

Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft:

Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW



Schlussbericht

März 2013

Autorinnen: Priska Baur und Heike Nitsch

Unter Mitarbeit von:

Gregor Albisser Vögeli, Christian Oeschger, Stefan Rieder, Bernhard Osterburg

Bild Titelseite: Agrofutura AG

Auftragnehmerin (Projektleitung):

Agrofutura AG
Priska Baur (Projektleitung), Gregor Albisser
Vögeli, Christian Oeschger
Ackerstrasse
CH-5070 Frick

+41 (0) 62 865 63 78

baur@agrofutura.ch

Projektpartner EU (Subkontraktor):

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)
Institut für ländliche Räume
Bernhard Osterburg, Heike Nitsch¹
Bundesallee 50
D-38116 Braunschweig

+49 (0) 531 596 5211

bernhard.osterburg@vti.bund.de

Projektpartner CH (Subkontraktor):

Interface Politikstudien Forschung Beratung
Stefan Rieder
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern

+41 (0) 41 226 04 26

rieder@interface-politikstudien.ch

Auftraggeber:

Bundesamt für Landwirtschaft
FB Qualitäts- und Absatzförderung
Patrik Aebi
Mattenhofstrasse 5
CH-3003 Bern

+41 (0) 31 322 25 92

patrik.aebi@blw.admin.ch

Lenkungsgruppe BLW:

Patrik Aebi, FB Qualitäts- und Absatzförderung
Ruth Badertscher Fawaz, FB Ökologie
Lukas Barth, Direktzahl. u. ländl. Entwicklung
Jean-Marc Chappuis, Märkte und Internationales
Priska Dittrich, FB Qualitäts- u. Absatzförderung
Werner Harder, FB Ökonomie und Soziales
Muriel Thalmann, FB Agrarpolitik

¹ Seit 1.3.2012 am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung UFZ, Permoserstraße 15 D-04318 Leipzig.

Vorbemerkung und Dank

Der Schlussbericht soll einen Einblick in die Umsetzung des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu ausgewählten Ländern bzw. Regionen Europas geben. Die Fallstudienberichte Schweiz, Österreich, Deutschland, Niederlande und Frankreich enthalten weitere Daten, Hintergrundinformationen und vertiefte Analysen in jeweils unterschiedlichem Detaillierungsgrad (vgl. Anhang VI, VII, VIII, IX und X). Die EU-Vorgaben und die Fallstudien CH, AT, DE und NL beziehen sich auf den **Stand Anfang 2012**, die Fallstudie FR auf den Stand Ende Juli 2012.

Die Analyse ist exemplarisch und es besteht keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll dazu beitragen, Diskussionspunkte, Stärken und Schwächen des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs zu identifizieren. Sie soll Anregungen für eine Weiterentwicklung und Verbesserung liefern.

Die Studie basiert auf Literaturstudium, Recherchen im Internet und vor allem auf Gesprächen mit zahlreichen Fachleuten aus der Verwaltung, Kontrollorganisationen und der Landwirtschaft in den Fallstudienländern und –regionen. Die Gesprächsprotokolle sind nicht veröffentlicht und umfassen gegen 200 Seiten.

Für allfällige Fehler oder Fehlinterpretationen sind die AutorInnen verantwortlich, für entsprechende Hinweise sind wir dankbar.

Wir bedanken uns herzlich bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, dass sie sich Zeit für ein Gespräch genommen haben. Namentlich sind dies folgende Personen (alphabetisch):²

Schweiz: Binder Heinrich, BVET; Brand Frédéric, Service d'agriculture VD; Bucher Rudolf, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation GR; Caula François, Service de la consommation et des affaires vétérinaires VD; Collet Jean-Pascal, Service d'agriculture VD; Droz Selina, bio.inspecta AG; Feitknecht Ulrico, Suisseporcs; Felix Olivier, BLW; Fischer Ruedi, VSKP; Friedli Marcel, EcoPrest/Prométerre; Furrer Stefan, Qualinova AG; Gfeller Peter SMP; Glauser Fritz, SGPV; Gujer Hansueli, BAFU; Hanimann Rolf, Amt für Lebensmittelsicherheit und Gesundheit GR; Hartmann Josef, Abteilung Natur und Landschaft GR; Huber-Wälchli Veronika, Amt für Natur und Landschaft GR; Jans Pius, SOV; Jaton Jean-François, Service des eaux, sols et assainissement VD; Juge Corinne, BLW; Kessler Viktor, BLW; Kündig Christophe, Service de protection des plantes VD; Kündig Claude, Service des eaux, sols et assainissement VD; Lüthi Thomas, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette; Luzi Valentin, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation GR; Mermoud Jean-Luc, Service de la consommation et des affaires vétérinaires VD; Nicod Bernard, SRP; Roggli Lorenz, SAS Seco; Rösch Martina, Agridea; Schaub Jasmin, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette; Strehler Perrin Cathérine, Service des forêts, de la faune et de la nature VD; Valli Claudia, BLW; Vallier Raymond, Service des eaux, sols et assainissement VD; Vincenz Peter, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation GR; Wiederkehr Thomas, Qualinova AG; Wild Florian, BAFU; Wittwer Corinne, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette; Zellweger Jean-Michel, Service des eaux, sols et assainissement VD.

Österreich: Angelmeier Martin, Abteilung Wasserwirtschaft NÖ; Deninger Anton, Abteilung Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelkontrolle NÖ; Feichtinger Adelheid, Agrarmarkt Austria AMA; Gaugitsch Helmut, Umweltbundesamt; Giefing Lucia, Tierschutz Ombudsfrau NÖ; Girsch Leopold, AGES; Hiesberger Karl, Abteilung Tierschutz NÖ; Janovsky Martin, Tierschutzombudsmann TI; Klingelhöfer Sandra, Abteilung Naturschutz NÖ; Kohlross Monika, Abteilung Agrarrecht NÖ; Kössler Josef, Abteilung Landesveterinärdirektion TI; Langanger-Kriegler Martina, Abteilung Naturschutz NÖ; Reeh Matthias, BMLFUW; Reinl Anton, Landwirtschaftskammer Österreich; Reischer Michael, Umweltsanwaltschaft Innsbruck; Roselieb Eva, Agrarmarkt Austria AMA; Ruetz Erich, BMLFUW; Semmelmeier Erich, BMLFUW; Spielmann Alexander, Abteilung Umweltschutz TI; Weber-Hajszan Lukas, BMLFUW; Wyrzens Hans-Karl, Boku Wien; Zethner Gerhard, Umweltbundesamt.

Deutschland: Baumgarte Jörg, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung; Becker Gerhard, BMELV; Corsten Karin, BVL; Djuren Jelko, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung; Doepke Friedhelm, Landwirtschaftskammer Niedersachsen; Gorski Peter, LFL; Handfest Irmgard, StMUG; Haran Helmut, StMELF; Heitefuss Stefan, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz ; Huber Josef, LFL; Kärcher Andreas, BfN; Kluge Katharina, BMELV; Leistner Josua, StMELF; Narten Fritz, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung; Ostermeyer-Schlöder, BMU; Pohl Hanspeter, Landwirtschaftskammer Niedersachsen; Rappold Christoph, StMELF; Schertl Nicole, BMELV; Sedlmayer Martina, StMUG; Selg Rolf, BMELV; Stichmair Maria, ÄELF; Thole Renate, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz ; Wendland Matthias, LFL.

Niederlande: Heerema Marlies, Kooij Marco, Rademaker Marga; alle Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation.

Frankreich : Blandin Olivier, DGPAAT ; Schio Loïc, DGPAAT ; Cordier Nicolas DGPAAT ; Morin Annick DGAL; Tribut Laurent, DRAAF de Picardie ; Catlow Anne, DDT de Aisne.

² Die genauen Angaben zu den GesprächspartnerInnen finden sich im Anhang der Fallstudienberichte.

Inhalt

Management Summary	9
1. Einleitung	17
2. Beschreibung der Regionen.....	19
2.1. <i>Rahmenbedingungen des Agrarumwelt- und Tierschutzes</i>	19
2.1.1. Schweiz	19
2.1.2. Österreich	20
2.1.3. Deutschland.....	23
2.1.4. Niederlande	23
2.1.5. Frankreich.....	24
2.2. <i>Landwirtschaft: Bedeutung und Strukturen</i>	24
2.2.1. Schweiz	24
2.2.2. Österreich	28
2.2.3. Deutschland.....	28
2.2.4. Niederlande	28
2.2.5. Frankreich.....	29
3. Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft	30
3.1. <i>Gesetzgebung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen: Übersicht.....</i>	30
3.2. <i>Gewässerschutz</i>	34
3.3. <i>Naturschutz.....</i>	36
3.4. <i>Übriger Umweltschutz</i>	36
3.5. <i>Tierschutz</i>	37
3.6. <i>Ökologischer Leistungsnachweis und Cross Compliance</i>	38
4. Akteure und Aufgaben	41
4.1. Schweiz	41
4.2. Österreich	42
4.3. Deutschland.....	46
4.4. Niederlande	46
4.5. Frankreich.....	46
5. Umsetzung	48
5.1. <i>Ökologischer Leistungsnachweis und Cross Compliance</i>	48
5.2. <i>Vollzug von Umwelt- und Tierschutzvorschriften unabhängig von ÖLN/CC.....</i>	54
6. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»).....	57
6.1. <i>Wirkungsgrößen und -zusammenhänge.....</i>	57
6.2. <i>Umweltzustand.....</i>	59
6.3. <i>Landwirtschaftliche Bewirtschaftung</i>	62
6.4. <i>Nutztierhaltung</i>	67
6.5. <i>Freiwillige staatliche Programme.....</i>	69
6.6. <i>Privatrechtliche Anforderungen</i>	71
6.7. <i>Fazit.....</i>	71
7. Zusammenfassende Einordnung der Ergebnisse und Diskussion.....	73
7.1. <i>Einordnung der Ergebnisse</i>	73
7.2. <i>Grenzen der Vergleichbarkeit.....</i>	77

7.3. Vollzugs-Kultur.....	77
7.4. Unterschiedlicher Einsatz finanzieller Mittel für Beihilfen an Landwirte	79
7.5. Vollzugssystem im weiteren Sinn: dynamische Betrachtung	80
8. Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick	83
8.1. Schlussfolgerungen	83
8.2. Übergeordnete Empfehlungen	85
8.3. Detaillierte Empfehlungen	87
8.4. Ausblick	91
9. Anhang	
I: Länderübergreifende Quellen.....	6 S.
II: Regionen: weitere Tabellen und Grafiken	13 S.
III: Vergleich der Vorschriften in der Schweiz und in Deutschland.....	10 S.
IV: Agrarumweltqualität und Tierwohl: weitere Tabelle.....	2 S.
V: Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft: EU (Heike Nitsch).....	15 S.
VI: Fallstudie Schweiz (Priska Baur, Gregor Albisser Vögeli, Christian Oeschger)	162 S.
VII: Fallstudie Österreich, Basisversion (Priska Baur).....	15 S.
VIII: Fallstudie Deutschland (Heike Nitsch)	52 S.
IX: Fallstudie Niederlande (Heike Nitsch)	23 S.
X: Fallstudie Frankreich (Gregor Albisser).....	48 S.
XI: Gesprächsleitfaden.....	5 S.
XII: Projektbeschreibung und Information für die GesprächspartnerInnen (je dt, engl, frz)	6 S.

Abkürzungen

AGES	Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AT)
AMA	Agrarmarkt Austria (AT)
AT	Österreich
BMG	Bundesministerium für Gesundheit (BMG)
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (AT)
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (CH)
BY	Bundesland Bayern (DE)
CC	Cross compliance (EU)
CH	Schweiz (Confoederatio Helvetica)
ChemRRV	Chemikalienrisikoreduktionsverordnung (CH)
ChemV	Chemikalienverordnung (CH)
CoBrA	Association vaudoise de contrôle des branches agricoles (CH)
DE	Deutschland
DZV	Direktzahlungsverordnung (CH)
Ethoprogramme	Programme zur Förderung einer tierfreundlichen Haltung, die mit Beiträgen gefördert werden
FR	Frankreich
gfP	Gute fachliche Praxis (EU)
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (EU)
GSchG	Gewässerschutzgesetz (CH)
GSchV	Gewässerschutzverordnung (CH)

GVE	Grossvieheinheit
IZS	Interkantonale Kontroll- und Zertifizierungsstelle (CH)
KIP	Koordinationsgruppe Richtlinien Deutschschweiz und Tessin (CH)
KIP-Richtlinien	KIP-Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis ÖLN, BTS und RAUS
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz (CH)
NHV	Natur- und Heimatschutzverordnung (CH)
NI	Bundesland Niedersachsen (DE)
NL	Niederlande
NÖ	Bundesland Niederösterreich (AT)
OIC	Organisme Intercantonal de Certification (CH)
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis (CH)
ÖQV	Ökoqualitätsverordnung (CH)
Pic	Region Picardie (FR)
PIOCH	Groupement pour Production Intégrée dans l'Ouest de la Suisse (CH)
PSE	Producer Support Estimate (früher: Producer Subsidy Equivalent)
PSM	Pflanzenschutzmittel
PSMV	Pflanzenschutzmittelverordnung (CH)
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien; CH Ethoprogramm, für das Beiträge ausbezahlt werden
RL	EU Richtlinie
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle (CH)
TI	Bundesland Tirol (AT)
TSchG	Tierschutzgesetz (CH)
TSchV	Tierschutzverordnung (CH)
UBA	Umweltbundesamt GmbH (AT)
VD	Kanton Vaud / Waadt
VFB-LG	Fachbewilligung Pflanzenschutzmittel (CH)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Ackerland pro Kopf	19
Abbildung 2	Anteil an gesamter Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) in Betrieben grösser 50 ha ..	25
Abbildung 3	Anteil gesamter Milchkuhbestand in Betrieben mit über 50 (Milch)Kühen (Prozent) ..	25
Abbildung 4	Anteil gesamter Schweinebestand in Betrieben mit über 500 Schweinen (Prozent) ..	26
Abbildung 5	Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten Produkten	26
Abbildung 6	Agrarumweltqualität und Tierwohl («outcome»): Wirkungsgrössen und - zusammenhänge	58
Abbildung 7	Grundwasser-Messstellen nach Nitratbelastung	60
Abbildung 8	Grundwasser-Messstellen nach Belastung mit Pflanzenschutzmitteln	60
Abbildung 9	Anteil bedrohte Säugetier-, Vogel- und Pflanzenarten	61
Abbildung 10	Methanemissionen der Landwirtschaft	61
Abbildung 11	Pflanzenschutzmittelverkäufe in der Schweiz 1997-2010	65
Abbildung 12	PSM Verkaufsmengen in AT, DE, NL und FR im Zeitraum 1997-2008	66
Abbildung 13	Anteil mit PSM Sonderbewilligung behandelte Ackerfläche an totaler offener Ackerfläche (2010).....	67
Abbildung 14	Anteil des Rindviehs, der Schweine und des Nutzgeflügels in BTS und RAUS (2011)	69
Abbildung 15	Umsetzung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft: Akteure im privaten und im öffentlichen Bereich (schematisch).....	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Natur	21
Tabelle 2	Politik und Verwaltung	21
Tabelle 3	Bevölkerung und Wirtschaft.....	21
Tabelle 4	Bedeutung der Landwirtschaft	27
Tabelle 5	Agrar- und Produktionsstrukturen.....	27
Tabelle 6	Überblick über die Gesetzeserlasse mit Vorschriften für die Landwirtschaft im Gewässerschutz auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (ohne zusätzliche Auflagen aus ÖLN, CC)	32
Tabelle 7	Überblick über die Gesetzeserlasse mit Vorschriften für die Landwirtschaft im Natur- und Tierschutz auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (ohne zusätzliche Auflagen aus ÖLN, CC)	33
Tabelle 8	Inhalte ÖLN und CC: Regelungsbereiche	38
Tabelle 9	Institutionen für die ÖLN bzw. CC Kontrollen	44
Tabelle 10	Institutionen für die Kontrolle von Gewässer-, Natur- und Tierschutzvorschriften unabhängig von ÖLN/CC.....	45
Tabelle 11	ÖLN und CC: Vorgaben für die Umsetzung	50
Tabelle 12	ÖLN und CC: Umsetzung in den Vergleichsregionen	52
Tabelle 13	Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden: Art der Kontrolle	54
Tabelle 14	Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden: systematische Auswertung der Kontrollergebnisse und Berichterstattung	55
Tabelle 15	Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden: Publikation der Kontrollergebnisse	56
Tabelle 16	Indikatoren für die Agrarumweltqualität: Landwirtschaftliche Bewirtschaftung	62
Tabelle 17	Übersicht über Flächen und verkaufte Pflanzenschutzmittel	65
Tabelle 18	Indikatoren für das Wohl der Nutztiere: Tiere nach Stallhaltungssystemen.....	68
Tabelle 19	Ethoprogramme BTS und RAUS bei Rindvieh, Schweinen und Geflügel: ausgewählte Anforderungen	68
Tabelle 20	Sechs-Felder-Tafel zur Einordnung der Ergebnisse der Vollzugsanalyse: Schema... ..	73
Tabelle 21	Einordnung der Ergebnisse der Vollzugsanalyse	74
Tabelle 22	ÖLN und bei CC: Vergleich ausgewählter Kriterien	77
Tabelle 23	Vergleich der Direktzahlungen pro ha Landwirtschaftliche Nutzfläche	79

Management Summary

Problemstellung, Zielsetzung und Vorgehen

Die Schweizer Landwirtschaft gilt als gut gerüstet für einen Qualitätswettbewerb, da davon ausgegangen wird, dass die Standards hoch sind, besonders beim Umwelt- und Tierschutz. In dieser Studie werden Umwelt- und Tierschutz in drei Bereichen verglichen: 1. Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft, 2. Vollzug der Vorschriften sowie 3. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»).

Da Umwelt- und Tierschutzvorschriften meistens regional bzw. dezentral umgesetzt werden, wird der Vollzug auf der regionalen Ebene verglichen. Als Vergleichsregionen wurden ähnliche und abweichende Fälle gesucht, was die natürlichen Standortbedingungen, die politischen und die agrarstrukturellen Voraussetzungen angeht. In der Schweiz fiel die Wahl auf die Kantone **Graubünden** (GR; Berggebiet, Deutschschweiz) und **Waadt** (VD; Ackerbaugebiet, französische Schweiz), für ähnliche Fälle (natürliche und agrarstrukturelle Voraussetzungen) stehen die österreichischen Bundesländer **Tirol** (TI; Berggebiet) und **Niederösterreich** (NÖ; Ackerbaugebiet) sowie das deutsche Bundesland **Bayern** (BY), für insgesamt eher abweichende Fälle (exportorientierte intensive Tierhaltung oder exportorientierter intensiver Ackerbau) stehen das deutsche Bundesland **Niedersachsen** (NI), die französische Region **Picardie** und die **Niederlande** (NL).

Angesichts der Breite und Komplexität der Problemstellung haben die Analysen keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie sind exemplarisch. Sie dienen dazu, Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den ausgewählten Ländern bzw. Regionen zu benennen, Stärken und Schwächen der Schweiz zu identifizieren und Denkanstösse für eine Weiterentwicklung der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Schweizer Landwirtschaft zu geben.

Ziel der Studie ist eine Einordnung des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu ausgewählten Ländern Europas unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs.

Beschreibung der Regionen: Rahmenbedingungen und Landwirtschaft

Rahmenbedingungen: Natur, Politik und Verwaltung, Bevölkerung und Wirtschaft

Die CH hat im Vergleich zu den Fallstudienländern mit Abstand am wenigsten landwirtschaftlich nutzbare Fläche. Zusammen mit den dicht besiedelten NL verfügt sie im Durchschnitt über die kleinste ackerbaulich genutzte Fläche pro Kopf.

Die CH hat einerseits die kleinste Bevölkerung und andererseits mit 26 Gliedstaaten (Kantonen) die höchste Anzahl an Vollzugssystemen. Die Vollzugsvielfalt ist damit grösser als in den unitaristischen Ländern NL und FR, aber auch als in den föderalen Ländern AT mit 9 und DE mit 16 Gliedstaaten (Bundesländern). In der CH leben im Durchschnitt je Kanton 300'000 Menschen, in AT 900'000 und in DE 5 Millionen je Bundesland.

Die CH hat das höchste Bruttoinlandprodukt pro Kopf, die höchste Erwerbs- und die tiefste Arbeitslosenquote. In der CH ist aktuell auch die Staats- und Schuldenquote am niedrigsten.

Gemessen an der Knappheit landwirtschaftlich nutzbarer Fläche und der hohen Bevölkerungsdichte sind sich die CH und die NL am ähnlichsten.

Die Schweiz sticht im Ländervergleich durch die ausgeprägte Knappheit landwirtschaftlich nutzbarer Bodens, ihren ausgesprochenen Föderalismus und ihre wirtschaftliche Stärke hervor.

Landwirtschaft: wirtschaftliche und politische Bedeutung, Betriebs- und Produktionsstrukturen

Gemeinsam ist den untersuchten Ländern und Regionen, dass die Landwirtschaft nur noch einen kleinen Teil der Erwerbstätigen beschäftigt und – mit Ausnahme der wirtschaftlich am schwächsten positionierten Picardie – unterdurchschnittlich zum Bruttoinlandprodukt beiträgt. Umso grösser ist die gesellschaftliche Unterstützung der Landwirtschaft. Der Produktionswert der CH Landwirtschaft basiert zu 50 bis 60 Prozent (PSE³) auf politischen Massnahmen im Unterschied zu 20 Prozent in der EU. Ausdruck des gesellschaftlichen Stellenwerts ist auch das anhaltend hohe Interesse in der CH am

³ Das Producer Support Estimate PSE besagt, wie viel vom Produktionswert der Landwirtschaft nicht vom Markt, sondern durch die Politik geschaffen wird. Die hauptsächlichsten politischen Instrumente sind die Marktpreisstützung über Grenzschutzmassnahmen und Transferzahlungen (z.B. Direktzahlungen) (Zahlen: 2009-2011).

sogenannten Selbstversorgungsgrad. Er liegt offiziell bei den meisten Produkten, die von den klimatischen Bedingungen her in der CH produziert werden können, bei 50 bis über 100 Prozent. In den anderen Ländern schwankt der Selbstversorgungsgrad stark zwischen verschiedenen Produkten oder wird gar nicht ausgewiesen.

Trotz schrumpfender landwirtschaftlicher Nutzfläche und wachsender Bevölkerung wird der Selbstversorgungsgrad von 50 bis 60 Prozent gehalten. Dies zeugt von der steigenden (Flächen)Produktivität der CH Landwirtschaft, gemessen als mengenmässiger Output an Nahrungsmitteln je Hektar.

Gleichzeitig belegen die Agrarstrukturen, dass in der CH die Konzentration der Produktion im Unterschied zu den Vergleichsregionen wenig fortgeschritten ist. Während in der CH die Betriebe, die mehr als 50 ha gross sind, «nur» ca. 15 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften (GR: <10 Prozent, VD: >20 Prozent), liegt dieser Anteil in den Vergleichsländern bzw. -regionen bei ca. 40 Prozent (AT, NÖ), 45 Prozent (BY), 50 Prozent (NL), 70 Prozent (TI), 75 Prozent (DE), 80 Prozent (NI), 85 Prozent (FR) und 95 Prozent (Picardie).

Besonders deutlich sind die Unterschiede in der Produktionskonzentration bei der Milch, dem wichtigsten Produkt der CH Landwirtschaft: In der CH hält die Hälfte der Betriebe Milchkühe im Vergleich zu rund 20 Prozent in FR bis rund 30 Prozent in AT, DE und NL. In der CH stehen «nur» 10 Prozent der Milchkühe in Beständen mit mehr als 50 Kühen, in AT sind es rund 40 Prozent, in DE, NL und FR 90 bis 95 Prozent.

Im Ländervergleich fällt auf, dass die Schweizer Landwirtschaft auf eine hohe finanzielle Unterstützung zählen kann und sehr produktiv ist; gleichzeitig sind Strukturwandel und Produktionskonzentration weniger fortgeschritten.

Vergleich der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft

In allen Vergleichsregionen gibt es zahlreiche Vorschriften für die Landwirtschaft in den Bereichen Gewässerschutz (inkl. Düngung und Pflanzenschutz), Naturschutz, Bodenschutz, Luftreinhaltung/Klimaschutz sowie Tierschutz. Sie sind in allen Ländern auf mehrere Gesetze auf mindestens zwei staatlichen Ebenen verteilt: EU, nationale, regionale (Gliederstaaten) und kommunale Ebene. In den EU Mitgliedsländern gibt es Gesetze auf EU und auf nationaler Ebene, in den föderalen EU Mitgliedsländern AT und DE kommen in Abhängigkeit von der Materie zum Teil noch Gesetze auf Ebene Bundesland hinzu. In der CH gibt es meist eine Gesetzgebung auf nationaler und kantonaler Ebene.

Vorschriften zum Schutz des Wassers, v.a. im Bereich von Düngung und Pflanzenschutz, sind überall für die landwirtschaftlichen Betriebe relevant. Vorschriften zum Schutz des Bodens und von Luft/Klima indessen sind in der Regel wenig auf betrieblicher Ebene einschränkend. In jüngerer Vergangenheit überall wichtiger geworden sind Natur- und Tierschutzvorschriften.

Eine frühere Untersuchung ausgewählter Umweltregulierungen hatte ergeben, dass die Schweiz in keinem der untersuchten Bereiche die strengsten Vorschriften hatte.⁴ Gleichzeitig ergab eine vergleichende Untersuchung von Tierschutzvorschriften, dass die Schweizer Standards im Allgemeinen deutlich strenger und detaillierter sind als die Mindeststandards in den EU-Richtlinien, dass es aber innerhalb der EU sehr grosse Unterschiede gibt.⁵

Ein detaillierter Vergleich der Dutzenden bis Hunderten von Umwelt- und Tierschutzstandards hätte die Untersuchung gesprengt, insbesondere auch, weil korrekterweise die ganz konkreten naturräumlich-ökologischen Bedingungen und das Zusammenwirken der Standards berücksichtigt werden müssten. Ein schematischer Vergleich der Standards zwischen den Vergleichsregionen verbietet sich aus diesem Grund. Dies illustrieren Vergleiche zwischen der CH und DE: Im Gewässerschutz gibt es über 30 Regelungsbereiche, sie betreffen z.B. minimale Lagerkapazitäten für Gülle, Verbot der Lagerung von Mist auf Freiflächen, Ausbringungsobergrenzen für Hofdünger, Ausbringungsverbot an Gewässern, Pflicht zu Bodenproben, Auflagen für Ausbringungsgeräte für Pflanzenschutzmittel (PSM), Auflagen in Überschwemmungsgebieten oder Aufzeichnungspflichten. Beim Naturschutz zeigt der Vergleich «nur» ca. 10 Regelungsbereiche, darunter als wichtigster die Einrichtung von Schutzgebieten mit Nutzungsbeschränkungen. Beim Tierschutz wurden über 60 Regelungsbereiche festgestellt. Diese erstrecken sich von Ausbildungsanforderungen für Tierhalter, über Anforderungen an Unterkünfte (Raumbedarf, Einstreu, Lärm, Beleuchtung, ...), Haltung und Fütterung bis zu Schmerz-

⁴ Steinmann, Patricia. 2008. Agrarumweltvorschriften im Vergleich. *Agrarforschung* 15 (2): 82-87.

⁵ Ambühl, Yvonne; Tabitha Münthener. 2008. Vergleich Tierschutzniveau Schweiz – EU. *Haltung von Nutztieren. Praktikumsbericht*. 132 S.

schaltung, Zutrittsrecht für Vollzug und Kontrolle und Abmessungen von Unterständen bei der dauernden Haltung im Freien.

Mit der Einführung des Ökologischen Leistungsnachweises ÖLN als Grundvoraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen in der CH (1998) bzw. von Cross Compliance CC in der EU (2005) haben die mehrheitlich auch unabhängig von ÖLN/CC geltenden Umwelt- und Tierschutzvorschriften in allen Ländern bzw. Vergleichsregionen stark an Bedeutung gewonnen. Zum Teil wurden neue Vorschriften erlassen, die nur unter ÖLN/CC gelten.

Die hauptsächliche Gemeinsamkeit zwischen ÖLN und CC ist, dass beide als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzstandards verlangen und dass die Anforderungen eher wenig über die allgemein gültigen Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft hinausgehen.

Beispiele für Auflagen unter ÖLN/CC, die nicht im allgemein gültigen Umwelt- und Tierschutzrecht vorhanden sind, sind z.B. Standards zu Fruchtfolge (ÖLN) oder Anbaudiversifizierung (CC), zum ökologischen Ausgleich (bisher nur im ÖLN) und zum Erhalt des Anteils an Dauergrünland (nur in CC).

Im Gegenzug decken ÖLN/CC nicht das gesamte allgemein gültige Umwelt- und Tierschutzrecht für die Landwirtschaft ab. So enthält CC im Düngebereich nicht zwingend alle Auflagen der nationalen Düngegesetzgebung; einzelne Schutzgebietsverordnungen im Wasser- und Naturschutz oder die nationale oder regionale Gesetzgebung – in der EU z.B. im Tierschutz, in der CH z.B. im (kantonalen) Naturschutz – können über CC bzw. ÖLN hinausgehen.

Im Rahmen dieser Studie lässt sich nicht belegen, dass die CH im Bereich des ordentlichen Gewässer-, Natur- und Bodenschutzes sowie von Luftreinhaltung/ Klimaschutz insgesamt strengere Vorschriften hat als die Vergleichsregionen. Die CH hat hingegen insgesamt strengere Tierschutzvorschriften. Sie hebt sich ausserdem bei folgenden ÖLN Anforderungen, die über das ordentliche Recht hinausgehen, ab: Verpflichtung zu ökologischen Ausgleichsflächen, geregelter Fruchtfolge und zum integrierten Pflanzenschutz (Behandlung nach Schadschwellenprinzip). Die EU unterscheidet sich von der CH bei der Pflicht zur Dauergrünlanderhaltung.⁶

Vergleich des Vollzugs

Alle unter ÖLN/CC gültigen Vorschriften unterliegen den Kontrollen im Rahmen von ÖLN/CC (= ÖLN/CC relevante Vorschriften). Die allgemein gültigen Umwelt- und Tierschutzvorschriften sind Gegenstand weiterer systematischer oder Anlasskontrollen; dies betrifft sowohl Vorschriften, die gleichzeitig auch unter ÖLN/CC gelten, als auch eventuell darüber hinausgehende Standards des Umwelt- und Tierschutzrechts (= von ÖLN/CC unabhängige Vorschriften). Bei der Analyse ist zwischen beiden Vollzugssystemen zu unterscheiden.

Akteure und Aufgaben

ÖLN/CC relevante Umwelt- und Tierschutzvorschriften (Kontrollen innerhalb von ÖLN/CC)

In den föderalen Ländern CH, AT und DE sind die Gliedstaaten für den Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC zuständig. In der CH haben die meisten Kantone die Kontrolle an akkreditierte Kontrollstellen delegiert, entsprechend gibt es 26 Akteur-Konstellationen für ca. 50'000 ÖLN Betriebe. In AT wurde eine zentrale Behörde gebildet, die AMA, die im Auftrag der 9 Bundesländer für die meisten CC Kontrollen (ausser z.B. Tierschutz) zuständig ist. Damit gibt es in AT eine bis max. neun Akteur-Konstellationen für ca. 130'000 Betriebe. In den deutschen Fallstudienregionen BY und NI werden die CC Kontrollen im Bereich Umwelt durch zentralisierte Prüfdienste durchgeführt, im Bereich Tierschutz liegt der Vollzug bei den kommunalen Veterinärbehörden, d.h. es ergeben sich für Deutschland mindestens 16 Akteur-Konstellationen für ca. 370'000 Betriebe.

In den unitaristischen Ländern FR und NL liegt die Verantwortung für die CC-Kontrollen überwiegend bei den nationalen Behörden, wobei in FR für die konkrete Umsetzung die Departemente zuständig sind und in der NL zentrale Dienststellen sowie für einzelne Auflagen die Provinzen. Dies entspricht zwei Akteur-Konstellationen für ca. 75'000 Betriebe (NL) bzw. einer Akteur-Konstellation für mehr als 500'000 Betriebe (FR).

⁶ Gerade dieses Beispiel zeigt, wie schwierig es ist, unterschiedliche Vorschriften zu interpretieren, die in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen erlassen werden und wirken: In der CH wird der Rückgang des Ackerbaus mit finanziellen Anreizen gebremst, in der EU soll die Ausdehnung des Ackerbaus auf Kosten von Grünland verhindert werden.

Oberste Behörde ist in der CH das Bundesamt für Landwirtschaft, in den EU Vergleichsregionen die EU-Kommission.

Von ÖLN/CC unabhängige Umwelt- und Tierschutzvorschriften (Kontrollen ausserhalb von ÖLN/CC)

In den föderalen Ländern ist eine grosse Vielfalt von Akteur-Konstellationen zu beobachten. In der CH ist das Grundmuster, dass der Vollzug bei den Kantonen liegt, wobei die Kantone mehr (z.B. Tierschutz) oder weniger (z.B. Naturschutz) in ihrer Vollzugskompetenz eingeschränkt sind. In AT gibt es je nach Materie eine andere Aufgabenverteilung: Gewässerschutz ist eine bundesstaatliche Kompetenz und die Bundesländer sind nur für den Vollzug zuständig; Naturschutz umgekehrt ist eine reine Kompetenz der Bundesländer und es gibt keine bundesstaatliche Gesetzgebung; beim Tierschutz sind die Aufgaben auf beide verteilt. Unabhängig von der Kompetenzverteilung sind in AT die Bezirksverwaltungsbehörden für die Kontrollen zuständig. Eine institutionelle Besonderheit in AT sind die Umweltanwaltschaft und der Tierschutzombudsmann bzw. die Tierschutzombudsfrau in den Bundesländern. In DE sind die jeweiligen Fachbehörden der Bundesländer für die Kontrollen zuständig. In FR sind in der Regel die nationalen Behörden bzw. die dezentralisierte Verwaltung in den Departementen zuständig.⁷

Im Ländervergleich fällt die CH durch die hohe Anzahl Akteur-Konstellationen auf: Als Folge des föderalistischen Vollzugs gibt es in 26 Kantonen 26 Akteur-Konstellationen für insgesamt rund 58'000 Landwirtschaftsbetriebe. Für die CH weiter charakteristisch ist die zentrale Rolle privater Akteure im Vollzug, d.h. privatrechtliche Kontrollstellen und Landwirte, die als Teilzeitkontrolleure arbeiten.

Umsetzung

Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass der Vollzug und die Kontrolle von ÖLN/CC in allen Fallstudienländern in vielen Bereichen verbindlicher und detaillierter und vor allem transparenter geregelt sind als die von ÖLN/CC unabhängigen Kontrollen. Sehr oft gibt es überhaupt erst seit Einführung von ÖLN/CC systematische Kontrollen. ÖLN/CC bilden deshalb Ausgangspunkt und Referenz für die Analyse.

ÖLN/CC relevante Umwelt- und Tierschutzvorschriften (Kontrollen innerhalb von ÖLN/CC)

Gemeinsamkeiten, die über alle Regionen festgestellt wurden, sind:

- Für den Vollzug und die Kontrolle von ÖLN und CC gibt es rechtlich verbindliche Vorgaben.
- ÖLN und CC werden überall systematisch kontrolliert.
- Kontrolliert werden bei den systematischen Kontrollen vor allem Aufzeichnungen (z.B. Düngung, Pflanzenschutz).
- Die Kontrollergebnisse werden systematisch ausgewertet.
- ÖLN/CC haben eine systematischere Kontrolle und einen transparenteren Vollzug von Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft bewirkt.

Unterschiede:

- Bei den ÖLN Betrieben wird die Grundgesamtheit kontrolliert, d.h. alle Betriebe müssen mindestens einmal in vier Jahren kontrolliert werden. Bei den CC Betrieben wird nach Risikoauswahl eine Stichprobe von mindestens 1 Prozent der antragstellenden Betriebe kontrolliert⁸; bei hohen Verstössraten werden im Folgejahr die Kontrollquoten im Kontrollgebiet zumindest in Bezug auf diese Norm erhöht. Zudem werden etwaige Verstösse, die bei separaten Fachrechtskontrollen auffallen, an die für CC zuständige Behörde gemeldet.
- Die ÖLN Betriebe werden hauptsächlich von akkreditierten privatrechtlichen Kontrollstellen kontrolliert, die CC Betriebe von Verwaltungsstellen/Behörden.
- Die ÖLN Betriebe werden hauptsächlich von Landwirten kontrolliert, die als Teilzeitkontrolleure arbeiten. Die CC Betriebe werden grösstenteils von Verwaltungsangestellten kontrolliert.

⁷ Die NL konnte bei den Umwelt- und Tierschutzvorschriften, die von CC unabhängig sind, sowie dem von CC unabhängigen Kontrollsystem nicht in die Untersuchung einbezogen werden, da die entsprechenden Dokumente nur auf niederländisch vorliegen.

⁸ Sofern in den für die Rechtsakte und Normen geltenden Rechtsvorschriften bereits Mindestkontrollsätze festgelegt sind, finden diese Kontrollsätze Anwendung.

- In den EU Vergleichsregionen führen in der Regel Amtstierärzte die CC Tierschutzkontrollen durch, in der CH wird der Tierschutz auf ÖLN Betrieben mehrheitlich von akkreditierten privatrechtlichen Organisationen kontrolliert.
- Bei ÖLN Betrieben sind Direktzahlungskürzungen bei Verstössen gegen die Direktzahlungsverordnung sowie das Tierschutzgesetz unmittelbar möglich. Bei Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des ordentlichen Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes hingegen braucht es für eine Kürzung der Direktzahlungen einen *rechtskräftigen Entscheid* (mindestens eine Feststellungsverfügung). Bei CC Betrieben sind Direktzahlungskürzungen bei allen Verstössen gegen Umwelt- und Tierschutzvorschriften, die gemäss CC verlangt werden, unmittelbar möglich.
- In den EU Vergleichsregionen bzw. auf nationaler Ebene gibt es zentrale Datenbanken für die Kontrollergebnisse, in der CH ist man dabei, das System Acontrol⁹ in Betrieb zu nehmen.
- Die kantonalen Ergebnisse der ÖLN Kontrollen werden jährlich im Agrarbericht publiziert, die Ergebnisse der CC Kontrollen werden nicht publiziert.
- Die Aufsicht durch die oberste Kontrollbehörde ist in der CH im Unterschied zur EU wenig formalisiert (CH: BLW, EU: Kommission).

Von ÖLN/CC unabhängige Umwelt- und Tierschutzvorschriften (Kontrollen ausserhalb von ÖLN/CC)

Der Vergleich wurde auf drei prozessuale Kriterien beschränkt: Art der Kontrollen, Berichterstattung und Publikation. Die Auswahl dieser drei Kriterien wird wie folgt begründet:

- Für einen glaubwürdigen Vollzug braucht es *systematische Kontrollen*.
- Für eine Beurteilung des Vollzugs braucht es *Daten zum Vollzug*.
- In einer demokratischen und auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhenden Gesellschaft braucht es einen *transparenten Vollzug*.

Art der Kontrollen: Es wurde ermittelt, ob es zusätzlich zu Anlass- auch systematische Kontrollen gibt. Ergebnis: Bei den Umwelt- und Tierschutzvorschriften, die unabhängig von ÖLN/CC kontrolliert werden, sind Anlasskontrollen die Regel und systematische Kontrollen die Ausnahme. Eine solche Ausnahme sind in der EU systematische Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) auf der Basis der EU PSM Richtlinie.

Berichterstattung: Es wurde ermittelt, ob die Kontrolldaten systematisch gesammelt und in Form einer Statistik oder eines Berichtes ausgewertet werden. Ergebnis: In der CH müssen die Kantone über Umwelt- und Tierschutz*strafverfahren* Bericht erstatten, darüber hinaus gibt es keine Berichtspflichten der Kantone an den Bund zu Vollzug und Kontrolle der Gewässer-, Natur- und Tierschutzvorschriften ausserhalb von ÖLN/CC. In der EU gibt es Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission zur Nitrat Richtlinie (alle 4 Jahre), dem PSM Recht (jährlich) und den Tierschutz Richtlinien (jährlich). Beispiele für nationale Berichtspflichten: In AT gibt es auf Grundlage des nationalen Tierschutzgesetzes eine Berichtspflicht der Länder an den Bund (jährlich). In TI gibt es auf Basis des Tiroler Naturschutzgesetzes eine Berichtspflicht an den Landtag.

Publikation: Es wurde ermittelt, ob die Auswertungen regelmässig publiziert werden. Ergebnis: Die Publikation von Kontrollergebnissen ist die Ausnahme. Eine solche Ausnahme ist in der CH die Publikation der Tierschutzstrafverfahren nach Kantonen.

⁹ Acontrol ist das gemeinsame Informationssystem von Bund und Kantonen gemäss Art. 4 Abs. 3 VKIL (Inspektionskoordinationsverordnung, VKIL SR 910.15) für die Planung, Erfassung und Verwaltung von Kontrollen in der Primärproduktion.

Es gibt klare Unterschiede im Vollzug, die sich nicht ohne weiteres in ein Stärken-Schwächen Schema einordnen lassen, und die wir als Ausdruck unterschiedlicher *Vollzugskulturen* interpretieren. Beispielsweise machen in der CH praktizierende Landwirte, die von akkreditierten zumeist privatrechtlichen Kontrollstellen angestellt sind, die ÖLN Kontrollen, während in den Vergleichsregionen die Kontrollen grossmehrheitlich von Verwaltungsangestellten durchgeführt werden. Eine Stärke der CH ist, dass die ÖLN Kontrollergebnisse jährlich publiziert werden. Eine Schwäche der CH ist die wenig formalisierte Obergangsaufsicht des Bundes über die Kantone und – wie aufgrund der Fallbeispiele GR und VD zu vermuten ist – auch der Kantone über die Kontrollstellen. Aus Sicht eines glaubwürdigen Vollzugs besteht in allen Ländern Verbesserungsbedarf bei der Durchführung von systematischen Kontrollen sowie der Berichterstattung und Publikation von Kontrollergebnissen.

Vergleich der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere («outcome»)

Agrarumweltqualität

Trotz gesetzlicher Verpflichtung zum Umwelt Monitoring in der CH und in der EU gibt es kaum zuverlässig vergleichbare Daten, die eine Beurteilung der Agrarumweltqualität erlauben. Oft messen sie nicht den Umweltzustand per se, sondern Grössen, die mit der Umweltqualität korreliert und «Zeiger» für Veränderungen sind. Um solche Indikatoren für die Agrarumweltqualität richtig zu interpretieren, bedarf es Hintergrundinformationen. Trotz dieser Vorbehalte werden ausgewählte Daten miteinander verglichen:

Die verfügbaren Agrarumweltindikatoren in den Bereichen Düngung (Bruttonährstoffbilanzen Stickstoff und Phosphor, Viehdichte) und Pflanzenschutz (Einsatz von PSM) legen nahe, dass die CH Landwirtschaft weniger intensiv produziert als die der NL, sie belegen aber nicht, dass die CH Landwirtschaft weniger intensiv produziert als AT, DE und FR.

Auch die Daten, die unmittelbar etwas über den Umweltzustand in den Bereichen Grundwasser, Natur/Biodiversität, Boden und Luftreinhaltung/Klimaschutz aussagen, erlauben nicht den Schluss, dass die CH sich positiv von den Vergleichsregionen abhebt. Zwar erscheint die Nitratbelastung des Grundwassers geringer, nicht jedoch diejenige mit PSM. Auch bei den bedrohten Säugetier-, Vogel- und Pflanzenarten steht die CH nicht besser da. Bei der Erosionsgefährdung des Ackerlandes schneidet die CH ebenfalls nicht besser ab. Und im Bereich Luft/Klima sind die Methan- und die Ammoniakemissionen, umgerechnet auf die landwirtschaftliche Nutzfläche, zwar niedriger als in der NL, jedoch nicht niedriger als in AT, DE und FR.

Da Ackerland mit potentiell grösseren Umweltbelastungen verbunden ist (Auswaschung und Abschwemmung von Nährstoffen, PSM; Bodenerosion u.a.), sticht die CH mit ihrem hohen Anteil Dauergrünland positiv hervor. Die natürlichen Standortbedingungen führen dazu, dass ca. zwei Drittel bis drei Viertel des Landwirtschaftslandes als Dauergrünland genutzt werden, während die Verhältnisse in der EU gerade umgekehrt sind. Die EU will denn auch aus Umweltschutzgründen eine weitere Ausdehnung von Ackerflächen verhindern und das Dauergrünland möglichst erhalten. In der CH jedoch wird traditionell und aus versorgungspolitischen Gründen die Bewirtschaftung von Ackerland besonders gefördert. Das Beispiel veranschaulicht, wie die Agrarumweltqualität mit den natürlichen Voraussetzungen korreliert.

Die vorgefundenen Daten lassen nicht den Schluss zu, dass die Agrarumweltqualität in der CH höher ist als in AT, DE und FR. Auch gemessen an den eigenen Umweltzielen¹⁰ gibt es keine Entwarnung im Bereich der CH Agrarumweltqualität.

Wohl der Nutztiere

Zum Tierwohl gibt es in den verglichenen Ländern wenige Daten, weder gibt es irgendeine Form von «Tierwohl Monitoring», noch sind Zahlen zur Nutztierhaltung verbreitet. Ausnahmen bestätigen die Regel: Während in der CH schätzungsweise 60 Prozent der Milchkühe im Anbindestall gehalten werden, sind es in DE 30 Prozent. Entsprechend schwierig ist es, die tendenziell strengeren CH Tierchutzvorschriften mit Daten zum «outcome» zu belegen.

Die CH ragt im internationalen Vergleich mit ihren freiwilligen Ethoprogrammen BTS und RAUS heraus: So sind 70 Prozent des Tierbestandes (in Grossvieheinheiten GVE) im RAUS Programm, das den regelmässigen Auslauf von Nutztieren verlangt, angemeldet und ca. 45 Prozent im BTS Pro-

¹⁰ Vgl. BAFU, BLW. 2008. Umweltziele Landwirtschaft. 221 S.

gramm, das besonders tierfreundliche Stallsysteme vorschreibt. Besonders bei RAUS ist die Kontrollierbarkeit eine Herausforderung.

Zum Vollzug des Tierschutzes sind zwei Statistiken nach Kantonen verfügbar: die Anzahl Strafverfahren bei Nutztieren und die Anzahl Beanstandungen der Tierhaltung bei ÖLN Kontrollen. Die Tierhaltung wird nach Mängeln bei den Aufzeichnungen mit Abstand am häufigsten beanstandet. Die kantonalen Unterschiede deuten auf einen unterschiedlich konsequenten Vollzug hin.

Die aufgrund des strengeren Tierschutzes vermutete Spitzenposition der Schweizer Landwirtschaft beim Wohl der Nutztiere lässt sich nicht ohne weiteres mit Zahlen belegen.

Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick

Schlussfolgerungen

Chancen nutzen: Die Schweizer Landwirtschaft erzielt den grössten Teil ihrer Wertschöpfung aus der Nutztierhaltung. Gleichzeitig hat sie beim Tierschutz eine internationale Vorreiterrolle. Die Schweiz hat ebenfalls eine Vorbildfunktion bei der transparenten Kontrolle des ÖLN. Die Chancen *Tierwohl* und *Transparenz* gilt es zu erkennen und durch weitere Fortschritte in der tiergerechten Nutztierhaltung¹¹ sowie durch einen transparenten Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts konsequent weiter zu entwickeln. Dazu braucht es eine entsprechende politische Unterstützung.

Handlungsbedarf Agrarumweltqualität und Qualitätspositionierung: Die Studie bestätigt einen Handlungsbedarf bei der Agrarumweltqualität und bei der Qualitätspositionierung der Schweizer Landwirtschaft. Es ist zu analysieren und zu diskutieren, welches die prioritären Handlungsfelder im Agrarumwelt- und Tierschutz sind, damit die Schweizer Landwirtschaft sich und ihre Produkte im Qualitätswettbewerb gut positionieren kann.

Empfehlungen

Die Empfehlungen basieren auf Erkenntnissen, was einen «guten» Vollzug ausmacht, z.B. Vorschriften müssen *wirksam und kontrollierbar* sein, sie müssen für die Regulierten und die Vollzugsbehörden *überschaubar* sein, sie müssen *systematisch kontrolliert* werden, Vollzug und Kontrolle müssen *transparent* sein. Die übergeordneten und die detaillierten Empfehlungen sind in Kapitel 8 auf acht Seiten zusammengestellt.

Ausblick

In der Schweiz liegt der Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung hauptsächlich bei den Kantonen. Sie müssen die nötigen Institutionen und Kompetenzen zum Vollzug und zur Kontrolle aufbauen und bei Gesetzesänderungen anpassen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen beim Vollzug werfen gerade im Hinblick auf die Agrarpolitik 2014-2017, deren Umsetzung noch anspruchsvoller ist als die bisherige Politik, Fragen auf. Die Kantone sind sehr gefordert. Unterschiede zwischen den Kantonen sollten nicht versteckt, sondern sichtbar gemacht und diskutiert werden, das «*Föderalismuslabor*» sollte konstruktiv genutzt werden. Gleichzeitig ist die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei Vollzug und Kontrolle landwirtschaftsrelevanter Umwelt- und Tierschutzvorschriften zu überdenken.

Es ist in Zukunft möglichst zu vermeiden, Vorschriften zu erlassen, die nicht nachweislich wirksam, die schwierig zu kontrollieren sind und für deren Vollzug und Kontrolle die nötigen Ressourcen fehlen. Zu den Anforderungen an Gesetzgebung und Vollzug zählen:

- die (ex ante) Abschätzung der Wirksamkeit, ein Konzept für Vollzug und Kontrolle, eine Abschätzung der Kosten bzw. des Ressourcenbedarfs für Vollzug und Kontrolle auf Ebene Bund und Kanton.
- Berichtspflichten: Dokumentation Kontrollsystem, mehrjähriger Kontrollplan, Berichterstattung über Kontrollen und Kontrollergebnisse, Publikation der anonymisierten Kontrollergebnisse.
- die (ex post) Analyse der Kontrollierbarkeit, der Wirksamkeit und der Kosten/des Ressourcenbedarfs.

¹¹ Auch wenn der Tierschutz im Vergleich zu anderen Ländern fortgeschritten ist, stellen die konkreten Vorschriften aus ethologischer Perspektive und gemessen an den Zielen des Tierschutzgesetzes Kompromisse dar, die zu Gunsten wirtschaftlicher Überlegungen ausgereizt sind. Das Tierschutzgesetz definiert nicht, was tiergerecht ist, sondern was dem Tier noch zugemutet werden kann.

1. Einleitung

Problemstellung und Zielsetzung

Die Schweizer Landwirtschaft gilt als gut gerüstet für einen Qualitätswettbewerb, da man davon ausgeht, dass die Standards hoch sind, besonders beim Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz. Bis heute fehlt allerdings eine transparente Auslegeordnung, die dies belegt. Ziel der Studie ist eine Einordnung des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu ausgewählten Ländern Europas. Die Analyse soll helfen, Stärken und Schwächen zu identifizieren und soll konkrete Anregungen für eine Weiterentwicklung geben.

Umwelt- und Tierschutz werden in drei Bereichen verglichen: 1. Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft, 2. Vollzug der Vorschriften sowie 3. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»). Besonderes Augenmerk gilt dem Vollzug der Gesetzgebung, da hier die grössten Informationslücken bestehen. Da die Umsetzung in den meisten Ländern, v.a. aber in den föderalistischen Ländern, dezentral erfolgt, gilt das Interesse der «regionalen» staatlichen Ebene. Die Höhe der einzelnen Standards wird nicht im Detail verglichen, da dies den Umfang der Studie sprengen würde. Vielmehr wird aufgezeigt, welche Aspekte rechtlich geregelt werden, einzelne Auffälligkeiten aus den Fallstudienländern werden hervorgehoben und es wird auf bestehende Evaluierungen verwiesen. Auch der Vergleich der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere beschränkt sich auf eine vergleichende Zusammenstellung von vorhandenen Indikatoren.

Auswahl der Länder und Regionen

Für die konkrete Auswahl der Länder und Regionen wurden hauptsächlich vier Kriterien berücksichtigt, die den Agrarumwelt- und Tierschutz beeinflussen: 1. natürliche Standortbedingungen, 2. agrarstrukturelle Voraussetzungen, 3. politische Struktur und 4. Exportorientierung der Landwirtschaft.

Zur Abbildung der unterschiedlichen natürlichen Standortbedingungen und der politischen Vielfalt der Schweiz selbst fiel die Wahl auf die Kantone **Graubünden** (Berggebiet, Deutschschweiz) und **Waadt** (Ackerbaugebiet, französische Schweiz). Bei den Vergleichsregionen Europas wurden ähnliche und abweichende Fälle gewählt. Für insgesamt eher ähnliche Fälle (natürliche und agrarstrukturelle Voraussetzungen) stehen die österreichischen Bundesländer **Tirol** (Berggebiet) und **Niederösterreich** (Ackerbaugebiet) sowie das deutsche Bundesland **Bayern**, für insgesamt eher abweichende Fälle (exportorientierte intensive Tierhaltung oder exportorientierter intensiver Ackerbau) stehen das deutsche Bundesland **Niedersachsen**, die französische Region **Picardie** und die **Niederlanden**. Österreich (AT) und Deutschland (DE) haben als föderale Länder Ähnlichkeiten mit der Schweiz, während sich Frankreich (FR) und die Niederlanden (NL) als unitaristische Länder deutlich von der Schweiz unterscheiden.

Methodisches Vorgehen

Aufgrund der Breite und Komplexität der Problemstellung haben die Analysen exemplarischen Charakter. Sie dienen dazu, wichtige Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und den ausgewählten Ländern bzw. Regionen zu identifizieren und diskutieren. Die Untersuchung besteht aus drei Teilen:

- Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft: Sichtung der gesetzlichen Erlasse mit zwingenden Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft inkl. der Anforderungen im Umwelt- und Tierschutzbereich, die für den Erhalt von Direktzahlungen erfüllt werden müssen. In der Schweiz ist dies der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN), in der EU Cross Compliance (CC). Gewicht: ca. 35 Prozent des Zeitaufwandes.
- Vollzug der Vorschriften: Welche Akteure auf welcher staatlichen Ebene sind mit dem Vollzug und der Kontrolle beauftragt? Wie sehen das Kontroll- und Sanktionensystem aus? Welches sind die Ergebnisse? Gewicht: ca. 50 Prozent des Zeitaufwandes.
- Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»): Wie präsentieren sich die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere in den Vergleichsregionen? Welche Indikatoren in den Bereichen Umweltzustand, landwirtschaftliche Bewirtschaftung und Nutztierhaltung (inkl. Beteiligung an freiwilligen Umwelt- und Ethoprogrammen, privatrechtlichen Labels u.a.) gibt es? Gewicht: ca. 15 Prozent des Zeitaufwandes.

Anpassungen im Verlauf der Studie

Im Verlauf der Untersuchung mussten die Zielsetzung und das Vorgehen angepasst werden. So geht die Fallstudie Schweiz mehr in die Tiefe als geplant, tiefer auch als die Fallstudien AT, DE, NL und FR. Hauptgrund ist, dass der föderalistische Vollzug in der Schweiz heterogener und komplexer funktioniert als erwartet.

Gleichzeitig wurde mit fortschreitenden Erkenntnissen immer klarer, wie schwierig Vergleiche sind. Das ursprüngliche Ziel einer Qualitätspositionierung der Schweiz musste aufgegeben werden. Das Projektteam ist überzeugt, dass vergleichende Bewertungen nur sehr eingeschränkt möglich sind, da es für korrekte Interpretationen und Schlussfolgerungen entsprechendes Hintergrund- und Kontextwissen braucht, das im Rahmen der verfügbaren Zeit nicht ausreichend erarbeitet werden konnte. Bereits innerhalb der Schweiz fällt es schwer, unterschiedliche Vollzugs- und Kontrollsysteme zu erfassen, zu verstehen und zu interpretieren, geschweige denn vergleichend zu bewerten. Unterschätzt wurden die Kommunikationsbarrieren, die zudem über rein fremdsprachliche Hürden hinausgehen. So gibt es in den deutschsprachigen Ländern unterschiedliche Fachterminologien, die leicht zu Missverständnissen führen können.

Die Studie fokussiert deshalb auf die Identifikation der relevanten Elemente der Vollzugssysteme und ihre korrekte Beschreibung und übt bei der vergleichenden Beurteilung Zurückhaltung. Die hauptsächliche Zielsetzung wird durch diese Prioritätenverlagerung unseres Erachtens wenig tangiert, geht es neben dem Erkennen von Stärken und Schwächen doch prioritär darum, konkrete Anregungen für eine Weiterentwicklung der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Schweizer Landwirtschaft zu bekommen. Was sich teilweise ändert, ist das Referenzsystem: Die Problemstellung wird nicht nur durch den Vergleich mit anderen, sondern ebenso durch eine vertiefte Innenanalyse der Schweiz angegangen.

2. Beschreibung der Regionen

Die ausgewählten Regionen unterscheiden sich bei den natürlichen Voraussetzungen für die Produktion, bei den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie in der Bedeutung und der Strukturierung der Landwirtschaft. Damit unterscheidet sich auch der Kontext, in dem Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft erlassen und vollzogen werden.

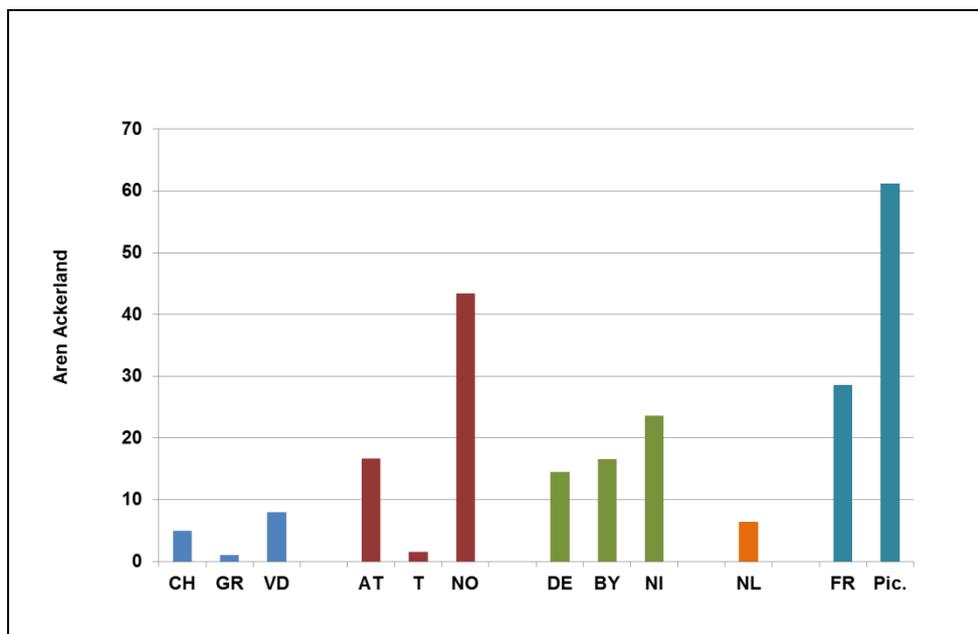
2.1. Rahmenbedingungen des Agrarumwelt- und Tierschutzes

Beschrieben werden Gemeinsamkeiten, vor allem aber Unterschiede zwischen den Fallstudienländern bzw. Vergleichsregionen und der Schweiz in den Bereichen Natur (Tabelle 1), Politik und Verwaltung (Tabelle 2) sowie Bevölkerung und Wirtschaft (Tabelle 3).¹²

2.1.1. Schweiz

Natur: Die Schweiz gehört mit einer Fläche von 4.1 Millionen Hektaren zu den kleinsten Ländern Mitteleuropas. Sie ist mit Ausnahme der Niederlande deutlich kleiner als die anderen Fallstudienländer. Auch die Kantone Graubünden und Waadt sind sehr viel kleiner als ihre Vergleichsregionen in AT, DE und FR. Die Schweiz hat im Vergleich zu den Fallstudienländern mit Abstand die geringste Landwirtschaftliche Nutzfläche. Dies liegt neben der allgemeinen Kleinheit daran, dass 50 Prozent der Landesfläche über 1'000 Meter über Meer liegen und rund 30 Prozent eine Neigung von mehr als 50 Prozent aufweisen. Als Ergebnis dieser natürlichen Voraussetzungen sind in der Schweiz im Durchschnitt nur rund fünf Aren Ackerland pro Kopf vorhanden. Ähnlich wenig Ackerland hat nur die Niederlande, die übrigen Fallstudienländer verfügen pro Kopf über ein Mehrfaches an Ackerland (Abbildung 1). Die beiden Fallstudienkantone GR und VD stellen bzgl. der natürlichen Voraussetzungen innerhalb der Schweiz Extreme dar: in GR liegen 5 Prozent der LN der Schweiz, in der VD 10 Prozent, der Anteil Ackerland beträgt in GR weniger als ein Zehntel, in der VD fast zwei Drittel der LN.

Abbildung 1 Ackerland pro Kopf



Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Schweizerischer Bauernverband SBV; diverse Jahre (Details vgl. Tabelle 1)

¹² Abbildungen zu den Tabellen 1, 2 und 3 finden sich in Anhang II (Abbildungen 1-4).

Politik und Verwaltung: Die Schweiz ist ein föderaler Bundesstaat mit Legislative, Exekutive und Judikative auf Ebene Bund und Kantone und oft auch auf der dritten staatlichen Ebene, den Gemeinden. Das Subsidiaritätsprinzip ist von zentraler Bedeutung. Die Schweizer Kantone haben auch mehr politische und finanzielle Kompetenzen als die Bundesländer in AT und DE. Der Bund hat nur die Kompetenzen, die er durch die Verfassung explizit zugewiesen bekommt. Für die Verlagerung von Kompetenzen von den Kantonen zum Bund muss die Mehrheit des Stimmvolks und der Kantone zustimmen. Die Schweiz hat im Vergleich zu den ebenfalls föderalistischen Ländern AT und DE mehr Gliedstaaten. Damit verfügt die Schweiz über eine grössere Anzahl und Vielfalt an Vollzugssystemen als die unitaristischen Länder NL und FR, aber auch als die föderalen Länder AT und DE. Die Schweizer Gliedstaaten sind darüber hinaus mehrheitlich kleiner als die österreichischen und deutschen Bundesländer: Die durchschnittliche Anzahl EinwohnerInnen je Kanton beträgt 300'000, in AT sind es 900'000 und in DE 5 Millionen EinwohnerInnen je Bundesland. Vergleichsweise kleinere Unterschiede bestehen bei der Grösse der Verwaltungseinheiten auf der unteren Ebene (CH/AT: Bezirke, DE: Landkreise, NL: Gemeinden, FR: Arrondissements). Ebenfalls kleiner sind die Unterschiede bei der durchschnittlichen Gemeindegrösse. Auf der dritten staatlichen, der kommunalen Ebene, unterscheidet sich die Schweiz von den Vergleichsländern jedoch durch eine in den meisten Kantonen hohe Gemeindeautonomie.

Bevölkerung und Wirtschaft: Die Schweiz ist das Land mit der kleinsten Bevölkerung, weist aber im Vergleich eine hohe Bevölkerungsdichte auf, umso mehr wenn man berücksichtigt, dass ein grosser Teil der Schweiz nicht besiedlungsfähig ist. Deutliche Unterschiede bestehen im Bereich der Wirtschaft: Die Schweiz hat mit Abstand das höchste Bruttoinlandprodukt pro Kopf, hat die höchste Erwerbs- und die tiefste Arbeitslosenquote. Die Schweiz hat die tiefste Staats- und Schuldenquote.

2.1.2. Österreich

Natur: Österreich ist doppelt so gross wie die Schweiz und verfügt mit 2,5 Mio. ha (ohne Almflächen und Bergmähder) bzw. 3,2 Mio. ha (mit Almflächen und Bergmähder) über eine mehr als doppelt so grosse Landwirtschaftliche Nutzfläche wie die Schweiz. Aufgrund der praktisch gleichen Bevölkerungszahl steht pro Kopf deutlich mehr Produktionsfläche zur Verfügung, beim Ackerland mit 17 Aren das Dreifache im Vergleich zur Schweiz. Österreich verfügt weiter über viel Wald, im Vergleich zu den anderen Ländern ist der Anteil Wald an der Landesfläche mit mehr als 40 Prozent mit Abstand am höchsten. Obwohl Österreich als Alpenland gilt, sind im Vergleich zur Schweiz prozentual und absolut deutlich mehr Flächen für die Primärproduktion geeignet.

Politik und Verwaltung: Österreich ist ein unitaristischer oder zentralistischer Bundesstaat, in dem die Länder über viel Macht verfügen. Wie in der CH und in DE gilt, dass eine Angelegenheit Ländersache ist, solange sie nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen ist. Die Hürde für Kompetenzverschiebungen an den Bund ist allerdings hoch, viel höher als in DE, aber auch höher als in der CH, denn für eine Verfassungsänderung ist eine 2/3 Mehrheit des Nationalrates (Nationalrat = Volksvertretung, 183 Abgeordnete) und eine Mehrheit des Bundesrates (Bundesrat = Ländervertreter, ca. 50 Abgeordnete, von der Bevölkerungsentwicklung abhängig) nötig. Da die Länder im Allgemeinen ihre Kompetenzen nicht dem Bund abgeben wollen, scheitern Verfassungsreformen meistens. Eine Ausnahme war der Tierschutz. Deshalb entspricht die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Wesentlichen noch derjenigen aus dem Jahr 1920, als das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) erlassen wurde. Die komplexe und je nach Bereich unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist zudem ein Problempunkt im Verhältnis zur EU. Komplex ist der Vollzug: Unterschieden wird zwischen Bundesverwaltung, Landesverwaltung und sogenannt mittelbarer Bundesverwaltung. Die mittelbare Bundesverwaltung ist charakteristisch für Österreich. Sie vollzieht die Gesetze, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat und deren Vollzug an die Länder delegiert ist. Der konkrete Vollzug liegt normalerweise bei den Bezirksverwaltungsbehörden.

Bevölkerung und Wirtschaft: Österreich hat mit rund 100 EinwohnerInnen pro km² eine deutlich kleinere Bevölkerungsdichte als die Schweiz. Gleich niedrig ist die Bevölkerungsdichte nur in Frankreich. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf ist kleiner als in der Schweiz, jedoch leicht höher als in DE und FR. Die Erwerbsquote ist niedriger als in der Schweiz, die Arbeitslosenquote gleich niedrig. Die Staats- und Schuldenquote sind höher als in der Schweiz und etwa gleich hoch wie in DE und der NL.

Tabelle 1 Natur

	CH	GR	VD	AT	T	NO	DE	BY	NI	NL	FR	Pic.
Fläche (in Mio. ha)	4.1 ⁹	0.7 ⁹	0.3 ⁹	8.4 ³	1.3 ³	1.9 ³	35.7 ³	7.1 ³	4.8 ³	4.2 ³	63.3 ³	1.9 ³
Fläche nach Nutzung												
<i>Wald</i>	31% ⁹	27% ⁹	32% ⁹	41% ²	38% ²	35% ²	30% ²	35% ²	22% ²	8% ²	25% ²	18%
<i>Unproduktiv (inkl. Gewässer)*</i>	25% ⁹	42% ⁹	26% ⁹	n/a	n/a	n/a	0.7% [*]	1.2% ²	0.3% ²	n/a	n/a	n/a
<i>landwirtschaftlich genutzte Fläche</i>	37% ⁹	30% ⁹	43% ⁹	38% ²	34% ²	48% ²	47% ²	46% ²	55% ²	46% ²	43% ²	68%
<i>Landwirtschaftliche Nutzfläche**</i>	25% ⁹	8% ⁹	34% ⁹	31% ²	?% ²	?% ²	47% ²	46% ²	55% ²	46% ²	43% ²	68%
<i>Siedlung</i>	7% ⁹	2% ⁹	8% ⁹	5% ²	12% ³	n/a	13% ²	11% ²	14% ²	14% ²	7% ²	n/a
landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Kopf (Aren)												
<i>insgesamt***</i>	20 (14) ⁹	110 (28) ⁹	20 (16) ⁹	38 ^{3,4}	62 ^{3,4}	57 ^{3,4}	21 ^{3,4}	26 ^{3,4}	33 ^{3,4}	12 ^{3,4}	43 ^{3,4}	69 ^{3,4}
<i>Dauergrünland****</i>	8 ⁴	26 ¹	7 ¹	21 ^{3,4}	60 ^{3,4}	12 ^{3,4}	6 ^{3,4}	9 ^{3,4}	9 ^{3,4}	5 ^{3,4}	13 ^{3,4}	8 ^{3,4}
<i>Ackerland (offenes AL und KW)</i>	5 ⁴	1 ¹	8 ¹	17 ^{3,4}	2 ^{3,4}	43 ^{3,4}	15 ^{3,4}	17 ^{3,4}	24 ^{3,4}	6 ^{3,4}	29 ^{3,4}	61 ^{3,4}

Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerischer Bauernverband SBV

* = DE: Unland 2007

** = AT: nationaler Wert ohne Almflächen und Bergmähder

*** = CH: Quotienten in Klammern wurden mit dem Nenner Landwirtschaftliche Nutzfläche gebildet

**** = CH: Dauergrünland auf LN, EU: Dauergrünland auf landwirtschaftlich genutzter Fläche

1 = 2010 2 = 2009 3 = 2008 4 = 2007 5 = 2006

6 = 2003 7 = 2000 8 = 2001 9 = 1992/1997

n/a = Daten nicht verfügbar, not available

Tabelle 2 Politik und Verwaltung

	CH	GR	VD	AT	T	NO	DE	BY	NI	NL	FR	Pic.
Bevölkerung (in Mio.)	7.8 ²	0.2 ²	0.7 ²	8.3 ³	0.7 ³	1.6 ³	82.0 ³	12.5 ³	7.9 ³	16.4 ³	64.0 ³	1.9 ³
Anzahl Gliedstaaten	26	-	-	9	-	-	16	-	-	-	-	-
Bevölkerung/Gliedstaat (in Mio.)	0.30	-	-	0.92	-	-	5.13	-	-	-	-	-
Anzahl Gemeinden	2'551	178	339	2'357	279	573	11'337	2'056	1'022	418	36'682	-
Bevölkerung/Gemeinde	3'052	1'078	2'069	3'529	2'520	2'794	7'233	6'089	7'776	39'247	1'745	-
Anzahl Verwalt.einh. Mittelbehörde	-	-	-	-	-	-	-	7	-	12	101	3
Anzahl Verwaltungseinheiten u.E.	166	11	10	99	9	25	295	71	38	(418)	342	13
Bevölkerung/Verwaltungseinheit	46'902	17'442	70'153	84'026	78'111	64'040	277'974	176'338	209'132	39247	187'156	146'769

Verwaltungseinheiten Mittelbehörde

CH: -
AT: -
DE: Bezirke
NL: Provinzen
FR: Départements

Verwaltungseinheiten untere Ebene:

CH: Bezirke
AT: Bezirke und Statutarstädte
DE: Landkreise und kreisfreie Städte
NL: Gemeinden (Municipalities)
FR: Arrondissements

Tabelle 3 Bevölkerung und Wirtschaft

	CH	GR	VD	AT	T	NO	DE	BY	NI	NL	FR	Pic.
Bevölkerung												
Bevölkerung (in Mio.)	7.8 ²	0.2 ²	0.7 ²	8.3 ³	0.7 ³	1.6 ³	82.0 ³	12.5 ³	7.9 ³	16.4 ³	64.0 ³	1.9 ³
Bevölkerungsdichte (pro km2)												
<i>Ganzes Land</i>	189	27	218	101 ³	56 ³	85 ³	230 ³	177 ³	167 ³	487 ³	101 ³	98 ³
<i>Besiedlungsfähiges* Land</i>	332	39	453	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Wirtschaft												
Bruttoinlandprodukt (Mrd. CHF bzw. EUR)	536 ²	12 ^{2/3}	43 ¹	286.197 ³	25 ³	45 ³	2'477 ³	424 ²	206 ²	588 ³	1'933 ³	46 ³
BIP pro Kopf (in CHF bzw. EUR)	68'662 ²	64'000 ³	60'754 ³	34'100 ¹	32'300 ³	25'600 ³	30'300 ¹	33'897 ²	25'913 ²	35'400 ¹	29'800 ¹	21'000 ³
BIP pro Kopf (in EUR**)	49'755	46'377	44'025	34'100	32'300	25'600	30'300	33'897	25'913	35'400	29'800	21'000
Wirtschaftswachstum p. Jahr (in % des VJ)	2.7% ¹	n/a	n/a	2.0% ¹	2.0% ¹	3.6% ¹	3.8% ¹	3.9% ¹	3.4% ¹	1.2% ¹	0.9% ¹	-0.3% ¹
Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren												
<i>primär</i>	3.4% ¹	8% ¹	4% ³	6% ³	5% ³	8% ³	2% ³	3% ³	3% ³	3% ³	3% ³	2% ³
<i>sekundär</i>	22.8% ¹	24% ¹	19% ³	26% ³	25% ³	27% ³	30% ³	32% ³	28% ³	18% ³	23% ³	30% ³
<i>tertiär</i>	73.8% ¹	68% ¹	76% ³	69% ³	68% ³	67% ³	68% ³	65% ³	68% ³	73% ³	72% ³	74% ³
Erwerbsquote (ständ. Wohnbevölkerung)	83% ¹	79% [#]	76% ⁷	72% ¹	63% ¹	54% ¹	71% ¹	55% ¹	48% ¹	77% ¹	64% ¹	45% ¹
Arbeitslosenquote	4% ¹	2% ¹	6% ¹	4% ¹	3% ¹	4% ¹	7% ¹	4% ³	8% ³	5% ¹	10% ¹	12% ¹
Staatsquote (% des BIP)	39% ²	n/a	n/a	52% ²	n/a	n/a	48% ²	n/a	n/a	52% ²	56% ²	n/a
Schuldenquote (% des BIP)	33% ²	n/a	n/a	66% ²	n/a	n/a	73% ²	n/a	n/a	61% ²	78% ²	n/a

Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerischer Bauernverband SBV

* = ohne Wald, ohne unproduktiv

**= durchschnittlicher Wechselkurs Januar 09 – Oktober 2011 (1.38)

1 = 2010 2 = 2009 3 = 2008 4 = 2007 5 = 2006

6 = 2003 7 = 2000

8 = 2001

9 = 1992/1997

n/a = Daten nicht verfügbar, not available

2.1.3. Deutschland

Natur: Deutschland verfügt über rund 17 Mio. ha landwirtschaftliche Nutzfläche, davon 70 Prozent Ackerland. Pro Kopf stehen mehr als dreimal so viel Ackerland zur Verfügung wie in der Schweiz. Bayern (BY) und Niedersachsen (NI) sind die beiden grössten Bundesländer und bedeutende Agrarländer, sie sind beide je grösser als die ganze Schweiz.

Politik und Verwaltung: Die Bundesrepublik Deutschland wird durch das Grundgesetz als Bundesstaat konstituiert und setzt sich zusammen aus dem Gesamtstaat (Bund) und den Gliedstaaten (16 Bundesländer). Sie ist wie AT ein unitaristischer Bundesstaat mit ausgeprägtem Föderalismus, d.h. auch, dass die Gesetzgebungsbefugnis den Ländern obliegt, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Dünge-, das Pflanzenschutz- und das Tierschutzrecht werden durch die sogenannte konkurrierende Gesetzgebung geregelt. Sie bedeutet, dass der Bund ebenfalls Gesetzgebungskompetenz hat. Macht der Bund von seinem Recht Gebrauch, so ist er befugt, abschliessende Vollregelungen für den entsprechenden Bereich zu treffen. Das Naturschutz- und Wasserrecht, die bisher in starkem Mass landesrechtlich geregelt wurden, wurden mit der Föderalismusreform 2006 in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt. Die Bundesländer haben hier allerdings weiterhin eine Abweichungskompetenz in bestimmten Bereichen.

Die Bundesministerien gehören zu den obersten Bundesbehörden, haben jedoch gegenüber den Landesbehörden grundsätzlich keine Aufsichtsbefugnisse. In den meisten Flächenländern besteht ein dreistufiger Behördenaufbau mit den obersten Landesbehörden (Landesministerien) an der Spitze, den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen als Mittelinstanz (z.B. 7 Regierungsbezirke in BY) und den unteren Verwaltungsbehörden (Landkreise, die die Gemeinden zusammenfassen, und kreisfreie Städte). In NI wurden die Mittelbehörden mittlerweile abgeschafft. Die unteren Verwaltungsbehörden unterliegen der Aufsicht und – soweit Staatsaufgaben von ihnen wahrgenommen werden – den Weisungen der Landesbehörden. Auch in BY wurde der Bereich der Landwirtschaftsverwaltung an der Bezirksregierung im Jahr 2005 aufgelöst. Für den Vollzug bestehender Gesetze im Bereich Landwirtschaft und Umwelt sind die Bundesländer zuständig. Eine grosse Autonomie der Bundesländer besteht bei der Konzipierung der freiwilligen Agrarumweltprogramme. Jedes Bundesland erstellt ein eigenes Programm zur ländlichen Entwicklung mit den entsprechenden Fördermassnahmen, die von EU und Bundesländern finanziert werden. Bestimmte Massnahmen werden auch durch den Bund kofinanziert.

Bevölkerung und Wirtschaft: Deutschland ist mit über 80 Mio. EinwohnerInnen das Land mit der grössten Bevölkerung. Vergleichsweise hoch mit 230 Einwohnern/km² ist die Bevölkerungsdichte, etwas niedriger ist sie in BY und NI. Gemessen am höheren BIP pro Kopf, an der höheren Erwerbsquote und der niedrigeren Arbeitslosenquote steht BY wirtschaftlich besser da als NI.

2.1.4. Niederlande

Natur: Die Niederlande sind praktisch gleich gross wie die Schweiz, verfügen jedoch über rund die doppelte landwirtschaftliche Nutzfläche und mehr als doppelt so viel Ackerland. Da die Bevölkerung etwa doppelt so gross ist wie in der Schweiz, ist in der Niederlande Ackerland mit durchschnittlich 6 Aren pro Kopf jedoch gleich knapp wie in der Schweiz.

Politik und Verwaltung: Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat. Die Staatsgewalt wird zentralistisch ausgeübt, es existieren jedoch dezentrale Organe der Selbstverwaltung, die 12 Provinzen und die Kommunen («municipalities»). Sie üben ihre Aufgaben im Rahmen des nationalen Rechts aus und unterstehen einer zentralen Aufsicht. Die Kommunen haben eine wichtige Rolle im Vollzug des Umweltrechts. Die Zuständigkeit im Bereich Landwirtschaft erstreckt sich dabei vor allem auf die Punktquellen von Emissionen sowie die Aufbringung von Abwässern auf landwirtschaftliche Nutzflächen. Eine Zuständigkeit besteht auch bezüglich Pufferzonen an Gewässern, die von den Water Boards überwacht werden. Die 25 Water Boards (regional water authorities) sind eine sehr alte niederländische Institution. Sie sind verantwortlich für das Management von Quantität und Qualität der Oberflächengewässer. Aus hierarchischer Hinsicht haben sie denselben Status wie Kommunen. Sie sind jedoch finanziell unabhängig. Innerhalb eines bestimmten Rahmens können auch sie bindende Regeln erlassen, Genehmigungen ausstellen oder Abgaben erheben.

Bevölkerung und Wirtschaft: Die Niederlande haben die mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte. Mit rund 500 EinwohnerInnen/km² ist sie auch deutlich höher als diejenige der Schweiz. Gemessen an den wirtschaftlichen Schlüsselgrössen BIP pro Kopf, Erwerbsquote, Arbeitslosenquote und Schuldenquote ist sie das Land, das der Schweiz am ähnlichsten ist.

2.1.5. Frankreich

Natur: Frankreich ist mit 64 Millionen Hektaren das grösste der fünf untersuchten Ländern. Trotz den Alpen, den Pyrenäen, den Vogesen und dem Zentralmassiv eignet sich Frankreich besser für die landwirtschaftliche Produktion als beispielsweise Österreich oder die Schweiz. Die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt fast das Dreissigfache derjenigen der Schweiz. Während die pflanzliche Produktion vor allem im Pariser-Becken und in Südfrankreich stattfindet, hat die tierische Produktion ihren Schwerpunkt im Gebiet der Bretagne bzw. der Normandie.

Politik und Verwaltung: Frankreich ist ein Einheitsstaat und ist in 96 bzw. 101 (inkl. Übersee) Departemente eingeteilt, die 1982 zu 26 Regionen (davon 4 in Übersee) zusammengefasst wurden. Die Departemente sind vom Zentralstaat beauftragt, die Kommunen zu beaufsichtigen. Das Nationale Parlament ist der einzige Gesetzgeber, und das Regierungs- und Verwaltungssystem ist zentralistisch aufgebaut. In den letzten Jahren wurden zwar immer mehr Verwaltungsaufgaben dezentralisiert, beispielsweise sind die Regionen seit 1993 für Umweltschutzmassnahmen zuständig, doch die Gesetze und Verordnungen werden in der Hauptstadt Paris erlassen, und die Vollzugskompetenzen der Departemente und Regionen sind klein.

Bevölkerung und Wirtschaft: Gemessen an der Einwohnerzahl ist Frankreich nach Deutschland das zweitgrösste Land. Aufgrund der grossen Landesfläche ist die Bevölkerungsdichte mit ungefähr 100 EinwohnerInnen pro km² allerdings deutlich niedriger als in NL, DE und der CH. Wirtschaftlich betrachtet ist Frankreich das schwächste Land: Das BIP pro Kopf ist am niedrigsten, ebenso die Erwerbsquote, während die Arbeitslosenquote die höchste ist. Frankreich hat auch die höchste Staats- und Schuldenquote. Was für Frankreich gilt, trifft noch mehr für die Picardie zu, von den Vergleichsregionen bildet sie das wirtschaftliche Schlusslicht: Das BIP pro Kopf ist mit Abstand das niedrigste, ebenso die Erwerbsquote, während die Arbeitslosenquote am höchsten ist.

2.2. Landwirtschaft: Bedeutung und Strukturen

Beschrieben werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Fallstudienländern bzw. den Vergleichsregionen und der Schweiz bei der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Landwirtschaft (Tabelle 4) sowie bei den landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen (Tabelle 5, Abbildung 2, Abbildung 3, Abbildung 4).¹³

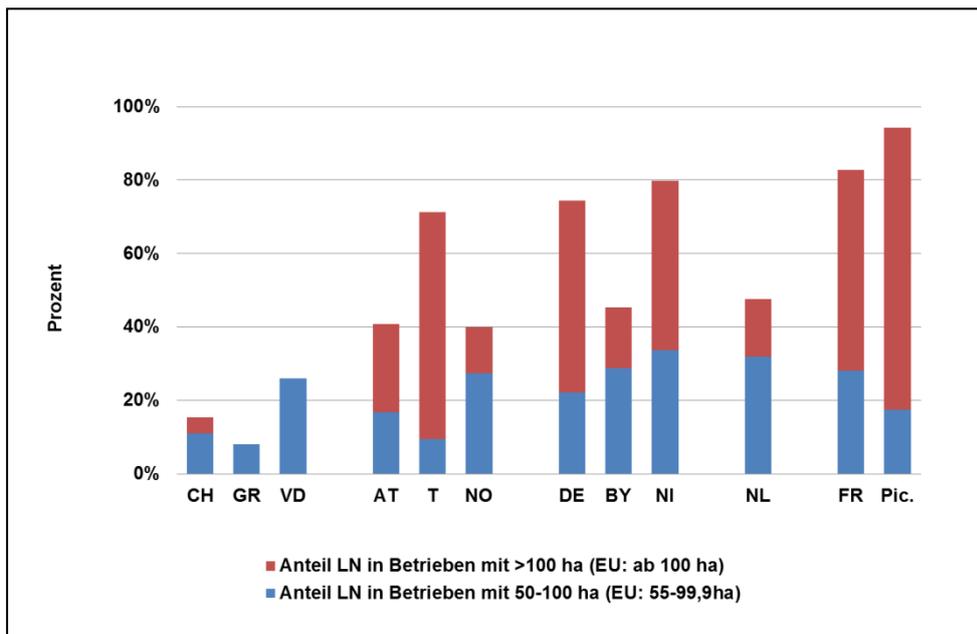
2.2.1. Schweiz

Wirtschaftliche und politische Bedeutung der Landwirtschaft: Der Primärsektor beschäftigt 3 Prozent der Erwerbstätigen und trägt weniger als 1 Prozent zum BIP bei. Damit ist die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Schweiz am kleinsten. Nur in DE ist sie vergleichbar niedrig. Ausdruck der gleichzeitig grossen politischen Bedeutung ist das PSE (Producer Support Estimate) von 50-60 Prozent (2009-2011). Es besagt, dass 50-60 Prozent des Produktionswertes der Landwirtschaft auf einer politischen Stützung der Produzenten beruht. Die hauptsächlichen Instrumente sind die Marktpreisstützung über Grenzschutzmassnahmen, diese zahlen die KonsumentInnen, und die direkten Einkommenszahlungen an die Bauern (Direktzahlungen), diese zahlen die SteuerzahlerInnen. Gemessen am PSE hat die Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu derjenigen in den EU Ländern, wo das PSE im gleichen Zeitraum 20 Prozent betrug, eine grössere politische Bedeutung.

Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen: Die Betriebsgrössenstruktur der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe weicht deutlich von derjenigen der Vergleichsländer ab. Dies zeigt sich weniger an der durchschnittlichen Betriebsgrösse als in der Betriebsgrössenverteilung. Während in der Schweiz die Betriebe, die mehr als 50 ha gross sind, deutlich unter 20 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) bewirtschaften, bewirtschaften in den übrigen Fallstudienländern die Betriebe in dieser Betriebsgrössenkatgorie 40 Prozent (AT), 50 Prozent (NL), 75 Prozent (DE) und 85 Prozent (FR) der LN. Diese kleine Bedeutung grösserer Betriebe in der Schweiz, auch im Vergleich zu eher ähnlichen Regionen wie AT (mit TI, NO), BY und NL, ist bemerkenswert.

¹³ Abbildungen zu den Tabellen sowie tabellarische Übersichten zu ausgewählten pflanzlichen (Weizen, Kartoffeln, Salat, Äpfel) und tierischen Produkten (Milch, Schweine, Rinder) finden sich im Anhang II.

Abbildung 2 Anteil an gesamter Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) in Betrieben grösser 50 ha



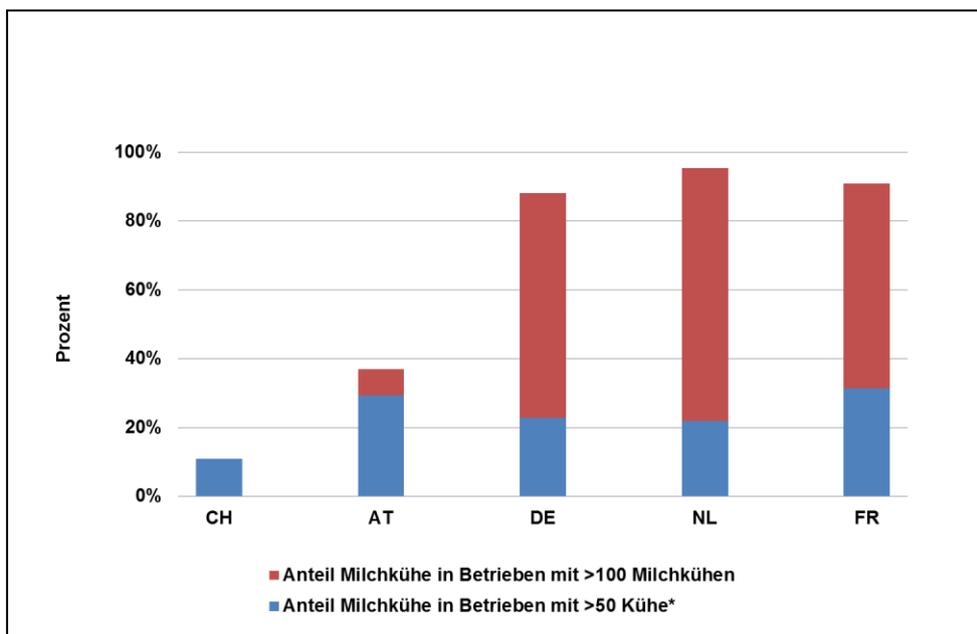
Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Schweizerischer Bauernverband SBV

CH: 2010, EU: 2007 (Details vgl. Tabelle 5)

GR und VD: Anteil > 50 ha, sonst keine Zahlen verfügbar

Die CH unterscheidet sich besonders deutlich auch bei Bedeutung und Struktur der Milchproduktion: In der CH halten immer noch die Hälfte der Betriebe Milchkühe, das ist ein deutlich höherer Anteil als in den Vergleichsländern, wo nur rund 20 Prozent (FR) bis rund 30 Prozent der Betriebe (AT, DE, NL) melken. Auch die Konzentration der Milchproduktion ist in der CH viel weniger fortgeschritten: In der CH stehen «nur» 10 Prozent der Milchkühe in Beständen mit mehr als 50 Kühen, in AT sind es rund 40 Prozent, in DE, NL und FR 90 bis 95 Prozent.

Abbildung 3 Anteil gesamter Milchkuhbestand in Betrieben mit über 50 (Milch)Kühen (Prozent)



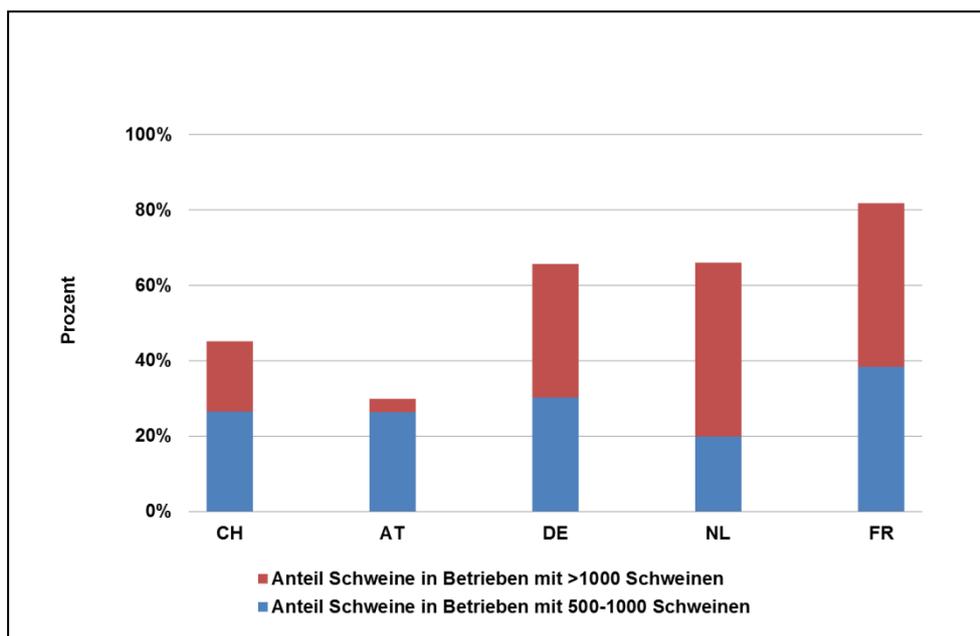
Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Schweizerischer Bauernverband SBV

CH: 2010, EU: 2007 (Details vgl. Anhang)

*Verhältnis bezieht sich auf gesamten Kuhbestand (Milch- und Mutterkühe): CH: alle Kühe, alle Betriebe >50; EU: nur Milchkühe, nur Betriebe 50-99

Überraschend ist andererseits, dass die Konzentration der Schweineproduktion in der CH grösser ist als in AT. Während in der CH gegen die Hälfte der Schweine in Beständen mit mehr als 500 Schweinen stehen, sind es in AT 30 Prozent.

Abbildung 4 Anteil gesamter Schweinebestand in Betrieben mit über 500 Schweinen (Prozent)

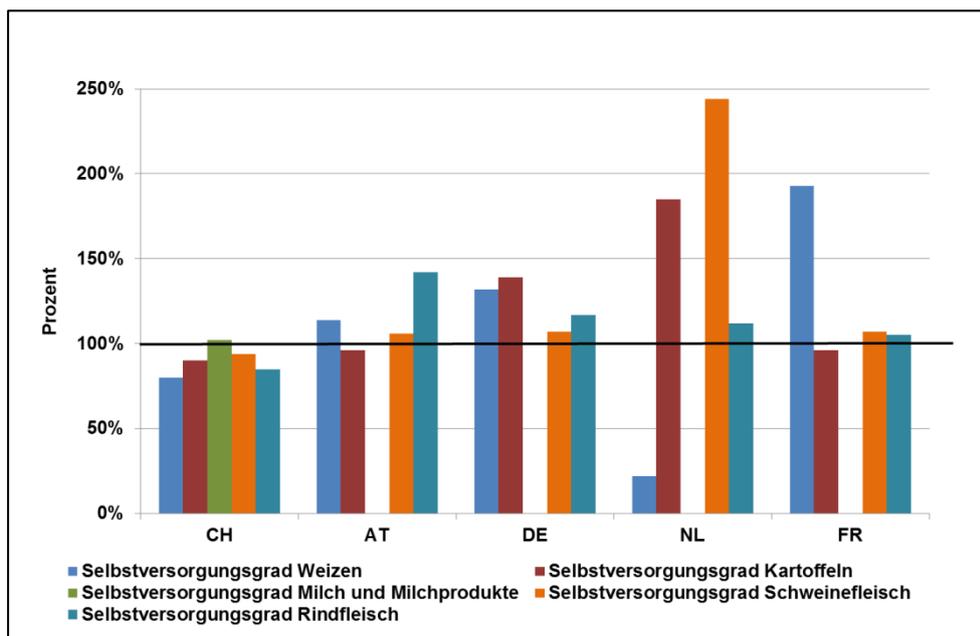


Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Schweizerischer Bauernverband SBV

CH: 2010, EU: 2007 (Details vgl. Anhang)

Bemerkenswert ist weiter, dass die CH bei den meisten Produkten, die von den klimatischen Bedingungen her in der Schweiz produziert werden können, einen Selbstversorgungsgrad (brutto) von gegen 100 Prozent hat (Abbildung 5). In den anderen Ländern schwankt der Selbstversorgungsgrad stark zwischen verschiedenen Produkten oder ist oftmals gar nicht ausgewiesen. Im, angesichts knapper landwirtschaftlicher Nutzfläche und hoher Bevölkerungsdichte, eher hohen Selbstversorgungsgrad der Schweiz spiegelt sich ebenfalls die politische Bedeutung der Landwirtschaft.

Abbildung 5 Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten Produkten



Quellen und Erläuterungen vgl. Anhang II

Tabelle 4 Bedeutung der Landwirtschaft

	CH	GR	VD	AT	T	NO	DE	BY	NI	NL	FR	Pic.
Landw. Bruttowertschöpfung* (in Mrd. EUR)	2.8 ¹	n/a	n/a	2.7 ¹			13,9 ¹			8,8 ¹	27.2 ¹	
Anteil Landwirtschaft am BIP (%)	0.8% ⁵	n/a	n/a	1.7%	1.1%	3.2%	0.9%	1.0%	1.7%	1.8%	2.0%	3.8%
Beschäftigte in der Landw. (inkl. Teilzeit)	167'462 ¹	7'033 ¹	13'421 ¹	228'100 ¹	19'800 ¹	63'500 ¹	874'600 ¹	192'600 ¹	107'900 ¹	224'600 ¹	790'700	13'600 ¹
Producer Support Estimate PSE** (%)	54% ¹	--	--	20% ¹	--	--	20% ¹	--	--	20% ¹	20% ¹	--

Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerischer Bauernverband SBV

* = Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen (= Produktionswert zu Herstellungspreisen abzüglich Vorleistungen)

**= PSE (früher: Producer Subsidy Equivalent): bezeichnet den Produktionswert, der nicht durch den Markt, sondern die Politik entsteht, und umfasst die Transfers der KonsumentInnen (Grenzschutz) und der SteuerzahlerInnen (Direktzahlungen). Für die einzelnen EU-Länder ist kein PSE ausgewiesen, nur für die EU-27 als Ganzes.

1 = 2010 2 = 2009 3 = 2008 4 = 2007 5 = 2006
6 = 2003 7 = 2000 8 = 2001 9 = 1992/1997 n/a = Daten nicht verfügbar, not available

Tabelle 5 Agrar- und Produktionsstrukturen

	CH	GR	VD	AT	T	NO	DE	BY	NI	NL	FR	Pic.
landwirtschaftlich genutzte Flächen (in Mio. ha)	1.53 ⁸	0.21 ⁸	0.14 ⁸	3.19 ⁴	0.44 ⁴	0.92 ⁴	16.93 ⁴	3.21 ⁴	2.62 ⁴	1.91 ⁴	27.48 ⁴	1.32 ⁴
Sommerungsgebiet (in Mio. ha)	0.54 ⁸	0.17 ⁸	0.03 ⁸	(0.72) ⁴	(0.29) ⁴	(0) ⁴	n/a	~ 0.04 ²	n/a	n/a	n/a	n/a
Anteil Sommerungsgebiet	35% ⁸	80% ⁸	21% ⁸	23%	(66%) ⁴	(0%) ⁴	n/a	~ 1,3% ²	n/a	n/a	n/a	n/a
landw. Nutzfläche LN (in Mio. ha)	1.05 ¹	0.05 ¹	0.11 ¹	3.19 ⁴	0.44 ⁴	0.92 ⁴	16.93 ⁴	3.21 ⁴	2.62 ⁴	1.91 ⁴	27.48 ⁴	1.32 ⁴
Dauerkulturen (in 1000 ha)	24	1	5	68 ⁴	0.2 ⁴	33 ⁴	200 ³	14 ⁴	18 ⁴	35 ⁴	1086 ⁴	5 ⁴
<i>Anteil Ackerland (AL und KW)</i>	38% ¹	8% ¹	64% ¹	44% ⁴	3% ⁴	76% ⁴	70% ⁴	65% ⁴	72% ⁴	55% ⁴	67% ⁴	89% ⁴
<i>Anteil Dauergrünland (an LN)</i>	58%	91%	31%	54% ⁴	97% ⁴	21% ⁴	29% ⁴	35% ⁴	28% ⁴	43% ⁴	29% ⁴	11% ⁴
<i>Anteil Dauerkulturen (an LN)</i>	2.27%	1.16%	4.29%	2.13%	0.05%	3.64%	1.18%	0.43%	0.69%	1.84%	3.95%	0.39%
Anzahl landwirtschaftliche Betriebe	59'065 ¹	2'646 ¹	4'148 ¹	165'420 ⁴	15'330 ⁴	40'420 ⁴	370'480 ⁴	120'960 ⁴	49'540 ⁴	76'740 ⁴	527'350 ⁴	13'730 ⁴
durchschn. Fläche (LN) pro Betrieb (ha)	18 ¹	20 ¹	26 ¹	19 ⁴	28 ⁴	23 ⁴	46 ⁴	27 ⁴	53 ⁴	25 ⁴	52 ⁴	96 ⁴
Anteil LN in Betrieben mit 50-100 ha (EU: 55-99,9ha)	11% ¹	8%	26%	17% ⁴	9% ⁴	27% ⁴	22% ⁴	29% ⁴	34% ⁴	32% ⁴	28% ⁴	18% ⁴
Anteil LN in Betrieben mit >100 ha (EU: ab 100 ha)	4% ¹	n/a	n/a	24% ⁴	62% ⁴	13% ⁴	52% ⁴	17% ⁴	46% ⁴	16% ⁴	55% ⁴	77% ⁴
Tierbestand (GVE in 1000)	1'326 ¹	54 ¹	84 ¹	2'473 ⁴	151 ⁴	588 ⁴	17'985 ⁴	3'617 ⁴	4'559 ⁴	6'415 ⁴	22'544 ⁴	514 ⁴
Regionaler Anteil am Tierbestand	100%	4%	6%	100%	6%	24%	100%	20%	25%	100%	100%	2%
Viehichte (GVE/ha)	1.2- ⁴ 1.7	0.3- ³ 0.9	0.7 ³	0.8-1.1 ⁴	0.3- ⁴ 1.3	0.6 ⁴	1.1 ⁴	1.1 ⁴	1.7 ⁴	3.4 ⁴	0.8 ⁴	0.4 ⁴

Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerischer Bauernverband SBV

1 = 2010 2 = 2009 3 = 2008 4 = 2007 5 = 2006
6 = 2003 7 = 2000 8 = 1992/1997 n/a = Daten nicht verfügbar, not available

2.2.2. Österreich

Wirtschaftliche und politische Bedeutung der Landwirtschaft: Österreich beschäftigt im Vergleich zu den anderen Ländern mit einem Anteil von 6 Prozent am meisten Erwerbstätigen im Primärsektor, inkl. der in AT relativ wichtigen Forstwirtschaft. Der Beitrag der Landwirtschaft zum BIP ist doppelt so gross wie in der CH. Noch wichtiger ist die Landwirtschaft in Niederösterreich, wo 8 Prozent der Erwerbstätigen im Primärsektor arbeiten und der Beitrag zum BIP das Doppelte des österreichischen Durchschnitts beträgt. Die niederösterreichische Landwirtschaft erwirtschaftet zudem 30 Prozent des Produktionswertes der gesamten österreichischen Landwirtschaft. In Tirol ist die Bedeutung der Landwirtschaft deutlich kleiner.

Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen: Die Bedeutung des Ackerbaus ist in Österreich grösser als in der CH, nach Abzug der Almen und Bergmähder macht das Ackerland mehr als 50 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche aus, in Niederösterreich beträgt der Anteil Ackerland sogar 76 Prozent. Die Agrarstrukturen unterscheiden sich auch bei anderen Schlüsselgrössen deutlich von denjenigen in der CH. Beispiele: Gemessen am jeweiligen Anteil der Betriebe an allen Betrieben und der jeweiligen Grössenstruktur ist der Strukturwandel in der Milchproduktion weiter fortgeschritten, derjenige in der Schweineproduktion hingegen weniger. Die Intensität der Produktion scheint ebenfalls geringer: die Viehdichte ist halb so gross, die durchschnittlichen Milcherträge sind tiefer, ebenso die durchschnittlichen Erträge im Pflanzenbau (Weizen, Kartoffeln). Weiter ist Österreich Nettoexporteur bei Schweine- und Rindfleisch sowie bei Weizen

2.2.3. Deutschland

Wirtschaftliche und politische Bedeutung der Landwirtschaft: Prozentual betrachtet (Anteil Erwerbstätige im Primärsektor, Anteil Landwirtschaft am BIP) ist die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft mit derjenigen in der CH vergleichbar, wobei der Anteil Erwerbstätige eher kleiner und der Anteil am BIP eher etwas grösser ist.

Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen: Nahezu die Hälfte der Landesfläche wird landwirtschaftlich genutzt; etwa 30 Prozent sind bewaldet. In Niedersachsen (NI) liegt der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche überdurchschnittlich hoch, während der Waldanteil unterdurchschnittlich ist. Der Anteil an Ackerland an der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt deutschlandweit bei 70 Prozent, in Bayern (BY) ist er eher etwas niedriger, in NI etwas höher. Die Betriebsgrössenstruktur variiert innerhalb Deutschlands stark: In BY sind die Betriebe unterdurchschnittlich, in NI überdurchschnittlich gross. Im Vergleich zur Schweiz ist der Strukturwandel in BY aber weiter fortgeschritten, die Betriebe grösser 50 ha bewirtschaften gegen 50 Prozent der LN.

Innerhalb der Bundesländer gibt es deutliche regionale Unterschiede in der Produktion. So sind der Voralpenraum sowie Ostbayern Schwerpunktgebiete in der Milcherzeugung. In NI konzentriert sich die Veredelungswirtschaft im Nordwesten und die Milchvieh- und Rinderhaltung in den Grünlandregionen der Küstengebiete, während der südöstliche Teil vom Ackerbau geprägt ist. Obst- und Gemüseanbau sind auf wenige Regionen konzentriert. Die Bedeutung der beiden Länder für die Produktion zeigt sich daran, dass sie fast die Hälfte des Tierbestandes auf sich vereinen. In NI ist die Schweineproduktion wichtig, 30 Prozent des deutschen Schweinebestandes befinden sich dort, was sich auch in der Viehdichte von 1,7 GVE/ha zeigt, die deutlich höher ist als im bundesweiten Durchschnitt oder in BY. In BY hat die Milchviehhaltung eine grosse Bedeutung. In BY befindet sich rund die Hälfte aller deutschen Milchviehbetriebe und werden 30 Prozent der Milchkühe gehalten. NI ist auch für die pflanzliche Produktion bedeutsam, so befinden sich dort gegen 50 Prozent der deutschen Kartoffelanbaufläche. Gemessen an den durchschnittlichen Erträgen ist die Produktionsintensität hoch: beispielsweise sind die Erträge in der Weizen- und der Kartoffelproduktion, aber auch der Milchproduktion in DE höher als in der CH, in NI deutlich höher. DE ist Nettoexporteur bei Weizen, Kartoffeln, Schweine- und Rindfleisch.

2.2.4. Niederlande

Wirtschaftliche und politische Bedeutung der Landwirtschaft: In den Niederlanden arbeiten anteilmässig gleichviele Erwerbstätige in der Landwirtschaft wie in der Schweiz, der Anteil am BIP ist aber doppelt so gross. Die hohe Abhängigkeit vom Export von Agrarprodukten, insbesondere Zierpflanzen, Fleisch, Milchprodukte und Gemüse, bedeutet einen hohen Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig ist Agrarland knapp und Umwelt- und Tierschutzaspekte haben einen relativ hohen Stellenwert in der Bevölkerung. Die Raumordnungspolitik zielt unter anderem darauf ab, intensiven Gewächshausanbau und intensive Veredelungsbetriebe in bestimmten Regionen zu konzentrieren, um deren Auswirkungen auf Landschaft und Umwelt zu begrenzen.

Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen: Knapp die Hälfte der Landesfläche ist landwirtschaftliche Nutzfläche, der Waldanteil ist mit 7,8 Prozent unter den Fallstudienländern mit Abstand am niedrigsten. Über die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche ist Ackerland. Der durchschnittliche Viehbesatz ist mit 3,4 GVE/ha mit Abstand am höchsten. Die Betriebsgrößenstruktur ist ähnlich wie in Niederösterreich und BY. Die durchschnittliche Betriebsgrösse beträgt 25 ha, die Betriebe grösser 50 ha bewirtschaften gegen die Hälfte der LN.

Die niederländische Landwirtschaft ist geprägt von Viehhaltung und Gartenbau. Der Schweinebestand ist rund viermal so gross wie in Österreich oder fast so gross wie derjenige in Frankreich. Fast die Hälfte der Schweine sind auf Betrieben mit mehr als 1'000 Schweinen. Ebenfalls wichtig ist die Milcherzeugung: In der Niederlande stehen fast dreimal so viele Kühe wie in Österreich oder der Schweiz und 75 Prozent der Kühe stehen auf Betrieben mit mehr als 100 Kühen. Im Ackerbau ist der Kartoffelanbau wichtig: die Kartoffelanbaufläche beträgt das Siebenfache derjenigen Österreichs und ist grösser als diejenige Frankreichs. Quantitativ unbedeutend ist der Weizenanbau. Die Intensität der Produktion zeigt sich an den hohen Erträgen, beispielsweise bei Milch, Kartoffeln, aber auch Weizen. Die durchschnittlichen Weizenerträge sind sogar mit Abstand die höchsten. Die Niederlande sind Nettoexporteur u.a. bei Kartoffeln (Selbstversorgungsgrad 185 Prozent) und bei Schweinefleisch (Selbstversorgungsgrad 244 Prozent).

2.2.5. Frankreich

Wirtschaftliche und politische Bedeutung der Landwirtschaft: In Frankreich arbeiten 2 Prozent der Erwerbstätigen im Primärsektor, der Beitrag zum BIP ist gleichzeitig innerhalb der Fallstudienländer der höchste. In der wirtschaftlich schwachen Picardie arbeiten ebenfalls nur 2 Prozent der Erwerbstätigen im Primärsektor, diese erwirtschaften aber fast 4 Prozent des regionalen BIP.

Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsstrukturen: Frankreich verfügt mit mehr als 27 Mio. ha über die grösste landwirtschaftliche Nutzfläche aller EU-Staaten (dies sind knapp 16 Prozent der gesamten LN der EU27). Zwei Drittel dieser Fläche wird als Ackerland genutzt, in der Picardie ist der Anteil Ackerland an der LN gar 90 Prozent. Frankreich weist innerhalb der Fallstudienländer die grössten Betriebsstrukturen auf: Die durchschnittliche LN beträgt 55 ha, die Betriebe, die grösser sind als 50 ha, bewirtschaften über 80 Prozent der LN. In der Picardie beträgt die durchschnittliche LN pro Betrieb über 95 ha.

Frankreich unterscheidet sich von allen anderen Ländern darin, dass (gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung) die Bedeutung der tierischen Produktion mit einem Anteil von 36 Prozent deutlich kleiner ist als diejenige der pflanzlichen Produktion mit einem Anteil von 59 Prozent. Wichtig ist der Weizenanbau auf über 5 Mio. ha. Die durchschnittlichen Erträge sind vergleichbar mit denjenigen in Deutschland, tiefer als in der Niederlande und höher als in der CH und Österreich. Gemessen an den Erträgen ist die Produktionsintensität hoch im Pflanzenbau (Erträge Weizen, Kartoffeln), nicht unbedingt bei der Milch.

Innerhalb der EU ist Frankreich der grösste Produzent von landwirtschaftlichen Produkten. Gemessen am Flächenanteil überdurchschnittlich ist die Bedeutung der Produktion von Wein (50 Prozent), Getreide, Mais, Hülsenfrüchte (je ca. 30 Prozent), Rindfleisch (knapp 30 Prozent) und Geflügelfleisch (20 Prozent). Frankreich ist Nettoexporteur bei vielen Agrarprodukten, bei Weizen beispielsweise beträgt der Selbstversorgungsgrad rund 200 Prozent. Frankreich ist global der zweitgrösste Exporteur von Agrarprodukten, nach den USA.

3. Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft

Eine frühere Untersuchung ausgewählter Umweltregulierungen hatte ergeben, dass die Schweiz in keinem der untersuchten Bereiche die strengsten Vorschriften hatte.¹⁴ In der vorliegenden Studie wurden für die weitere Analyse fünf Kategorien von Normen gebildet: Gewässerschutz, Naturschutz, Bodenschutz, Luftreinhaltung/Klimaschutz und Tierschutz. Diese Auswahl ist das Ergebnis einer Bestandesaufnahme der Gesetzgebung im Umwelt- und Tierschutzbereich in den Fallstudienländern einerseits und von verschiedenen Gesprächen mit Betroffenen (Landwirte, Behörden, Kontrollstellen u.a.) andererseits. Sie stellt eine Priorisierung dar und bildet die Wichtigkeit und Aktualität der Themen aus Sicht der landwirtschaftlichen Praxis (v.a. Gewässer- und Tierschutz), der Politik, v.a. im Zusammenhang mit internationalen Entwicklungen (Naturschutz: Biodiversitätskonvention; Luftreinhaltung/Klimaschutz: Klimakonvention; Bodenschutz), und der Öffentlichkeit (Tierschutz) ab. Da es zu Bodenschutz und Luftreinhaltung/Klimaschutz wenige gesetzliche Erlasse gibt und diese auch für die betriebliche Praxis bisher kaum Einschränkungen mit sich bringen, werden sie nachstehend zur Kategorie «sonstiges Umweltrecht» zusammengefasst.

Einbezogen werden das ordentliche Umwelt- und Tierschutzrecht sowie die Direktzahlungsverordnung mit dem Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz und Cross Compliance (CC) in der EU. Regelungen, welche die Düngung und den Pflanzenschutz betreffen, werden aufgrund ihrer dominierenden Wirkung auf diesen Bereich dem Gewässerschutz zugeordnet. Relevant für die Betrachtungen sind Auflagen, die für die Landwirte unmittelbar gelten und im Fall eines aufgedeckten Verstosses mit Sanktionen (Bussen oder Abzug von gewährten Zahlungen) geahndet werden können. Die Vorschriften werden nicht systematisch, sondern exemplarisch beschrieben. Es besteht keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Beispielhaft wird etwas ausführlicher auf die Gesetzgebung in der Schweiz und in Deutschland eingegangen. Detailliertere Betrachtungen finden sich im Anhang:

- Vergleich der Gewässer-, Natur-, Boden- und Tierschutzvorschriften in der Schweiz und in Deutschland (Anhang III)
- Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft: Vorgaben der EU (Anhang V)
- Fallstudien Schweiz und Deutschland (Anhang VI, Anhang VIII)

3.1. Gesetzgebung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen: Übersicht

In allen untersuchten Ländern/Regionen gibt es gesetzliche Bestimmungen zum Schutz von Wasser, Natur, Boden und Luft sowie zur Regelung landwirtschaftlicher Prozesse in den Bereichen Düngung und Pflanzenschutz sowie Tierhaltung. Unterschiede bestehen bei der jeweiligen Gewichtung und der Gesetzgebungskompetenz der staatlichen Ebenen.

In Tabelle 6 und Tabelle 7 wird die Gesetzgebung im Gewässer-, Natur- und Tierschutz auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zusammengestellt.¹⁵ Für AT, DE, NL und FR ist die **EU** mit ihren Richtlinien und Verordnungen die oberste Ebene. In den Einheitsstaaten **NL** und **FR** ist die Gesetzgebungskompetenz der nationalen Ebene von zentraler Bedeutung. In den Bundesstaaten **AT** und **DE** hat oft auch die Gliedstaatenebene (Bundesländer) Gesetzgebungskompetenz, d.h. es kann auf drei Ebenen Regelungen geben. In der **CH** fällt die oberste Ebene weg, dafür kann im Prinzip auch die unterste staatliche Ebene, die Gemeinde, Gesetze erlassen. Die CH unterscheidet sich von den anderen föderalen Ländern darin, dass es in praktisch jeder Gesetzesmaterie auf Ebene Bund und Gliedstaat (Kantone) Gesetzeserlasse gibt. Insgesamt zeigt die Übersicht, dass die Vorschriften auf viele Gesetze und mehrere Ebenen verteilt sind.

Gewässerschutz

Im Gewässerschutz ist in allen Ländern die nationale Ebene die hauptsächliche Regelungsebene. Die Gewässerschutzvorschriften für die Landwirtschaft, sie betreffen im Wesentlichen die Düngung und den Pflanzenschutz, sind in allen Ländern in mehreren Gesetzeserlassen geregelt. Nur in der **CH** besteht auch auf Gliedstaatenebene eine zusätzliche Gesetzgebung. In **AT** liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Gewässerschutz nur beim Bund; beim Pflanzenschutz hat der Bund Gesetzge-

¹⁴ Steinmann, Patricia. 2008. Agrarumweltvorschriften im Vergleich. Agrarforschung 15 (2): 82-87.

¹⁵ Ohne zusätzlichen Auflagen aus Direktzahlungsverordnung (ÖLN) und Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (CC) mit den jeweiligen Umsetzungsbestimmungen in den Ländern. Für die Niederlande wurde nur das CC-relevante Fachrecht betrachtet, das national einheitlich gilt; die eventuell zusätzliche, auch regionale, Gesetzgebung war nicht auf Englisch zugänglich.

bungskompetenz im Bereich Zulassung, die Länder im Bereich Anwendung. So führt die Umsetzung der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden zu Gesetzesnovellierungen bei Bund und Ländern, z.B. auch des **NÖ** Pflanzenschutzmittelgesetzes. In **DE** ist das Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht auf nationaler Ebene geregelt, im Umweltrecht, d.h. auch im allgemeinen Gewässerschutz, haben die Länder gewisse Abweichungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten. Zudem können die Länder sensible Wasserschutzgebiete und Überschwemmungsgebiete durch Landesverordnungen oder einzelne Schutzgebietsverordnungen schützen. In **FR** setzen die Departemente bzw. Regionen das Gewässerschutzrecht um. Bei der Umsetzung der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG werden die einzelnen Regionen ab 2013 die Möglichkeit haben, aus einem national vorgegebenen Massnahmenpaket eine für die Region spezifische Auswahl zu treffen.

Naturschutz

Der Natur- unterscheidet sich vom Gewässerschutz bei den föderalen Fallstudienländern darin, dass alle eine Naturschutzgesetzgebung auf Gliedstaatenebene haben. Ursprünglich war die Gesetzgebung in diesen drei Ländern in der Kompetenz der Gliedstaaten. In **AT** ist dies heute noch so, der Bund hat keinerlei Gesetzgebungsbefugnis im Naturschutz, und es sind die Bundesländer, die die entsprechenden EU Richtlinien in Landesgesetze umsetzen. So gibt es beispielsweise in **TI** und **NÖ** eine ausgebaute Naturschutzgesetzgebung auf Landesebene. In **DE** ist der Bund seit der Föderalismusreform 2006 befugt, abschliessende Vollregelungen im Naturschutz zu treffen, 2010 wurde ein neues Bundesnaturschutzgesetz verabschiedet, die Länder haben jedoch Abweichungsmöglichkeiten in gewissen Bereichen und erlassen zudem Schutzgebietsverordnungen. Für die **NL** wurde nur das CC-relevante Fachrecht betrachtet, das national einheitlich gilt; eine eventuell zusätzliche vorhandene, auch regionale, Gesetzgebung war nicht auf Englisch zugänglich. In **FR** sind die Departemente bzw. Regionen für den Vollzug des Naturschutzrechts zuständig. Bei der 2011 eingeführten Regionalplanung für eine nachhaltige Landwirtschaft haben die Regionen und Departemente jedoch Mitspracherecht. Der Naturschutz hat in der Gesetzgebung in allen Ländern an Bedeutung gewonnen, einerseits durch internationale Entwicklungen (alle Länder), andererseits durch entsprechende EU Politik (Vogelschutz- und Habitat-RL, Natura 2000).

In der **CH** gibt es auf Ebene Bund eine Rahmengesetzgebung, Naturschutz bleibt aber eine Sache der Kantone und um eine nationale Politik umzusetzen, unterstützt der Bund die Kantone finanziell. Seit 2008 wird dazu das Instrument der vierjährigen Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen eingesetzt, das im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen eingeführt wurde.

Tierschutz

Auch der gesetzliche Tierschutz ist in den vergangenen Jahren in allen Ländern auf gesetzlicher Ebene wichtiger geworden. In der **CH, DE, NL und FR** ist er auf nationaler Ebene gesetzlich geregelt. In **AT** war der Tierschutz bis vor wenigen Jahren Ländersache und auch nach dem Inkrafttreten des nationalen Tierschutzgesetzes 2005 haben die Bundesländer weitgehende Vollzugsbefugnisse und eine eigene Gesetzgebung. In der **CH** ergänzen kantonale Gesetzgebungen die nationale. Mit der letzten Revision der Tierschutzverordnung 2008 sind die Vollzugskompetenzen der Kantone allerdings eingeschränkt worden. In **DE** können die Bundesländer Leitlinien zur Konkretisierung erlassen, so z.B. in Niedersachsen für die Haltung von Milchkühen. In **FR** setzen die Departemente den Tierschutz um, wobei in jedem Departement ein Regierungsmitglied (conseil départemental) speziell für die Tiergesundheit und den Tierschutz verantwortlich zeichnet.

Tabelle 6 Überblick über die Gesetzeserlasse mit Vorschriften für die Landwirtschaft im Gewässerschutz auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (ohne zusätzliche Auflagen aus ÖLN, CC)

	Ebene	CH	AT	DE	NL	FR ¹⁶
Gewässerschutz	EU			Grundwasser-RL 80/68/EWG und 2006/118/EG Wasserrahmen-RL 2000/60/EG Nitrat-RL 91/676/EWG VO über Inverkehrbringen von PSM Nr. 1107/2009 Pestizid-RL 2009/128/EG		
	National	GSchG GSchV ChemRRV ChemV PSMV VFB-LG (Fachbewilligung PSM)	Wasserrechtsgesetz Verordnung Aktionsprogramm Nitrat Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan Grundwasserschutzverordnung Düngemittelgesetz Chemikaliengesetz Chemikalienverordnung Chemikalienverbotsverordnung PSM Gesetz Verord. Verbot PSM	WHG DüV PflSchG PflSchMGV PflSchAnwV PflSchSachkV BienSchV	Decree on discharges The Soil Protection Decree, Open Cultivation and Livestock Production Act on Manures and Fertilisers Implementary Decree to the Act on Manures and Fertilisers Decree on the use of fertilizers Plant Protection Products and Biocides Act	Code de l'environnement Code rural et de la pêche maritime Code de santé publique Code général des collectivités territoriales Loi Grenelle I Loi Grenelle II
	Regional	KGSchG (GR) KGSchV (GR) KUSG (GR) Landwirtschaftsverordnung (GR) LVLAgr (VD) RLVLAgr (VD) RAgrEco (VD)	NÖ PSM Gesetz (NÖ) NÖ Bodenschutzgesetz (NÖ) (NÖ Klärschlammverordnung) TI PSM Gesetz (TI)	BayWG Anlagenverordnung – VawS (BY) NWG Anlagenverordnung – VawS (NI) SchuVO (NI) einzelne Schutzgebiets-VO für Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete		

Erläuterungen:

Nur ordentliches Gewässerschutzrecht (inkl. PSM), ohne Direktzahlungsverordnung (ÖLN) und Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (CC) mit den jeweiligen Umsetzungsbestimmungen in den Ländern.

¹⁶ Die frz. Rechtshierarchie besteht aus sechs Ebenen, in der Übersicht wird vereinfachend nur die dritte Ebene berücksichtigt, welche die vom frz. Parlament verabschiedeten Gesetze (loi) enthält. Die einzelnen Gesetze (z.B. Loi Grenelle) werden in entsprechende nach Fachgebieten organisierte Gesetzesbücher (z.B. Code de l'environnement) integriert. Die Ausführungsbestimmungen – ordonnances, règlements (décrets, arrêtés) und actes administratifs (circulaires, directives) – fehlen in der Übersicht.

Tabelle 7 Überblick über die Gesetzeserlasse mit Vorschriften für die Landwirtschaft im Natur- und Tierschutz auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (ohne zusätzliche Auflagen aus ÖLN, CC)

	Ebene	CH	AT	DE	NL	FR
Naturerschutz	EU		Vogelschutz-RL 79/409/EWG Habitat-RL 92/43/EWG			
	National	NHG NHV div. BiotopschutzVo	Verord. über Immissionsgrenzwerte und Immissionszielwerte zum Schutz der Ökosysteme und der Vegetation	BNatSchG	Flora and Fauna Act Nature Conservation Act 1998 Forest Act	Code de l'environnement Code rural et de la pêche maritime Code général des collectivités territoriales Loi Grenelle I Loi Grenelle II
	Regional	KNHG (GR) KNHV (GR) LVLAgr (VD) LPNMS (VD) RVLPE (VD) RAgrEco (VD)	Naturschutzgesetz (NÖ) Artenschutzverordnung (NÖ) Verord. NSch Gebiete (NÖ) Verord. Land.sch.geb. (NÖ) Verord. Eur.sch.geb. NÖ NSchG (TI) NSchV (TI) Bergwacht Durchführ.vo. (TI)	BayNatSchG (BY) NAGBNatSchG (NI) einzelne Schutzgebiets-VO		
Tierschutz	EU		RL zum Schutz landwirtschaftliche Nutztiere 98/58/EG RL zum Schutz von Kälbern 2008/119/EG RL zum Schutz von Schweinen 2008/120/EG RL zum Schutz von Legehennen 1999/74/EG RL zum Schutz von Masthühnern 2007/43/EG			
	National	TSchG TSchV BVET-Ver. Halt. Nutztiere LwG	Tierschutzgesetz 1. Tierhaltungsverordnung TSch Kontrollverordnung	TierSchG TierSchNutztV	Animal Health and Welfare Act Decree on the welfare of farm animals Decree on Calf Production Decree on Pig Production Veterinary Practice Act	Code rural et de la pêche maritime Code pénal
	Regional	KVetG (GR) KVetV (GR) LVLAgr (VD) RPA (VD)	Tierschutzgesetz (NÖ) Tierschutzgesetz (TI)			

Erläuterungen:

Nur ordentliches Natur- und Tierschutzrecht, ohne Direktzahlungsverordnung (ÖLN) und Verordnung (EG) Nr. 73/2009 (CC) mit den jeweiligen Umsetzungsbestimmungen in den Ländern.

3.2. Gewässerschutz

Für die Landwirtschaft relevante Regelungen im Bereich Gewässerschutz umfassen Standards zur Düngung, zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und allgemeine Auflagen zum Gewässerschutz.¹⁷

Düngung

Für die Anwendung von Düngemitteln ist in der **EU** die **Nitrat-Richtlinie** zentral. Sie hat zum Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen. Die Auflagen sind i.d.R. auch CC-relevant. Die Mitgliedstaaten stellen Regeln der guten fachlichen Praxis (gfP) in der Landwirtschaft auf sowie Aktionsprogramme für gefährdete Gebiete; alternativ kann ein Aktionsprogramm für das gesamte Landesgebiet gelten. Geregelt werden müssen z.B. Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Düngemittel verboten ist, eine Mindestlagerkapazität für Wirtschaft Dünger (6 Monate), Höchstmengen für die Ausbringung von Stickstoff mit Wirtschaftsdüngern, die Ausbringung auf stark geneigte Flächen und entlang an Wasserläufen, die Beschränkungen für die Ausbringung auf nicht aufnahmefähige Böden und weitere Verfahren für eine verlustarme Ausbringung.

In **AT**, **DE** und der **NL** ist jeweils die gesamte Landesfläche als gefährdetes Gebiet im Sinne der Nitrat-Richtlinie ausgewiesen, und die Auflagen gelten flächendeckend. In **FR** gilt das Aktionsprogramm nur für ausgewiesene sensible Gebiete, die Fallstudienregion Picardie ist zum grossen Teil davon betroffen. In den **NL** fallen verhältnismässig strenge Regelungen zur Düngung auf z.B. bezüglich der Sperrzeiten zur Ausbringung N-haltiger Düngemittel, zur emissionsarmen Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger, zum verpflichtenden Anbau von Zwischenfrüchten nach Maisanbau auf Sand- und Lössböden, zu maximalen Ausbringungsmengen auch für Mineraldünger und zur zeitlichen Limitierung von Grünlandumbruch, um eine Nährstoffmobilisierung zu ungünstigen Zeiten zu vermeiden. In **AT** fällt die Beschränkung des Stickstoffeinsatzes aus Hof- und Mineraldüngern auf 170 kg pro Hektar auf. Gleichzeitig wurde in der Nitratverordnung der Gewässerabstand von 5 m auf 2,5 m reduziert mit der Begründung, dass Ausbringungsgeräte heute präziser geworden sind.

In **DE** gibt es eine zentrale nationale Verordnung zur Düngung. Deren Bussgeld bewehrte Auflagen sind bis auf wenige Ausnahmen deckungsgleich mit den CC-Bedingungen; über CC hinaus geht z.B. die Anforderung zur unverzüglichen Einarbeitung von auf Ackerland ausgebrachter Gülle. Die Lagerkapazität für Gülle ist im nationalen und regionalen Wasserrecht geregelt. In den **NL** sind ein nationales Gesetz und zwei Verordnungen im Düngerecht relevant, Gewässerrandstreifen sind auf das Umweltrecht zurückzuführen.

In **FR** wurden die Massnahmen zur Umsetzung Nitrat-Richtlinie aufgrund der Kritik der Europäischen Kommission (2009) verschärft: Die Betriebe in den sensiblen Gebieten müssen eine ausgeglichene N-Bilanz ausweisen. Für Hofdünger muss eine Jahresplanung gemacht werden und die ausgebrachten Mengen müssen aufgezeichnet werden. Der N-Einsatz wurde auf 170 kg pro ha LN begrenzt, zudem wurde der kalkulatorische Stickstoffanfall einer Milchkuh von 85 auf 101 kg pro Jahr angehoben. Der Zeitraum für die Stickstoffdüngung wurde, abhängig von der Art des Düngers und der zu düngenden Kultur, verkürzt. Die Auflagen zur Hofdüngerlagerung wurden verschärft, alle Betriebe müssen diese Auflagen bis 2016 erfüllen.

In der **CH** werden entsprechende Aspekte über das Gewässerschutzgesetz, die Gewässerschutzverordnung und die Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung sowie kantonale Gesetze und Verordnungen zum Gewässerschutz geregelt. Die allgemeine Gewässerschutzgesetzgebung beschränkt den Tierbesatz und verlangt eine ausgeglichene Düngerbilanz. Diese Vorschrift gilt auch direkt im ÖLN (DZV).

Pflanzenschutz

Im Pflanzenschutz sind regelungsrelevante Bereiche ein Verbot des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM), die bestimmte Wirkstoffe enthalten. PSM müssen zudem sachgemäss entsprechend ihrer Zulassung angewendet werden. Allgemeine Auflagen finden sich in der Umwelt- und Pflanzenschutzmittelgesetzgebung, produktspezifische Anwendungseinschränkungen werden in der Bewilligung der einzelnen Pflanzenschutzmittel, gestützt auf eine Beurteilung des

¹⁷ Düngung und Pflanzenschutz wurden auf die Anwendung beschränkt. Zulassung und Inverkehrbringen wurden nicht näher betrachtet.

Risikos für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt, festgelegt. Die zentralen Auflagen sind in der **EU** auch relevant für **CC**.

In **AT** liegt die Verwendung von PSM und deren Kontrolle im Kompetenzbereich der Bundesländer. Diese haben dazu eigene Landesgesetze erlassen. Im Pflanzenschutzmittelgesetz des Bundes sind die Inverkehrbringung, Zulassung, Kennzeichnung etc. geregelt. In **DE** gibt es neben dem nationalen Pflanzenschutzgesetz gleich vier Verordnungen, und in Sondergebieten (ausgewiesene wasserreiche Gebiete mit intensivem Obstanbau) können zudem Allgemeinverfügungen mit abgewandelten Auflagen gelten. In den **NL** ist ein Gesetz zum Pflanzenschutz zentral, die Abstandsregelungen zu Gewässern werden in einem separaten Erlass im Umweltrecht behandelt.

In **FR** wird der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln durch das Loi Grenelle I zusätzlich eingeschränkt und mit dem Loi Grenelle II wurden 40 in der EU zugelassene Pflanzenschutzmittel verboten. Seit 2012 müssen alle in der EU zugelassenen Pflanzenschutzmittel zusätzlich von einer nationalen Kontrollbehörde (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) überprüft und bewilligt werden.

In der **CH** sind die allgemeinen Auflagen in der Gewässerschutzverordnung und der Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung sowie in der kantonalen Gesetzgebung festgelegt. Zusätzliche Standards resultieren aus der DZV, die saisonale Ausbringungsverbote und die Verpflichtung zu Integriertem Pflanzenschutz u.a. vorschreibt. Im Vergleich zu **DE** sind in der **CH** pauschal Abstände zu Gewässern festgelegt, in denen keine PSM ausgebracht werden dürfen.

Allgemeiner Gewässerschutz

Beim allgemeinen Gewässerschutz zielen die **EU**-Richtlinien zum Grundwasserschutz darauf ab, die Verschmutzung durch bestimmte Stoffe zu verhüten.¹⁸ Dies gilt auch für die indirekte Einleitung. Für die Landwirtschaft betrifft dies z.B. Treibstoffe aus Hoftankstellen, bestimmte chemische PSM sowie ggf. auch Biozide (z.B. Mittel zur Behandlung von Schafen in Tauchbädern), ausserdem die Lagerung von Gülle, Jauche, Silagesickersäften und Festmist. Auf dem landwirtschaftlichen Betrieb sind diese Stoffe so zu handhaben, dass ein Eintrag ins Grundwasser nicht stattfindet. Diese Auflagen fallen auch unter **CC**. **CC**-relevant innerhalb des Guten Landwirtschaftlichen und Ökologischen Zustands GLÖZ ist ausserdem die Einhaltung bestehender Genehmigungsverfahren für die Entnahme von Wasser zur Bewässerung. Umgesetzt wird das EU-Recht überwiegend in der Wassergesetzgebung der Fallstudienländer. Diese regelt ausserdem die Ausweisung und mögliche Einschränkungen zur Bewirtschaftung sensibler Gebieten (Gewässerrandstreifen, Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete); dabei sind in **DE** nur bestehende Beschränkungen für Grünlandumbruch in Überschwemmungsgebieten sowie Auflagen aus der Düngeverordnung bezüglich der Düngung an Gewässerrändern relevant für **CC** innerhalb des GLÖZ. In **FR** wurden im Code de l'environnement, induziert durch das Loi Grenelle I, weitergehende Nutzungseinschränkungen erlassen, um die Biodiversität in und entlang von Oberflächengewässern sowie Feuchtgebieten («trame bleue») zu fördern.

In der **CH** verteilen sich entsprechende Auflagen auf das Gewässerschutzgesetz, die Gewässerschutzverordnung, die Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung sowie die kantonale Gesetzgebung. Ausserdem kommen Regelungen durch die Direktzahlungsverordnung dazu, z.B. Auflagen für Flächen, die mehrheitlich unter Wasser stehen und als ökologische Ausgleichsflächen gelten.¹⁹

Vergleich CH – DE

Die schiere Anzahl von mehr als 30 Regelungsbereichen zeigt, wie anspruchsvoll ein Vergleich ist (vgl. Anhang III). In den meisten Regelungsbereichen gibt es in beiden Ländern Vorschriften, z.B.: minimale Lagerkapazitäten, Vorschriften zur Lagerung von Mist, Ausbringungsobergrenzen für Hofdünger, Ausbringungsverbot an Gewässern, Pflicht zu Bodenproben, Auflagen für PSM Ausbringungsgeräte, Auflagen in Überschwemmungsgebieten, Aufzeichnungspflichten. Bussgeld bewehrte Regelungsbereiche, die es in der **CH**, aber nicht in **DE** gibt, sind: ausgeglichene Düngerbilanz, Verbot der flächenunabhängigen Tierhaltung, maximale Distanz der düngbaren Fläche zum Standort der Nutztierhaltung, pauschale Auflagen zu Gewässerrandstreifen sowie die Verpflichtung zu integriertem Pflanzenschutz. Ein Regelungsbereich, den es in **DE** gibt, aber nicht in der **CH**, ist das Gebot, Gülle auf Ackerland unverzüglich einzuarbeiten.

¹⁸ Eine weitere Richtlinie ist die Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL). Sie schafft einen Ordnungsrahmen für den Schutz der Gewässer und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Managementprogramme aufzustellen und innerhalb einer bestimmten Frist Qualitätsziele für die Gewässergüte zu erreichen. Die WRRL macht keine konkreten Vorgaben für das landwirtschaftliche Management; diese Konkretisierung ist den Mitgliedstaaten in ihren Managementprogrammen überlassen. Diese können sich auch auf freiwillige Maßnahmen stützen.

¹⁹ DZV Anhang Zif. 3.1.2.5.

3.3. Naturschutz

Zentrale **EU**-Richtlinien sind die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und die Vogelschutz-Richtlinie. Für bestimmte Arten und Lebensräume müssen die Mitgliedstaaten Schutzgebiete ausweisen. Sie bilden das EU-weite Netzwerk Natura 2000. Der Erhaltungszustand der Arten und Lebensraumtypen soll sich nicht verschlechtern. Anhänge der Richtlinien listen die relevanten Arten und Lebensraumtypen auf. Pläne und Projekte, die geschützte Arten und Lebensraumtypen erheblich beeinträchtigen können, müssen einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Diese Auflagen sind CC-relevant. Die Gesetze der EU-Mitgliedstaaten setzen diese Vorgaben um. Sie regeln ausserdem den Schutz bestimmter national oder regional naturschutzfachlich schützenswerter Landschaftsbestandteile und weisen weitere Schutzgebiete nach nationalem oder regionalem Recht aus, in denen das landwirtschaftliche Management verbindlich eingeschränkt werden kann. Im Rahmen des GLÖZ müssen zudem Landschaftselemente erhalten bleiben, eine Mindestpflege von Flächen garantiert sowie flächenspezifische Auflagen zum Schutz von Dauergrünland erlassen werden (in **DE** beschränkt sich dies auf bestehende Umbruchverbote für Dauergrünland in Naturschutzgebieten und geschützten Biotopen). Zusätzlich muss unter CC der Anteil an Dauergrünland erhalten bleiben, ohne ein flächenspezifisches Erhaltungsgebot ist die Zuordnung dieser Auflage zu bestimmten Umweltzielen jedoch fraglich.

In **AT** ist Naturschutz Sache der Länder, d.h. jedes Bundesland hat eine eigene Gesetzgebung, die auch die EU Richtlinien umsetzt. Es gibt kein Bundesgesetz zum Naturschutz. Entsprechende Unterschiede gibt es zwischen den Ländern. **NÖ** beispielsweise wurde zweimal wegen der Verletzung einer EU Naturschutzrichtlinie verurteilt, während **TI** in einem dieser Verfahren gegen **AT** vom Europäischen Gerichtshof bestätigt bekam, die EU Richtlinien ausreichend im **TI** Naturschutzgesetz umgesetzt zu haben. In **DE** gibt es ein nationales Gesetz mit jeweils einem nachfolgenden Ländergesetz sowie einzelne Schutzgebietsverordnungen. In den **NL** sind zwei nationale Gesetze zentral, unter CC spielt hier zudem beim Erhalt von Landschaftselementen das Waldgesetz eine Rolle. In **FR** sind, gestützt auf den Code de l'environnement schützenswerte Landschaften oder Biosphären vom Staat bzw. von den Regionen unter Schutz gestellt worden, die grossen Flächen liegen v.a. ausserhalb des Mutterlandes in den französischen Überseegebieten.

Der Naturschutz in der **CH** wird durch ein nationales Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) mit Verordnung (NHV) und diverse Biotopschutzverordnungen sowie durch kantonale Gesetze und Verordnungen geregelt. Die Einhaltung der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung ist implizit im ÖLN vorgeschrieben.

Vergleich CH - DE

Unterschieden wurden rund 10 Regelungsbereiche (vgl. Anhang III), darunter als wichtigster die Einrichtung von Schutzgebieten mit Nutzungsbeschränkungen. In der **CH** stammen die meisten Regelungsbereiche aus der DZV und beziehen sich auf den Ökologischen Ausgleich. Neben dem Ökologischen Ausgleich, zu dem es in **DE** kein Äquivalent gibt, ist der auffälligste Unterschied der Regelungsbereich «Erhaltung des Grünlandanteils», der über die EU innerhalb von CC vorgeschrieben ist. Hier zeigt sich der fundamentale Unterschied zwischen der **CH**, wo nur (25-) 40 Prozent der LN ackerfähig ist, und **DE**, wo das Ackerland einen Anteil von 70 Prozent an der LN hat. In der **CH** bemüht man sich im Unterschied zu **DE** und zur **EU**, den Ackerbau mit zusätzlichen Direktzahlungen zu erhalten.

3.4. Übriger Umweltschutz

Bodenschutz

In der **EU** besteht beim Bodenschutz ausserhalb von CC (abgesehen von der auf die Schadstoffproblematik konzentrierte Klärschlamm-Richtlinie) keine gesetzliche Regelung auf EU-Ebene.

In **DE** existiert ein Bundesbodenschutzgesetz, dieses hat für die allgemeine landwirtschaftliche Praxis jedoch nur beratenden Charakter, da die gfP (§17(2)) nicht Bussgeld bewehrt und daher nicht Ziel von Fachrechtskontrollen ist. Relevante Regelungen, die das Aufbringen oder den Eintrag von (möglicherweise belastenden) Stoffen auf oder in den Boden betreffen, werden an anderer Stelle geregelt (z.B. Dünge- und Pflanzenschutzrecht, Klärschlammverordnung, Bioabfallverordnung, Immissionschutz). Die Vorsorge für das Grundwasser wird durch das Wasserrecht behandelt, das in diesem Fall dem Bodenschutzrecht vorgreift.

In **AT** hat der Bund keine Gesetzgebungskompetenz im landwirtschaftlichen Bodenschutz, es gibt daher kein nationales Bodenschutzgesetz. In **NÖ** gibt es ein Bodenschutzgesetz sowie eine Klär-

schlammverordnung, in **TI** gibt es ein Feldschutzgesetz, mit dem insbesondere die EU Klärschlamm Richtlinie umgesetzt wird.

In **FR** können die Departemente seit 2011 im Rahmen einer Regionalplanung für eine nachhaltige Landwirtschaft landwirtschaftlich besonders gut geeignete Flächen einer Landwirtschaftsschutzzone zuordnen, so dass die Fläche raumplanerisch der Landwirtschaft vorbehalten ist und keiner anderen Nutzung mehr zugeführt werden kann. Ziel dieser landwirtschaftlichen Regionalplanung ist es, die Flächen und die Ertragsfähigkeit für die Nahrungsmittelproduktion zu sichern, die Flächen mit schützenswert hoher Biodiversität auszuscheiden und den Verlust von landwirtschaftlichem Land zu reduzieren. In der Picardie ist die Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) für die Umsetzung dieser Planung zuständig. Erste Vorschläge der eingesetzten Expertengruppen werden im Juli 2012 erwartet. Im Rahmen des Loi Grenelle I können die Departemente auf oder angrenzend an ökologisch wertvolle Flächen (trame verte et bleue) zusätzlich zum GLÖZ weitergehende Nutzungseinschränkungen machen. Dabei können Fördermassnahmen zur Bodenbedeckung im Winter, Intensität der Bodenbearbeitung und zur Fruchtfolge erlassen werden.

In der **CH** gibt es die auf dem Umweltschutzgesetz basierende Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) und die Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung (ChemRRV). Die VBBo enthält u.a. die Verpflichtung, nachhaltige Bodenverdichtung und -erosion zu vermeiden, die ChemRRV regelt u.a. die Ausbringung organischer Abfälle. Der Bodenschutz wird weiter durch kantonale Gesetze aufgenommen, in **GR** durch das kantonale Umweltschutzgesetz, in der **VD** wurden in der kantonalen Agrarökologieverordnung Massnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit beschlossen.

Beim Bodenschutz spielen sowohl der ÖLN als auch CC eine wichtige Rolle. In die DZV der Schweiz wurden Standards zu einer geregelten Fruchtfolge und zum Bodenschutz aufgenommen. In der EU müssen die Staaten im Rahmen des GLÖZ verbindliche Auflagen zum Schutz vor Bodenerosion und zum Schutz der organischen Substanz erlassen.

Beim Vergleich **CH** – **DE** wurden 10 Regelungsbereiche festgestellt (vgl. Anhang III), z.B.: Ausbringung von Klärschlamm, Bioabfall etc., Erosionsschutz, Schutz der organischen Substanz, minimale Anbaupause von Ackerkulturen. In der **CH** beziehen sich praktisch alle Regelungsbereiche auf die DZV, die Vorschriften gelten damit für Betriebe, die Direktzahlungen beziehen. Die **CH** unterscheidet sich von **DE** (bzw. der **EU**) durch Vorschriften für eine geregelte Fruchtfolge, **DE** (bzw. die **EU**) von der **CH** durch Vorschriften zum Schutz der organischen Substanz.

Luftreinhaltung / Klimaschutz

Für die Luftreinhaltung sind gesetzliche Regelungen zum Immissionsschutz zu nennen. Auf **EU**-Seite bestehen Vorgaben durch die Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (die abgelöst wird durch die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen). Diese Richtlinien werden durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Für die Landwirte relevante Vorgaben bestehen zur Errichtung und zum Betrieb genehmigungspflichtiger Anlagen (z.B. Ställe ab einer bestimmten Grösse). In der **CH** kofinanziert der Bund kantonale Programme zur Senkung der Ammoniakemissionen.

Klimaschutzmassnahmen durch die Landwirtschaft sind bisher in keinem der Fallstudienländer ordnungsrechtlich abgedeckt. Indirekte Bezüge finden sich in gesetzlichen Regelungen, welche die Düngung regulieren (z.B. Mengenbegrenzungen für Stickstoffdünger, emissionsarme Gülleausbringung) und eventuellen Verboten von Grünlandumbruch aus anderen Rechtsbereichen.

3.5. Tierschutz²⁰

Die **EU** macht allgemeine Vorgaben zum Tierschutz in der Nutztierhaltung. Den Tieren dürfen keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. Es werden Bestimmungen aufgelistet, die bei der Haltung beachtet werden müssen (z.B. zu Gebäuden und zur Unterbringung, zu Überwachung und Aufzeichnungen, zu Fütterung und zu Zuchtmethoden). Separate EU-Richtlinien konkretisieren Standards speziell für Kälber, Schweine, Legehennen und Masthühner. Für Milchkühe bestehen keine spezifischen Auflagen im EU-Recht. Bedingungen für deren Haltung leiten sich aus den allgemeinen Auflagen für landwirtschaftliche Nutztiere ab.

In der **CH** gibt es neben Auflagen für den allgemeinen Tierschutz und den Schutz von Haustieren im Tierschutzgesetz und der Tierschutzverordnung detaillierte Vorgaben u.a. für Rinder und Schweine. Die Schweizer Tierschutzstandards zur Haltung von Nutztieren sind in vielen Fällen strenger als die

²⁰ Beschränkt auf die Haltung von Nutztieren. Schlachtung und Transport wurden nicht berücksichtigt.

Mindestvorgaben der EU (im Allgemeinen höheres Platzangebot für Schweine und Rinder, striktere Regelungen zur Schmerzausschaltung z.B. bei der Kastration oder beim Enthornen, zwingender Auslauf bei Anbindehaltung von Rindern). Die EU verbietet ebenfalls die Anbindehaltung für Kälber. **AT** weist ein ähnlich hohes Tierschutzniveau wie die CH auf und übertrifft in Teilbereichen die Schweiz (Stand Ende 2007, Rev. Tierschutzverordnung 2008 berücksichtigt). Beispielsweise ist in **AT** die dauernde Anbindehaltung von Rindern nur unter folgenden Gegebenheiten zulässig: keine geeignete Weide- oder Auslaufläche oder die baulichen Gegebenheiten am Betrieb oder Sicherheitsgründe für Mensch und Tier lassen es nicht zu (Ambühl und Müntener 2008: 55ff). In **AT** gilt zudem wie in der CH, dass Rindern ein geeigneter Auslauf oder der Weidegang an mindestens 90 Tagen im Jahr zu gewähren ist. Die **NL** und **DE** gehen in einigen Aspekten etwas über EU-Recht hinaus (z.B. in der Schweinehaltung) (Schmid und Kilchsperger 2010). In **FR** gibt es nur bei der Sicherheit tierischer Produkte, jedoch nicht beim Tierschutz zusätzliche Auflagen zum EU-Recht. Sowohl in der **CH** als auch in der **EU** ist der Tierschutz Teil des ÖLN bzw. von CC.

Vergleich CH - DE

In keiner anderen Materie, die im Rahmen dieser Studie betrachtet werden, finden sich derart viele Regelungsbereiche wie im Tierschutz. Beim Vergleich CH – DE wurden mehr als 60 Regelungsbereiche festgestellt (vgl. Anhang III). Diese erstrecken sich von Ausbildungsanforderungen für Tierhalter, über Anforderungen an Unterkünfte (Raumbedarf, Einstreu, Lärm, Beleuchtung, ...), Haltung und Fütterung bis zu Schmerzausschaltung, Zutrittsrecht für Vollzug und Kontrolle und Abmessungen von Unterständen bei der dauernden Haltung im Freien. Die meisten Regelungsbereichen finden sich in der CH und in DE. Die **CH** unterscheidet sich von **DE** bei Regelungen im Zusammenhang mit der dauernden Haltung im Freien und mit dem mindestens zu gewährenden Auslauf im Freien, solche expliziten Regelungen gibt es in **DE** nicht.

3.6. Ökologischer Leistungsnachweis und Cross Compliance

Im Jahr 1998 wurde der Ökologische Leistungsnachweis ÖLN in der Schweiz, im Jahr 2005 Cross Compliance CC in der EU verpflichtend eingeführt. Mit diesen Mechanismen wird der Erhalt von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe an die Einhaltung bestimmter Auflagen gekoppelt. Verstösse gegen diese Auflagen können Zahlungsabzüge nach sich ziehen.

Voraussetzungen für den Anspruch auf Direktzahlungen

Die hauptsächlichen gesetzlichen Grundlagen sind für den ÖLN die **Direktzahlungsverordnung DZV** und für CC die **Verordnung (EG) Nr. 73/2009**. Die Gesetzesartikel der DZV bzw. die EU Richtlinien, die die massgeblichen Umwelt- und Tierschutzvorschriften enthalten, sind in Tabelle 8 zusammengestellt.

Tabelle 8 **Inhalte ÖLN und CC: Regelungsbereiche**

ÖLN	EU Cross Compliance
Direktzahlungsverordnung (DZV) <ul style="list-style-type: none"> • Art. 5 DZV Tiergerechte Haltung der Nutztiere • Art. 6 DZV Ausgegliche Düngebilanz • Art. 7 DZV Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen • Art. 8 DZV Geregelter Fruchtfolge • Art. 9 DZV Geeigneter Bodenschutz • Art. 10 DZV Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenschutzmittel • Abs. 1 e Art. 70 DZV: Kürzung oder Verweigerung der Beiträge, wenn der/die Gesuchsteller/in landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält. • Der Anhang der DZV enthält die technischen Regeln zu den ÖLN Bestimmungen in Art. 5 bis 10. 	Verordnung (EG) Nr. 73/2009 <p>Art. 5 und Anhang II:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RL 79/409/EWG über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten • RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe • RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft • RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen • RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen • RL 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln²¹ • RL 91/629/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern

²¹ Aufgehoben und ersetzt durch Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

ÖLN	EU Cross Compliance
	<ul style="list-style-type: none"> • RL 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen • RL 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere <p>Art. 6 und Anhang III:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) (Bodenschutz, Instandhaltung von Flächen, Gewässerschutz und Wasserbewirtschaftung) <p>Verordnung (EG) Nr. 73/2009, Art. 6 und Verordnung (EG) Nr. 1122/2009, Art. 3 und 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine erhebliche Abnahme des Anteils an Dauergrünlandanteils im Bezug auf die landw. Nutzfläche

Erläuterungen:

Für CC sind nur die Bereiche Umwelt- und Tierschutz, einschliesslich GLÖZ und Pflanzenschutz aufgelistet (weitere Bereiche betreffen Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit).

Relevant sind einerseits Standards aus bereits bestehenden rechtlichen Regelungen, andererseits werden zusätzliche Standards formuliert, die über bestehendes nationales oder regionales Recht hinausgehen.

Bestehende rechtliche Regelungen: In der **CH** ist die Einhaltung bestehender landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes implizite Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen. Die tiergerechte Haltung von Nutztieren gemäss Tierschutzgesetzgebung wird explizit verlangt (Art. 5 DZV). In der **EU** sind definierte Auflagen aus der EU-Gesetzgebung im Bereich Umwelt, Tierkennzeichnung, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz CC-relevant.

Weitere Standards: Weitere Standards, die über bestehendes nationales oder regionales Recht hinausgehen, sind in Art. 6 bis 10 DZV für die **CH** und Anhang III der EU-Verordnung 73/2009 (GLÖZ) sowie Auflagen zum Erhalt des Dauergrünlandanteils für die **EU** festgehalten. Die Konkretisierung der GLÖZ Standards unterliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, die hier erhebliche Spielräume besitzen; die Standards können bereits bestehendes Recht beinhalten oder darüber hinausgehen. Diese weiteren Standards gewinnen durch die Kopplung an die Beihilfen «quasi-ordnungsrechtlichen» Status.

Inhaltliche Unterschiede ÖLN-CC

Augenscheinliche Unterschiede bezüglich der Standards für den ÖLN bzw. CC zwischen der Schweiz und der EU betreffen einerseits die Breite des damit verbundenen Fachrechts (in der EU weit über Umwelt und Tierschutz hinausgehend) sowie der Strenge der darin festgelegten Auflagen (vgl. Abschnitt 3.2 bis Abschnitt 3.5). Andererseits fallen weitere Standards auf, die für das jeweilige System spezifisch sind.²²

- In der **CH** verlangt der ÖLN, ökologische Ausgleichsflächen auf Betriebsebene nachzuweisen (i.d.R. 7 Prozent der LN), und entlang von Hecken, Waldrändern, Gewässern u.Ä. Grün- oder Streueflächenstreifen anzulegen, auf denen keine Dünge- und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden dürfen. In der **EU** gibt es bisher kein Äquivalent zum Ökologischen Ausgleich, es besteht jedoch die Auflage, definierte Landschaftselemente zu erhalten. Neue Vorschläge für die gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013 sehen CC-Auflagen für ökologische Vorrangflächen im Umfang von 7 Prozent vor; die Diskussion hierüber ist jedoch sehr kontrovers.
- Für die **EU**-Mitgliedstaaten besteht die Mindestanforderung, den Anteil von Dauergrünland bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche auf nationaler oder regionaler Ebene nicht um mehr als 10 Prozent zurückgehen zu lassen, was vorsorgliche einzelbetriebliche Genehmi-

²² Weitere Informationen zum Vergleich CC-ÖLN und zu CC:

- Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard. 2005. Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz: eine vergleichende Analyse. Braunschweig: FAL, VI, 106 p, Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/07.
- Alliance Environnement. 2007. Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part II: Replies to Evaluation Questions – 27/7/2007. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/cross_compliance/index_en.htm

gungspflichten spätestens im Falle einer Abnahme und, falls das 10 Prozent-Limit gefährdet ist, Wiedereinsaatzpflichtungen mit sich bringt. In der **CH** gibt es keine Vorgaben zur Grünlanderhaltung.

- **Unterschiedliche GLÖZ Standards** können zu grösseren Unterschieden führen innerhalb der EU Mitgliedsländer bzw. zwischen der CH mit dem ÖLN und dem entsprechenden EU Mitgliedsland.

Regionale Unterschiede in der Umsetzung

In der **CH** gelten die ÖLN-Auflagen schweizweit, kantonale Abweichungen kann es bei Regelungen zum Gewässerschutz-, Umweltschutz- oder Natur- und Heimatschutzgesetz geben.

In den **EU** Ländern gelten für CC die im nationalen Recht umgesetzten Anforderungen aus Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 73/2009. Nicht alle umwelt- und tierschutzbezogenen Auflagen im nationalen oder regionalen Recht sind jedoch für CC relevant. In **AT, DE und der NL** werden auch die GLÖZ Standards jeweils auf nationaler Ebene einheitlich umgesetzt. Leichte regionale Abweichungen können sich in **DE** beim Erosionsschutz ergeben, und in der **NL** sind diesbezügliche Regelungen nur für eine Provinz relevant. In **FR** sind zwar die Ziele und die möglichen Massnahmen des GLÖZ national vorgegeben. Die einzelnen Departemente hingegen können je nach Agrarstruktur (z.B. intensiver Ackerbau oder extensive Tierhaltung) die für sie geeigneten Massnahmen auswählen und ungeeignete weglassen. In der **Picardie** werden speziell Hecken und Flächen mit wilder Vegetation (faune sauvage) gefördert, um die Biodiversität in den ackerbaulich intensiv genutzten Gebieten zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Unterschiede kann es weiter bei der Grünlanderhaltung geben: In **AT, FR und NL** wird der Anteil auf nationaler Ebene, in **DE** auf Ebene der Bundesländer erhoben. Aufgrund einer Abnahme des Dauergrünlandanteils um mehr als 5 Prozent haben bereits vier Bundesländer, darunter **NI**, Dauergrünlanderhaltungsverordnungen erlassen, die eine Umwandlung zu Ackerland in der Regel nur noch bei Ausweisung einer Ersatzfläche zulassen.

4. Akteure und Aufgaben

Nachstehend werden wichtige Akteure, die in den jeweiligen Ländern bzw. Regionen die Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft vollziehen und kontrollieren, vorgestellt. Die Darstellung ist mit Ausnahme von Österreich²³ stark verkürzt, für weitere Informationen wird auf die Fallstudienberichte verwiesen.

Tabelle 9 gibt eine Übersicht über die Institutionen, die für die Kontrolle von ÖLN bzw. CC zuständig sind, Tabelle 10 über die Institutionen, die für die Kontrolle von Gewässer-, Natur- und Tierschutzvorschriften verantwortlich sind, die unabhängig von ÖLN/CC bestehen.

4.1. Schweiz

Die wichtigsten Akteure sind die **Kantone**.²⁴ Der Bund hat nur vereinzelt direkte Vollzugsaufgaben, ihm obliegt die Aufsicht über den Vollzug der eidgenössischen Gesetze in den Kantonen. Innerhalb der Bundesverwaltung gibt es allerdings Unterschiede. Beispielsweise sind das **BLW** (Bundesamt für Landwirtschaft) und das **BVET** (Bundesamt für Veterinärwesen) stärker in den Vollzug involviert als das **BAFU** (Bundesamt für Umwelt). Fehlende Ressourcen und Mängel im Vollzug waren teilweise der Grund für die Einrichtung der **Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK**. Über Audits in den Kantonen soll der Vollzug in ausgewählten Bereichen unterstützt und verbessert werden.

Die meisten Kantone delegieren im Bereich der Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung Vollzugs- und Kontrollaufgaben an gemäss der ISO/IEC Norm 17020 **akkreditierte Kontrollstellen**, welche die konkreten Kontrollen machen. Für die Akkreditierung ist die **Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS** zuständig. Von mehr als 20 Kontrollstellen in der Schweiz sind die meisten privatrechtliche Organisationen.

Im Fallstudienkanton Graubünden ist die Kontrollstelle in die Landwirtschaftsbehörde **ALG** (Amt für Landwirtschaft und Geoinformation) integriert. Aufgrund der vielen Biobetriebe wird ein grosser Teil der ÖLN und anderer Kontrollen aber ebenfalls von einer privatrechtlichen Organisation durchgeführt, der **bio.inspecta AG**. Im Fallstudienkanton Waadt führt die **CoBra** (Association vaudoise de contrôle des branches agricoles), ein privatrechtlicher Verein der Landwirtschaft, die Kontrollen durch, beim ÖLN im Auftrag des Vereins **Prométerre** (Association vaudoise de la promotion des métiers de la terre),²⁵ der seinerseits vom Kanton beauftragt ist, beim Tierschutz im direkten Auftrag des Kantons.

Die Kontrollorganisation in der Westschweiz und im Tessin unterscheidet sich von der übrigen Schweiz. Acht Kantone (BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU) haben durch ein Abkommen eine gemeinsame für alle nötigen Inspektionen und Zertifizierungen akkreditierte einfache Gesellschaft gegründet, die **IZS/OIC** (Interkantonale Kontroll- und Zertifizierungsstelle / Organisme intercantonale de certification). Sechs der acht Kantone (VD, GE, VS, NE, JU, TI) organisieren die Kontrollen im Konkordat. Die Konstruktion OIC verringert den administrativen Aufwand und ermöglicht es den kantonalen Kontrollstellen, sich zu geringeren Kosten akkreditieren zu lassen. Diese Besonderheit konnte mit der SAS ausgehandelt werden. Die OIC ist dabei nicht für die konkreten Kontrollen zuständig, diese Aufgabe übernehmen die kantonalen Kontrollstellen, im Kanton Waadt die CoBra.

Eine Eigenheit der föderalistischen Schweiz ist die freiwillige Zusammenarbeit der Kantone in verschiedensten Bereichen. Einerseits dient sie der Interessenwahrung gegenüber dem Bund, andererseits der Harmonisierung von Gesetzgebung und Vollzug. Im Zusammenhang mit Umwelt, Tierschutz und Landwirtschaft gibt es sieben Konferenzen auf Ebene Verwaltung bzw. kantonale Exekutive, darunter die **KOLAS** (Konferenz der Landwirtschaftsämtler der Schweiz), die **KPSD** (Konferenz der kantonalen Pflanzenschutzdienste) und die **KVU** (Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz).

²³ Der Fallstudienbericht Österreich liegt in einer Basisversion vor ohne detaillierte Beschreibung der Akteure und der Umsetzung der Vorschriften.

²⁴ Vgl. weiter unten Abbildung 15.

²⁵ Prométerre ist ein Verein, der seit 1995 alle landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Organisationen des Kantons Waadt unter einem Dach zusammenführt.

4.2. Österreich

Zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern

In AT besteht je nach Materie eine andere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und entsprechend können unterschiedliche Akteure involviert sein. Auf Ebene Bund sind die wichtigsten Akteure das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft **BMLFUW** (Lebensministerium), das Bundesministerium für Gesundheit **BMG**, die Agrarmarkt Austria **AMA** sowie das Umweltbundesamt GmbH **UBA** und die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH **AGES**. Auf Ebene der neun Länder sind es die jeweiligen **Ämter der Landesregierungen** mit den **Bezirksverwaltungsbehörden**. Für die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern gibt es die Verbindungsstelle der Länder. Weiter gibt es **Länderkonferenzen** auf politischer und Verwaltungsebene, z.B. beim Naturschutz die Umweltdirektoren- und die Naturschutzreferentenkonferenz oder beim Tierschutz die Veterinärdirektorenkonferenz.

Für den Vollzug ist die Bundesverwaltung, die mittelbare Bundesverwaltung oder die Landesverwaltung verantwortlich. Die **Bundesverwaltung**, z.B. die AMA, vollzieht die Gesetze, bei denen Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz beim Bund liegen. Die **mittelbare Bundesverwaltung**, d.h. der Landeshauptmann, z.B. die Abteilung Wasserwirtschaft in der NÖ Landesregierung, vollzieht die Gesetze, bei denen die Gesetzgebungskompetenz beim Bund und die Vollzugskompetenz bei den Ländern liegen. Die **Landesverwaltung**, z.B. die Abteilung Naturschutz in der NÖ Landesregierung, vollzieht die Gesetze, bei denen Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz bei den Ländern liegen. Erste Instanz im Vollzug ist im Regelfall immer die **Bezirksverwaltungsbehörde**.

Gewässerschutz

Der Gewässerschutz ist Aufgabe des Bundes. Der Bund ist damit auch zuständig für die Umsetzung der EU Richtlinien im Gewässerschutz. Konkret verantwortlich sind das **BMLFUW** und die mittelbare Bundesverwaltung, d.h. die für das Wasserrechtsgesetz zuständigen Abteilungen der Länder. Für die Kontrolle des Gewässerschutzes ist beispielsweise in NÖ die **Gewässeraufsicht der Bezirksverwaltungsbehörde** zuständig. Schongebietsverordnungen beispielsweise können auf Basis der Verordnungsermächtigung im Wasserrechtsgesetz von den Ländern bzw. vom Landeshauptmann in eigener Kompetenz erlassen werden.

Pflanzenschutz

Für die Pflanzenschutzmittelgesetzgebung besteht eine geteilte Verantwortung: Der Bund ist für die Zulassung, Inverkehrbringung, die Lebensmittelsicherheit und die damit verbundenen Kontrollen zuständig. Dies fällt in den Aufgabenbereich des **BMG** und der **AGES**. Die Länder sind für die Anwendung und die damit verbundenen Kontrollen zuständig. In die Umsetzung der EU Richtlinien im Bereich Pflanzenschutz sind damit beide staatlichen Ebenen involviert. Für den Vollzug in NÖ ist die **Abteilung Agrarrecht** zuständig. Die (von der EU) vorgeschriebenen Stichprobenkontrollen wurden mit einer Vereinbarung an die **AMA** ausgelagert. Für Anlasskontrollen sind die **Bezirksverwaltungsbehörden** zuständig. In TI ist es die **Abteilung Agrarwirtschaft**.

Naturschutz

Der Naturschutz ist Aufgabe der Länder, zuständig sind die Landesverwaltungen, beispielsweise in NÖ die **Abteilung Naturschutz**, in TI die **Abteilung Umweltschutz**. Damit fällt auch der Vollzug der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie in die Kompetenz der Länder. Beim Vollzug des Naturschutzes ist, abgesehen von definierten Ausnahmen (z.B. bei Bewilligungen), die **Bezirksverwaltungsbehörde** erste und die Landesregierung zweite Instanz. In NÖ sind auf Bezirksebene die **Bezirksforstinspektoren** zuständig. In TI wirkt weiter die **Bergwacht**, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, im Vollzug mit. In den Vollzug involviert sind weiter die **Landesumweltschutzämter**. In TI ist sie als Sondereinrichtung des Landes Teil der Verwaltung. Die **Tiroler Landesumweltschutzämter** arbeiten mit ehrenamtlichen **Naturschutzbeauftragten** zusammen (je 2 pro Bezirk).

Bodenschutz

Beim landwirtschaftlichen Bodenschutz sind, – im Unterschied zum gewerblichen Bodenschutz, der eine Aufgabe des Bundes ist – Gesetzgebung und Vollzug eine Kompetenz der Länder. Die Landwirtschaft ist grundsätzlich eine Länderkompetenz. Entsprechende EU Richtlinien, z.B. die Klärschlamm RL, wird durch die Länder umgesetzt. Für den Bodenschutz sind in NÖ die **Abteilung Agrarrecht** und in TI die **Abteilung Agrarwirtschaft** zuständig.

Tierschutz

Eine komplexe Aufgabenteilung besteht auch im Tierschutz. Ursprünglich eine Länderkompetenz gibt es seit 2005 – als Folge eines Volksbegehrens «Ein Recht für Tiere» im Jahr 1996 – ein Bundestierschutzgesetz. Auf Ebene Bund ist das **BMG** zuständig, zu seinen Aufgaben gehören die Erstellung der Checklisten und Kontrollhandbücher für die Kontrollen, die Auswertung der Kontrollergebnisse der Länder (nicht aber die Ergebnisse von Strafverfahren) und die Erstellung der Tierschutzberichte zuhanden des Nationalrates (jährlich) bzw. der EU-Kommission (alle zwei Jahre).

Die Vollzugskompetenz im Tierschutz haben die Länder behalten, der Bund hat keine Weisungskompetenz gegenüber den Ländern. Dies heisst, dass die Landesverwaltung (und nicht die mittelbare Bundesverwaltung wie etwa beim Gewässerschutz) den Tierschutz vollzieht und kontrolliert. In NÖ sind die **Abteilung Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelkontrolle** und die **Abteilung Naturschutz** (historische Gründe) in der Landesverwaltung für den Tierschutz zuständig. In TI ist es die **Abteilung Landesveterinärdirektion**. Die Kontrollen in NÖ und in TI werden von den **Amtstierärzten der Bezirksverwaltungsbehörden** durchgeführt. In anderen Ländern werden die Kontrollen auch ausgelagert, z.B. an **VetControl**, ein Unternehmen der Tierärztekammer. CC relevante Verstösse werden nach ihrer Bewertung durch den **Landeshauptmann** bzw. die zuständige Abteilung an die **AMA** weiter geleitet. Die **AGES** erstellt im Auftrag des Landes NÖ die jährliche risikobasierte Stichprobe für die Kontrollen.

In den Vollzug involviert sind die **Tierschutz Ombudsfrau** (z.B. in NÖ) bzw. der **Tierschutz Ombudsmann** (z. B. in TI). Jedes Land hat eine/n Tierschutz Ombudsfrau/-mann. Zu ihren Aufgaben zählen die Vertretung der Interessen des Tierschutzes und die Parteistellung im Verwaltungsverfahren einschliesslich Verwaltungsstrafverfahren. Zur «Effektuierung des Vollzugs» sind sie weisungsfrei. Ihre konkrete Stellung ist in den Ländern unterschiedlich.

Weitere Institutionen im Tierschutz sind der Tierschutzrat und der Vollzugsbeirat. Den **Tierschutzrat** zur Unterstützung und Harmonisierung des Vollzugs gibt es seit 2005. Der **Vollzugsbeirat** wurde neu geschaffen, um die Handlungsfähigkeit im Vollzug des Tierschutzgesetzes zu verbessern. Er besteht aus weniger Mitgliedern als der Tierschutzrat.

Cross Compliance

Für den Vollzug von Cross Compliance sind die **Länder** zuständig, mit drei Ausnahmen. Die Agrarmarkt Austria **AMA** ist für den Vollzug der Rinderkennzeichnung, der GLÖZ Standards und des Dauergrünlanderhalts zuständig.

Die CC Kontrollen werden grösstenteils von der **AMA**, im Auftrag der Länder, durchgeführt. Im Bereich Umwelt- und Tierschutzvorschriften kontrolliert die AMA die Grundwasserschutz-, die Nitrat-, die Klärschlamm- und die PSM-RL (Verwendung) sowie die Vogelschutz- und die FFH-RL. Der Tierschutz wird nicht von der AMA kontrolliert. Für die CC Kontrollen des Tierschutzes sind die **Länder** zuständig. Die Länder leiten die CC relevanten Ergebnisse der Tierschutzkontrollen an die AMA weiter. Die AMA leitet die Ergebnisse der Kontrollen an das BMLFUW weiter, dieses verfasst den Bericht an die EU Kommission.

Die AMA ist eine juristische Person öffentlichen Rechts, bei Vollzug und Kontrolle von CC ist die AMA Bundesbehörde und ein Teil des BMLFUW (Bundesverwaltung). Sie untersteht der Aufsicht des **BMLFUW**. Die AMA ist Zahl- und Kontrollstelle für nationale und regionale Förderungen, d.h. für CC, ÖPUL, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete u.a.

Zu den Aufgaben der AMA Zentrale in Wien im Bereich CC zählen: die Risikoanalyse (alle Länder haben die AMA mit der Risikoauswahl beauftragt), die Schulung der Kontrolleure, die Produktion von Unterlagen, z.B. CC Merkblatt, die Bewertung der Verstösse und die Lenkung des Technischen Prüfdienstes. Zur Organisation der Vor-Ort-Kontrollen hat die AMA 7 Regionalbüros in 8 Prüfregionen eingerichtet.

Tabelle 9 Institutionen für die ÖLN bzw. CC Kontrollen

	CH		AT		DE		NL	FR
	GR	VD	NO	TI	BY	NI		
Zuständige Behörden und Kontrollstellen	Kontrolldienst LKGR, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) bio.inspecta Bio Test Agro	Service Agriculture Prométerre / Eco'Prest Association vaudoise de contrôle des branches agricoles / Organisme intercantonal de certification (CoBrA / OIC) bio.inspecta	Landesregierung NÖ Umwelt (EU RL + GLÖZ): Agrarmarkt Austria (AMA) Tierschutz: Abteilung Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelkontrolle Amtstierärzte Bezirksverwaltung	Landesregierung TI Umwelt (EU RL + GLÖZ): Agrarmarkt Austria (AMA) Tierschutz: Abteilung Landesveterinärdirektion Amtstierärzte Bezirksverwaltung	Umwelt (EU RL + GLÖZ): 6 Abteilungen Prüfdienst an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) Tierschutz: untere Veterinärbehörde	Umwelt (EU RL + GLÖZ): Prüfdienst Landwirtschaftskammer (LWK) Tierschutz: untere Veterinärbehörde	General Inspection Service Projekte in Natura 2000-Gebieten: Provinzen Erosionsschutz: Provinz Zuid-Limburg	Umwelt: Direction départementale de la protection des populations (DDPP) & Direction départementale des territoires (DDT) GLÖZ: Agence de services et de paiement (ASP) Pflanzenschutz: Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt DRAAF & DDPP Tierschutz: DDPP

Erläuterungen:

Für CC werden nur Umwelt- und Tierschutz, einschliesslich GLÖZ und Pflanzenschutz, betrachtet. In den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Tierkennzeichnung können noch andere Kontrollstellen involviert sein.

Tabelle 10 Institutionen für die Kontrolle von Gewässer-, Natur- und Tierschutzvorschriften unabhängig von ÖLN/CC

zuständige Behörden und Kontrollstellen	CH		AT		DE		FR
	GR	VD	NO	TI	BY	NI	
Gewässer-schutz	Amt für Natur und Umwelt (ANU)	<p>Prefectures</p> <p>Service des eaux, sols et assainissement</p> <p>Service des forêts, de la faune et de la nature: gardes pêches</p>	<p>Abteilung Wasserwirtschaft</p> <p>Gewässeraufsicht Bezirksverwaltung</p>	<p>Abteilung Schutzwasserwirtschaft und Gewässerökologie</p> <p>Gewässeraufsicht Bezirksverwaltung</p>	<p>Düngung, Pflanzenschutz: Fachzentren für Agrarökologie und Pflanzenbau (auf Ebene der Regierungsbezirke)</p> <p>Wasserrecht: Untere Wasserbehörde</p>	<p>Düngung, Pflanzenschutz: Landwirtschaftskammer</p> <p>Wasserrecht: Untere Wasserbehörde</p>	<p>Allg. : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)</p> <p>Gewässerschutz: Agence d'eau</p> <p>Düngung, Pflanzenschutz.: Direction départementale de la protection des populations (DDPP)</p> <p>Pflanzenschutz: Chambre agriculture</p>
Natur-schutz	Amt für Natur und Umwelt (ANU)	<p>Service des forêts, de la faune et de la nature: gardes faune</p> <p>Service de l'agriculture</p> <p>Prométerre / Eco'Prest</p>	<p>Abteilung Naturschutz</p> <p>Forstinspektoren Bezirksverwaltung</p>	<p>Abteilung Umweltschutz</p> <p>Bezirksverwaltung und Bergwacht</p>	<p>Untere Naturschutzbehörde</p>	<p>Untere Naturschutzbehörde</p>	<p>Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)</p> <p>Direction départemental des territoires (DDT)</p>
Tierschutz	Amt für Lebensmittelsicherheit und Tierschutz (ALT)	<p>Service de la consommation et des affaires vétérinaires</p> <p>Amtstierärzte</p>	<p>Tierschutz: Abteilung Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelkontrolle</p> <p>Amtstierärzte Bezirksverwaltung</p>	<p>Tierschutz: Abteilung Landesveterinärdirektion</p> <p>Amtstierärzte Bezirksverwaltung</p>	<p>Veterinärbehörde</p>	<p>Veterinärbehörde</p>	<p>Service vétérinaire der Direction départementale de la protection des populations (DDPP)</p>

4.3. Deutschland

Der Vollzug sowohl von CC als auch des Fachrechts liegt in der Verantwortlichkeit der Bundesländer. Je nach Land sind unterschiedliche Behörden für die Kontrolle zuständig.

Cross Compliance

Die systematischen CC-Kontrollen sind in BY und NI weitgehend zentralisiert. Die Bereiche Umwelt, Pflanzenschutz und GLÖZ werden in BY durch 6 regionale Abteilungen Prüfdienst an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kontrolliert, die durch die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) koordiniert werden, in NI durch den Prüfdienst der Landwirtschaftskammer (LWK), die in diesem Fall hoheitliche Aufgaben übernimmt. Die Oberaufsicht liegt jeweils beim Landesministerium mit der Zuständigkeit im Bereich Landwirtschaft. Tierschutzaufgaben werden dezentral durch die kommunalen Veterinärbehörden kontrolliert. Die Fachaufsicht für diesen Bereich liegt in BY beim Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, in NI beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. Die Risikoauswahl geschieht nach Massgabe der Landesministerien.

Fachrecht

Die weiteren Fachrechtskontrollen sind im landwirtschaftlichen Fachrecht (Düngung, Pflanzenschutz) bei den landwirtschaftlichen Fachbehörden angesiedelt (in Bayern an 7 regionalen Fachzentren für Agrarökologie und Pflanzenbau auf Ebene der Regierungsbezirke, angebunden an die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in NI beim Prüfdienst der LWK). Im Umweltbereich sowie beim Tierschutz liegen die Kontrollen im Verantwortungsbereich der jeweiligen Fachbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte.

4.4. Niederlande

Es werden nur die für CC relevanten Akteure aufgeführt, da nur die Unterlagen für CC aus dem Niederländischen übersetzt vorliegen.

Nationale Ebene

Das **Landwirtschaftsministerium** (*Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*) ist verantwortlich für die Bereiche Düngung, Pestizide, Naturschutz und Tierschutz. Der **National Service for the Implementation of Regulations** (*Dienst Regelingen, DR*) ist an das Landwirtschaftsministerium angegliedert und die Hauptprämiengstelle für die Gewährung von Beihilfen an die Landwirte. Beim DR laufen die betrieblichen Aufzeichnungen zur Düngung und zum Transport von Wirtschaftsdünger zusammen und werden in Verwaltungskontrollen überprüft. Auch der **General Inspection Service** (*Allgemeine Inspectiedienst*) mit etwa 200-250 Prüfern gehört zum Landwirtschaftsministerium. Er ist verantwortlich für die Durchführung der systematischen CC-Kontrollen sowie die Fachrechtskontrollen einer Vielzahl nationaler Regelungen. Letztere benötigen den überwiegenden Anteil des Kontrollaufwands. Der General Inspection Service hat Fachteams u.a. für Düngung, Naturschutz, Pflanzen und Pflanzenschutz, Tierhaltung, Tiergesundheit und Tierschutz.

Regionale Ebene

Die 12 **Provinzen** der Niederlande sind in den CC-relevanten Bereichen zuständig für die Überprüfung von Projekten und Aktivitäten in Natura 2000 Gebieten. Die Standards zum Erosionsschutz werden auf Ebene der Provinz *Zuid-Limburg* vollzogen. Die **Kommunen** haben eine wichtige Rolle im Vollzug des Umweltrechts. Die Zuständigkeit im Bereich Landwirtschaft erstreckt sich dabei vor allem auf Punktquellen von Emissionen sowie die Aufbringung von Abwässern auf landwirtschaftliche Nutzflächen. Eine Zuständigkeit besteht auch bezüglich Pufferzonen an Gewässern, die von den Water Boards überwacht werden.

4.5. Frankreich

Für Vollzug und Kontrolle der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft besteht eine Aufgabenteilung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene.

Nationale Ebene

Die nationale Ebene mit dem **Agrarministerium** (*Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*) ist der wichtigste Akteur und für alle Bereiche der Landwirtschaft zuständig. Dieses Ministerium ist die Schnittstelle zur Verwaltung der EU, es erlässt die Ausführungsbestimmungen und erstellt die für den Vollzug notwendigen Instrumente, die per

Dekret in Kraft gesetzt werden. Beitragskürzungen bei einem Verstoß werden nach einer nationalen Richtlinie des Agrarministeriums gemacht. Zudem werden auf nationaler Stufe die prozentualen Anteile der zu kontrollierenden Betriebe pro Kontrollbereich festgelegt. Rekurse können bis zum französischen **Verwaltungsgericht** weitergezogen werden.

Regionale Ebene

Die zweite Ebene des Vollzugs und der Kontrolle sind die **Departemente** und **Regionen**. Die Verwaltungseinheiten des **Präfekten** (Vorsteher eines Departements bzw. einer Region) sind für die Cross Compliance Kontrollen und für die Auszahlungen der Beihilfen zuständig. Im Grundsatz wählt jede Kontrollstelle die Betriebe selber aus.

- Hauptverantwortlich ist die Direction départementale des territoires (**DDT**), welche die CC-Kontrollen koordiniert, damit die nationalen Vorgaben des Kontrollplans auf Stufe Departement erfüllt werden. Die DDT sammelt die Kontrollberichte aller Kontrollstellen, leitet sie ans Ministerium weiter und verfügt die entsprechenden Kürzungen. Die DDT kontrolliert zudem nicht-beitragsberechtigte Betriebe in Bezug auf Umweltschutz sowie die AUM, die die Düngung betreffen. Für die Fallstudienregion Picardie sind die DDT Aisne, die DDT Oise und die DDTM Somme zuständig.
- Der Umweltschutz sowie die AUM (Teil Düngung) der beitragsberechtigten Betriebe werden von der Direction départementale de la protection des populations (**DDPP**) kontrolliert. Der Service vétérinaire der DDPP kontrolliert auch auf allen Betrieben den Tierschutz und die Tierhaltung. In der Picardie betrifft dies die DDPP Aisne, die DDPP Oise und die DDPP Somme.
- Der Pflanzenbau, Pflanzenschutz und die AUM (Teil Pflanzenschutzmittel) werden von der Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (**DRAAF**) kontrolliert. Für die gesamte Region ist die DRAAF Picardie zuständig.
- Die GLÖZ Standards werden von der Agence de services et paiement (**ASP**) kontrolliert (die Betriebe werden jedoch von der DDT ausgewählt). Die ASP zahlt zudem die Beihilfen an die Landwirte aus und ahndet den Missbrauch bei der Beitragsberechtigung. Die ASP hat regionale Zweigstellen, so ist für die Region Picardie die délégation régionale ASP de Picardie zuständig.

Für den Vollzug und die Kontrolle des Umwelt- und Naturschutzrechts ausserhalb der Cross Compliance ist die Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) verantwortlich.

5. Umsetzung

Seit der Einführung des Ökologischen Leistungsnachweises und von Cross Compliance haben sich die Kontrollen des Vollzugs der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft verschärft bzw. werden teilweise erst seither systematisch durchgeführt. Dieser Befund wird durch die Gespräche in allen Ländern bestätigt. Beim Vergleich wird deshalb als Erstes die Umsetzung von ÖLN und CC betrachtet (Kapitel 5.1). Der Vollzug und die Kontrolle von ÖLN und CC ist Ausgangspunkt und Referenz für die Analyse der Umsetzung der Umwelt- und Tierschutzvorschriften, die unabhängig von ÖLN und CC gelten (Kapitel 5.2). Für die Analyse der Umsetzung waren folgende Fragen begleitend: Wer kontrolliert was wie und was geschieht mit den Kontrollergebnissen?

Der Vergleich der Umsetzung von ÖLN und CC erfolgt etwas detaillierter, da hier klarere Umsetzungsvorgaben bestehen. Angesichts der grossen Vielfalt an Vollzugs- und Kontrollsystemen²⁶ wird der Vergleich bei den Vorschriften, die (auch) unabhängig von ÖLN/CC kontrolliert werden, auf wenige prozessuale Kriterien beschränkt:

- Art der Kontrollen: Gibt es nur Anlass- oder auch systematische Kontrollen?
- Berichterstattung: Werden die Kontrollergebnisse systematisch gesammelt und ausgewertet, in Form einer Statistik oder eines Berichtes beispielsweise an übergeordnete Stellen?²⁷
- Publikation: Werden die Auswertungen publiziert?

Die Festlegung dieser Kriterien wurde von folgenden Überlegungen geleitet:

- Für einen glaubwürdigen Vollzug braucht es in der Regel nicht nur Anlass-, sondern auch systematische Kontrollen.
- Für eine Beurteilung des Vollzugs braucht es Daten zum Vollzug.
- In einer demokratischen und auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhenden Gesellschaft braucht es einen transparenten Vollzug.

5.1. Ökologischer Leistungsnachweis und Cross Compliance

Rechtsvorschriften für die Umsetzung

Für den Vollzug und die Kontrolle von ÖLN und CC gibt es klare Durchführungsbestimmungen. Die Durchführungsverordnungen der EU-Kommission werden durch die EU-Mitgliedstaaten weiter präzisiert:

Rechtsvorschriften für die Umsetzung in der CH:

- Direktzahlungsverordnung (DZV), 1998, mit Vollzugshilfe (Weisungen und Erläuterungen zur DZV, 2011)
- Richtlinien Kürzung DZV, 2005 (mit Änderungen 2008)
- Verordnung Inspektionskoordination auf Landwirtschaftsbetrieben VKIL, 2007
- Verordnung Kontrollkoordination auf Landwirtschaftsbetrieben VKKL (ab 2012)

Rechtsvorschriften für die Umsetzung der EU-Kommission:

- Verordnung (EG) Nr. 1120/09
- Verordnung (EG) Nr. 1121/09
- Verordnung (EG) Nr. 1122/09

²⁶ Vertiefte Informationen finden sich in unterschiedlichem Detaillierungsgrad in den Fallstudienberichten. Am detailliertesten ist die Fallstudie CH. Auch die Fallstudien DE, NL und FR sind fertiggestellt, während die Fallstudienberichte AT erst in einer Basisversion vorliegt; das umfangreiche Material zur Umsetzung in AT wurde nicht fertig aufgearbeitet.

²⁷ Berichterstattung meint nicht Monitoring oder Ähnliches, wie es die EU-Kommission beispielsweise im Rahmen des Monitoring von Natura 2000-Gebieten (alle 6 Jahre, so 2001 und 2007) oder das Massnahmenprogramm für die Wasserrahmen-Richtlinie verlangt, sondern eine Berichterstattung über die Kontrollen.

Rechtsvorschriften für die Umsetzung in AT:

- Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (Marktordnungsgesetz 2007)
- Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungs-Verordnung)
- Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen, über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) und über sonstige horizontale Regeln (INVEKOS-CC-V 2010)

Rechtsvorschriften für die Umsetzung in DE:

- Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen und sonstige Stützungsregelungen (Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz - DirektZahlVerpflG)
- Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung - DirektZahlVerpflV)

Rechtsvorschrift für die Umsetzung in NL:

- Regulation on CAP Direct Payments

Rechtsvorschriften für die Umsetzung in FR:

- Arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)
- Arrêté préfectoral du 28 juin 2011 précisant les règles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres dans le département de l'Oise
- Arrêté préfectoral du 30 juin 2009 relatif au 4ème programme d'action à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole dans le département de l'Oise.

Vergleich der Umsetzung von ÖLN/CC in den Vergleichsregionen

Für die Umsetzung von ÖLN und CC gibt es zahlreiche Vorgaben. Tabelle 11 gibt einen Überblick über wichtige Kategorien von Vorgaben: Auswahl Betriebe / Kontrollquote, Ankündigung Kontrolle, Art der Kontrolle, Kontrollindikatoren, Kürzung der Direktzahlungen u.a. Es bestehen grundsätzliche und bedeutsame Unterschiede bei den Vorgaben, diese werden in Kapitel 7.3 zusammenfassend diskutiert und eingeordnet.

Bei der konkreten Umsetzung in den Fallstudienländern bestehen weitere Unterschiede, nicht nur zwischen der CH und den EU-Mitgliedsstaaten, sondern auch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten bzw. in den föderalen Ländern AT und DE innerhalb der Bundesländer (Tabelle 12).

Die einzigen Gemeinsamkeiten, die über alle Regionen festgestellt wurden, sind:

- ÖLN und CC werden überall systematisch kontrolliert.
- Die Kontrollergebnisse werden systematisch ausgewertet.

Unterschiede:

- In den EU Vergleichsregionen werden die Kontrollen mit einer Ausnahme – der Landwirtschaftskammer in **NI**, die jedoch für die Kontrollaufgabe Behördenstatus hat – von Behörden gemacht, in den Kantonen **VD**, aber auch in **GR** (wegen hohem Bio Anteil), vollständig bzw. mehrheitlich von akkreditierten privatrechtlichen Organisationen.
- In den EU Ländern werden die CC Tierschutzkontrollen von Amtstierärzten gemacht, in der CH mehrheitlich von akkreditierten privatrechtlichen Organisationen.
- In den EU Vergleichsregionen kontrollieren grösstenteils Verwaltungsangestellte (Ausnahme: temporäre Kontrolleure in AT sind oft Nebenerwerbslandwirte und Studenten), in der CH machen praktizierende Landwirte die Kontrollen.

Fortsetzung nach Tabelle 12.

Tabelle 11 ÖLN und CC: Vorgaben für die Umsetzung

	Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN	Cross Compliance CC
Gesetzliche Grundlagen für die Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktzahlungsverordnung DZV, 1998 ▪ Weisungen & Erläuterungen zur DZV, 2011 ▪ Richtlinien Kürzung DZV, 2005 (mit Änderungen, 2008) ▪ Verordnung Inspektionskoordination auf Landwirtschaftsbetrieben VKIL, 2007 ▪ Verordnung Kontrollkoordination auf Landwirtschaftsbetrieben VKKL (ab 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratsverordnung (EG) Nr. 73, 2009 ▪ Kommissionsverordnungen (EG) Nr. 1120,1121+1122, 2009 ▪ Durchführungsgesetzgebung der EU Mitgliedstaaten
Verantwortung & Aufgabenteilung	<p><u>Kantone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Für Kontrollen zuständig (Delegation möglich) ▪ Erfassung Kontrolldaten- & Ergebnisse ▪ Verwaltungsmassnahmen ▪ Daten DZV-Kürzungen <p><u>Bund:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterstützung, Überwachung Vollzug ÖLN ▪ Betrieb Informationssystem <p><u>Privatrechtliche Kontrollstellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Akkreditiert nach ISO/IEC 17020 	<p><u>Spezialisierte Kontrollstellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontrollen bezgl. Einhaltung Anforderungen <p><u>Zahlstellen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Festsetzung Kürzungen, Ausschlüsse ▪ Evtl. Durchführung von Kontrollen
Beweispflicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landwirt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landwirt
Auswahl Betriebe / Kontrollquote	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Betriebe mindestens 1x in 4 Jahren ▪ Zusätzlich 2 Prozent der Betriebe/Jahr risikobasiert ▪ Häufiger bei Mängeln, Verdacht auf Nichteinhaltung, betrieblichen Veränderungen, ausserordentlichen Ereignissen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei mindestens 1 Prozent der Betriebe / Jahr (in einzelnen Rechtsbereichen z.B. Tierkennzeichnung höher) ▪ Erhöht bei erheblicher Verstossrate ▪ Risikoanalyse ⇒ 20-25 Prozent der Betriebe nach Zufallsprinzip
Wahl Kontrollstelle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freie Wahl (meist kantonale Stelle gewählt) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wahl nicht möglich
Ankündigung Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In der Praxis meist vorangemeldet ▪ Tierschutz teilweise unangemeldet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorangemeldet, sofern Prüfzweck nicht gefährdet ▪ Ankündigungsfrist auf Minimum beschränkt

	Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN	Cross Compliance CC
Art der Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor Ort 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor Ort ▪ Auswertung von Luftbildern ▪ Zusätzliche Verwaltungskontrollen möglich
Kontrollindikatoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemäss Kontrollhandbuch KIP/PIOCH, teilweise mit kantonalen Anpassungen ▪ gemäss Checklisten, Kontrollhandbücher BVET 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gemäss Mitgliedstaat
Umfang der Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überprüfung sämtlicher Anforderungen ▪ Dokumente & «Outdoor» 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle Normen pro Zuständigkeitsbereich ▪ Feldkontrolle von min. 50 Prozent der Flächen
Kontrollbericht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kantone nach Vorgaben Bundesamt ▪ Kontrolltätigkeit, verfügte Sanktionen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jeweilige Kontrollbehörde ▪ Nach Schwere, Ausmass, Dauer, Häufigkeit ▪ An Zahl- od. Koordinationsstelle senden
Bezahlung der Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landwirte (oft Zuschüsse von Kanton) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staat
Kürzung der Direktzahlungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuständigkeit: Kantone ▪ Kürzung/ Verweigerung gemäss Richtlinien Landwirtschaftsdirektorenkonferenz bei: <ul style="list-style-type: none"> – Nichteinhalten von Bedingungen, Auflagen – Nichteinhalten gesetzlicher Vorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuständigkeit: Zahlstellen ▪ Abzüge nach EU-Vorgaben je nach Kontrollergebnis
Berechnung der Kürzungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kürzung auf Basis Strafpunktesystem ▪ Abhängig von Art & Schwere Verstoss, Anzahl Mängel ▪ Unterscheidung zwischen Pflanzenbau und Tierschutz: <ul style="list-style-type: none"> – Pflanzenbau: Strafpunkte für mangelhafte Aufzeichnungen, nicht ausgeglichene Düngerbilanz, nicht angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, Puffer- und Grasstreifen, nicht geregelte Fruchtfolge, nicht geeigneten Bodenschutz, Verstösse bei der Auswahl bzw. nicht gezielter Anwendung von PSM. – Tierschutz: Strafpunkte für Verstösse gegen baulichen und qualitativen Tierschutz sowie gegen minimalen Auslauf angebundene Tieren. ▪ Ausschluss von Direktzahlungen bei 110 und mehr Strafpunkten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fahrlässigkeit: Abzug 3 Prozent sämtlicher CC-relevanter Beihilfen. (1-5 Prozent je nach Bewertung) ▪ geringfügiger Verstoss oder Kürzung, die 100 € nicht überschreiten würde: Verzicht auf Kürzung, wenn Verstoss vom Landwirt behoben wird ▪ Verstösse in mehreren Bereichen: Kürzungen addiert (max. 5 Prozent) ▪ Wiederholte Verstösse innerhalb eines Bereichs: Prozentsatz des wiederholten Verstosses x3, (max. 15 Prozent) ▪ Sind 15 Prozent erreicht und Betriebsinhaber verstösst trotz Benachrichtigung nochmals, gilt Verstoss als vorsätzlich ⇒ Obergrenze 15 Prozent gilt nicht mehr ▪ Bei Vorsatz Kürzungen von 15-100 Prozent möglich

Tabelle 12 ÖLN und CC: Umsetzung in den Vergleichsregionen

	CH		AT		DE		NL	FR
	GR	VD	NÖ	TI	BY	NI		
Zuständige Behörden und Kontrollstellen	Kontrolldienst LKGR, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) bio.inspecta Bio Test Agro	Service Agriculture Prométerre / Eco'Prest Association vaudoise de contrôle des branches agricoles / Organisme intercantonal de certification (CoBrA / OIC) bio.inspecta	Landesregierung NÖ Umwelt (EU RL + GLÖZ): Agrarmarkt Austria (AMA) Tierschutz: Abteilung Veterinärangelegenheiten und Lebensmittelkontrolle Amtstierärzte Bezirksverwaltung	Landesregierung TI Umwelt (EU RL + GLÖZ): Agrarmarkt Austria (AMA) Tierschutz: Abteilung Landesveterinärdirektion Amtstierärzte Bezirksverwaltung	Umwelt (EU RL + GLÖZ): 6 Abteilungen Prüfdienst an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) Tierschutz: untere Veterinärbehörde	Umwelt (EU RL + GLÖZ): Prüfdienst Landwirtschaftskammer (LWK) Tierschutz: untere Veterinärbehörde	General Inspection Service Projekte in Natura 2000-Gebieten: Provinzen Erosionsschutz: Provinz Zuid-Limburg	Umwelt: Direction départementale de la protection des populations (DDPP) & Direction départementale des territoires (DDT) GLÖZ: Agence de services et de paiement (ASP) Pflanzenschutz: Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt DRAAF & DDPP Tierschutz: DDPP
Wer kontrolliert?	Hauptsächlich praktizierende Landwirte	Hauptsächlich praktizierende Landwirte	Vollzeit- und temporäre Kontrolleure (AMA) Amtstierärzte	Vollzeit- und temporäre Kontrolleure (AMA) Amtstierärzte	Kontrolleure der AELF Amtstierärzte	Kontrolleure der LWK Amtstierärzte	Kontrolleure des General Inspection Service (Provinzen unklar)	Vollzeitkontrolleure, Beamte der entsprechenden Departements- bzw. Regionaldienste
Einheitliche KHB (öff./n.öff.)	Umwelt: KIP (öff.) Tierschutz: einheitlich (öff.)	Umwelt: PIOCH (öff.) Tierschutz: einheitlich (öff.)	Umwelt: Ja (n.öff.) Tierschutz: Ja (öff.)	Umwelt: Ja (n.öff.) Tierschutz: Ja (öff.)	Ja (n.öff.)	Ja (n.öff.)	Ja (n.öff.)	
Nationale Datenbank für KE	System Acontrol im Aufbau		Umwelt: Ja (?) Tierschutz: theoretisch Ja, praktisch funktioniert sie teilweise		Zentrale Invekos Datenbank ZID		Ja (?)	TelePAC

	CH		AT		DE		NL	FR
	GR	VD	NÖ	TI	BY	NI		
Auswertung KE	Ja (für BLW)		Ja (für EU)		Ja (für EU)		Ja (für EU)	Ja (für EU)
Publikation Kontrollergebnisse	Kanton: Nein CH: Ja (Agrarbericht)		Nein		Nein		Nein	Nein

Erläuterungen:

Für CC werden nur Umwelt- und Tierschutz, einschliesslich GLÖZ und Pflanzenschutz, betrachtet. In den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Tierkennzeichnung können noch andere Kontrollorganisationen involviert sein.

GLÖZ: guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
 KE: Kontrollergebnisse
 KHB: Kontrollhandbücher
 n.öff.: nicht öffentlich
 öff.: öffentlich

Forts. Unterschiede der Umsetzung von ÖLN/CC in den Vergleichsregionen:

- In den EU Vergleichsregionen sind die Kontrollhandbücher auf nationaler Ebene einheitlich, in der CH können sich auch innerhalb eines Kantons Unterschiede ergeben (z.B. im Kanton Waadt zwischen Bio- und ÖLN-Betrieben).
- In den EU Vergleichsregionen sind die Kontrollhandbücher nicht öffentlich, in den Kantonen GR und VD sind sie öffentlich.
- In den EU Vergleichsregionen bzw. auf nationaler Ebene gibt es zentrale Datenbanken für die Kontrollen, in der CH ist das System Acontrol im Aufbau.
- In den EU Vergleichsregionen werden die Kontrollergebnisse nicht konsequent veröffentlicht, in der CH gibt es eine Veröffentlichung der kantonalen Ergebnisse im Agrarbericht.

Fazit

Bzgl. der drei anfangs vorgeschlagenen Kriterien werden die ersten beiden, systematische Kontrolle und systematische Auswertung, von allen Fallstudienländern bzw. Vergleichsregionen erfüllt. Das dritte Kriterium, Veröffentlichung der Kontrollergebnisse, wird nur von der CH erfüllt.

Auf eine Bewertung weiterer Unterschiede wird an dieser Stelle verzichtet. Dazu bräuchte es weitere Überlegungen, z.B. aus der Kontrolltheorie (vgl. Kapitel 7.1).

5.2. Vollzug von Umwelt- und Tierschutzvorschriften unabhängig von ÖLN/CC

Der Vergleich von Umwelt- und Tierschutzvorschriften bzgl. Art der Kontrollen, Berichterstattung und Publikation bezieht sich auf die Bereiche Gewässer-, Natur- und Tierschutz sowie die Fallstudienländer CH, AT, DE und FR.

Art der Kontrollen

Zusammenfassendes Ergebnis des Vergleichs ist, dass bei den unabhängig von ÖLN/CC durchgeführten Kontrollen im Umweltbereich in der Regel keine systematischen Kontrollen durchgeführt werden (Tabelle 13). Eine Ausnahme, welche diese Regel bestätigt, sind die systematischen Kontrollen in den **EU Vergleichsregionen** bei der PSM Anwendung, die durch die EU vorgeschrieben und durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. In **DE** und **FR** wird dies grundsätzlich auf nationaler Ebene abgestimmt (die Bundesländer planen Kontrollen jedoch je nach länderspezifischen Bedingungen), in **NÖ** und **TI** ist dies Sache der Bundesländer.

Beim Tierschutz scheinen umgekehrt systematische Kontrollen die Regel (**TI** und **NÖ** sowie **NI**) bzw. sollen es werden (**CH**). Die gesetzliche Grundlage für die systematischen Tierschutzkontrollen in **AT** ist das nationale Tierschutzgesetz. In der **CH** sind systematische Kontrollen vorgeschrieben, wurden in den Fallstudienkantonen **GR** und **VD** bisher aber nicht gemacht.

Tabelle 13 Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden: Art der Kontrolle

Bereich		CH		AT		DE		FR
		GR	VD	NÖ	TI	BY	NI	Pic.
Gewässerschutz	Düngung	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	systematisch + Anlass	systematisch + Anlass
	PSM Anwendung	Anlass	Anlass	systematisch + Anlass				
	Weiteres	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	?	Anlass
Naturschutz		systematisch (NHG Verträge) + Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass	Anlass
Tierschutz (Haltung)		systematisch (in Zukunft) + Anlass	systematisch (in Zukunft) + Anlass	systematisch + Anlass	systematisch + Anlass	Anlass	systematisch + Anlass	systematisch + Anlass

Erläuterungen: Gewässerschutz, Weiteres: z.B. Gewässerrandstreifen, Gewässerschutzgebiete

Berichterstattung zu den Kontrollen

In der **CH** gibt es keine Berichtspflichten der Kantone an den Bund zum Vollzug der Gewässer-, Natur- und Tierschutzvorschriften. Eine Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Bund (BAFU) haben die Kantone bei Umweltstrafverfahren. Das analoge gilt im Tierschutz: Die Kantone müssen nicht Bericht erstatten, aber dem BVET die Strafverfahren melden.

In **AT, DE und FR** gibt es im Unterschied zur CH Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission zur Nitrat RL (alle 4 Jahre), dem PSM Recht (jährlich) und zu den Richtlinien im Bereich Tierschutz (jährlich). In **AT** gibt es weiter auf Grundlage des nationalen Tierschutzgesetzes eine Berichtspflicht der Länder an den Bund (jährlich). In **TI** schliesslich gibt es auf Basis des Tiroler Naturschutzgesetzes eine Berichtspflicht an den TI Landtag.

Tabelle 14 Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden: systematische Auswertung der Kontrollergebnisse und Berichterstattung

Bereich		CH	AT	DE	FR
Gewässerschutz	Düngung	Keine Berichterstattung an Bund zu Gewässerschutzkontrollen, aber Kantone müssen BAFU Strafverfahren melden	Alle 4 Jahre im Rahmen der Nitratberichterstattung (über BMLFUW an EU)	Alle 4 Jahre im Rahmen der Nitratberichterstattung (über Bundesministerium an EU) Jährlich an EU nur bzgl. Einhaltung von Auflagen im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung (Ausbringung von >170kg N mit Hofdünger)	Alle 4 Jahre im Rahmen der Nitratberichterstattung (über Umweltministerium an EU)
	PSM Anwendung		Jährlicher Bericht an EU Zulassung: Kontrollen Bund Anwendung: Kontrollen Länder	Jährlich über Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit an EU	Jährlich über Umweltministerium an EU und an die französische Regierung
	Weiteres		Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt
Naturschutz	Keine Berichtspflicht an Bund	TI: jährl. Bericht an Landtag NÖ: unbekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt	
Tierschutz (Haltung)	Kantone müssen BVET Strafverfahren melden	Jährl. Berichtspflicht Länder an Bund (BundesTSchG) jährliche Berichterstattung an EU zu RL Tierschutz	Jährlich über Landes- und Bundesministerien an EU	Jährliche Berichterstattung über Agrarministerium an EU	

Erläuterungen:

Gewässerschutz, Weiteres: z.B. Gewässerrandstreifen, Gewässerschutzgebiete

Publikation der Kontrollergebnisse

Zusammenfassendes Ergebnis ist, dass die Publikation von Kontrollergebnissen die Ausnahme ist. Für die **CH** gilt: Wo es keine Berichterstattung gibt, kann es auch keine Publikation geben. Die Umweltstrafverfahren, die dem BAFU gemeldet werden, werden nicht regelmässig ausgewertet und nicht publiziert. Beim Tierschutz veröffentlicht das BAFU einen Bericht zu den Strafverfahren. Weiter publiziert das BVET seit 2008 alle zwei Jahre einen Tierschutzbericht. Eine Ausnahme, welche die Regel bestätigt, sind in der **EU** die Nitratberichte, in **AT** der jährliche Tierschutzbericht, in **DE** die jährlichen Berichte zu Ergebnissen zum Pflanzenschutz-Kontrollprogramm und in **BY** jährliche Berichte zu Verstössen im landwirtschaftlichen Fachrecht (Düngung, PSM).

**Tabelle 15 Umwelt- und Tierschutzkontrollen, die unabhängig von ÖLN/CC durchgeführt werden:
Publikation der Kontrollergebnisse**

Bereich		CH	AT	DE	FR
Gewässerschutz	Düngung	-	Nitratbericht für EU (alle 4 Jahre)	Nitratbericht für EU (alle 4 Jahre) BY: Jahresbericht des LfL	Nitratbericht für EU (alle 4 Jahre)
	PSM Anwen- dung	-	Keine Publikation bekannt	Jahresbericht des BVL BY: Jahresbericht des LfL	Jahresbericht des Umweltministeriums
	weiteres	-	Keine Publikation bekannt	Keine Publikation bekannt	Keine Publikation bekannt
Naturschutz		-	Keine Publikation bekannt	Keine Publikation bekannt	Keine Publikation bekannt
Tierschutz (Haltung)		Jährlicher Bericht zu Strafverfahren in den Kantonen	Jährlicher Tierschutz- bericht	Keine Publikation bekannt	Keine Publikation bekannt

Erläuterungen:

Gewässerschutz, Weiteres: z.B. Gewässerrandstreifen, Gewässerschutzgebiete

BVL: Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

LfL: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft

6. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»)

Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft haben zum Ziel, Mindeststandards sicherzustellen, eine Verschlechterung zu verhindern oder den Umweltzustand bzw. das Tierwohl zu verbessern. Wie aber lassen sich der Umweltzustand und das Tierwohl messen? Welche Bedeutung haben die gesetzlichen Vorschriften im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren? Und wie steht es mit der Vergleichbarkeit zwischen Regionen und Ländern? Nach einer Übersicht über Wirkungsgrößen und -zusammenhänge (Kapitel 6.1) werden die Agrarumweltqualität und das Tierwohl in den Fallstudienländern anhand ausgewählter Indikatoren beschreiben. Zusätzliche Informationen finden sich in den Fallstudienberichten. Das Hauptergebnis ist, dass es zu wenige vergleichbare Daten gibt, um die Länder zuverlässig zu vergleichen.

6.1. Wirkungsgrößen und -zusammenhänge

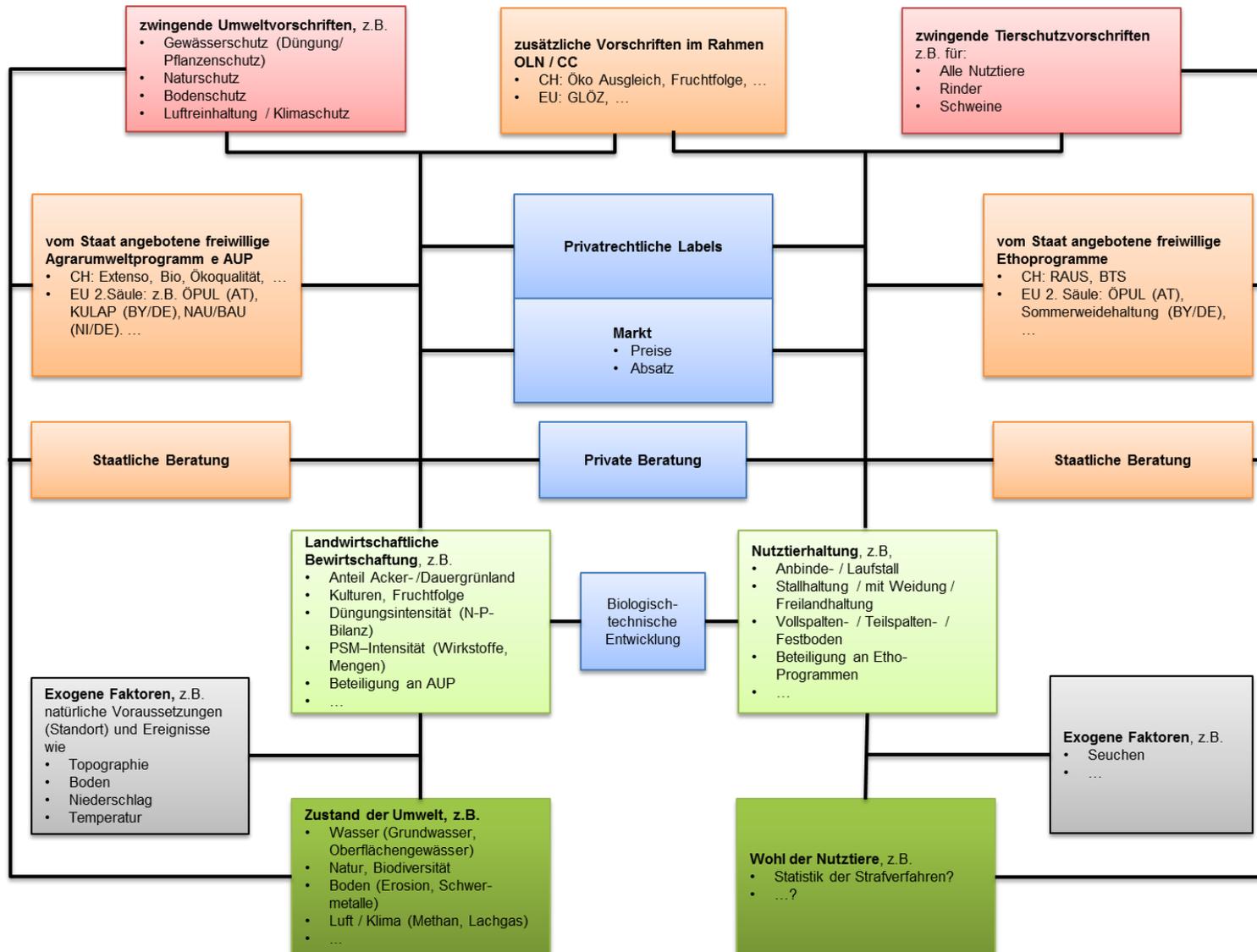
Viele Faktoren beeinflussen den Zustand der Umwelt bzw. das Wohl der Nutztiere. Das System Agrarumweltqualität und Tierwohl in Abbildung 6 besteht aus zahlreichen Elementen (Wirkungsgrößen) und Relationen (Wirkungszusammenhängen). Es wird deutlich, dass es neben den ordnungsrechtlichen Massnahmen weitere Handlungsoptionen gibt, um den mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Umweltzustand oder das Tierwohl zu verbessern. Im System gibt es zudem auch Rückkopplungen: Informationen zum Zustand der Umwelt oder zum Wohl der Nutztiere, die beispielsweise über Medien und Nichtregierungsorganisationen verbreitet werden, beeinflussen die Bewirtschaftung, die Nutztierhaltung, die Beratung, den Vollzug bestehender Vorschriften und staatlicher Programme, die Weiterentwicklung der Vorschriften und staatlichen Programme etc.

Direkte Steuergrößen sind die Art der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bzw. der Nutztierhaltung. Diese werden ihrerseits von vielen Faktoren beeinflusst, die im Folgenden stichwortartig aufgelistet werden, ohne auf die konkreten Zusammenhänge weiter einzugehen. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und die Nutztierhaltung werden beeinflusst von

- den Märkten für Agrarprodukte, von Preisen und Absatzmöglichkeiten
- den Produktionsanforderungen staatlicher und privatrechtlicher Labels
- der biologisch-technischen Entwicklung
- der privaten Beratung durch Firmen, die Dünge-, Pflanzenschutz-, Futtermittel etc. verkaufen
- der staatlichen Beratung
- den zwingenden Umwelt- und Tierschutzvorschriften
- den zusätzlichen quasi-ordnungsrechtlichen Vorschriften im Rahmen von ÖLN/CC
- den vom Staat angebotenen freiwilligen Agrarumwelt- und Ethoprogrammen sowie Investitionshilfen und eventuellen weiteren freiwilligen Massnahmen

Die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere werden aber auch von exogenen Faktoren beeinflusst, z.B. kann ein Starkregen zur Bodenabschwemmung führen oder Seuchen beeinträchtigen das Tierwohl. Diese verschiedenen Faktoren machen deutlich, dass ein bestimmter gemessener Umweltzustand nicht einfach als das Ergebnis gesetzlicher Vorschriften betrachtet werden darf. Der Wirkungszusammenhang kann zudem auch umgekehrt sein: Weil die Umweltbelastungen hoch sind, werden auch strenge Vorschriften erlassen.

Abbildung 6 Agrarumweltqualität und Tierwohl («outcome»): Wirkungsgrößen und -zusammenhänge



Wie können die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere gemessen werden? Geeignet sind Grössen, die unmittelbar etwas über den Zustand aussagen, gerade solche Daten sind aber oft nicht verfügbar, da sie aufwendig zu messen sind. Deshalb wird oft auf Daten zurückgegriffen, die mit der Umweltqualität bzw. dem Tierwohl korreliert sind und «Zeiger» – Indikatoren – für Veränderungen sind. In den nächsten Kapiteln werden fünf Arten von Daten und Informationen herangezogen, um etwas über die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere in den Fallstudienländern auszusagen. Es sind dies Daten und Informationen:

- zum Umweltzustand (analoge direkte Daten und Informationen zum Tierwohl fehlen weitgehend)
- zur landwirtschaftliche Bewirtschaftung
- zur Nutztierhaltung
- zu freiwilligen Agrarumwelt- und Ethoprogrammen
- zu Labels

Um Agrarumwelt- und Tierwohlintikatoren richtig zu interpretieren, bedarf es oft detaillierter Hintergrundinformationen. Da diese nicht immer bekannt sind, müssen die Vergleiche mit Vorsicht angestellt werden.

6.2. Umweltzustand

Aussagen über den Umweltzustand setzen voraus, dass es eine Umweltbeobachtung gibt. In der Schweiz und der EU bestehen diverse Umwelt Monitorings. Das Vorhandensein eines Monitorings lässt sich als Kriterium für eine «gute» Gesetzgebung interpretieren, sind Daten zum Umweltzustand doch eine unverzichtbare Voraussetzung, um die Wirkung der Gesetzgebung zu beurteilen.

Umwelt Monitoring

Die **EU** verlangt beispielsweise von den Mitgliedstaaten, den Erhaltungszustand der Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse zu erheben sowie den Zustand der Grund- und Oberflächengewässer zu überwachen. Weitere Indikatoren, die Aufschluss über Umweltaspekte in der Agrarlandschaft geben, wurden erhoben im Rahmen des IRENA-Prozesses (EEA, 2005²⁸) und des SEBI-Prozesses (Streamlining European Biodiversity Indicators by 2010) (EEA, 2009²⁹), des «Common Monitoring and Evaluation Framework» (CMEF) für die Programme zur Ländlichen Entwicklung 2007-2013 als Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung (EUROSTAT, 2007³⁰) und durch die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, 2008). Unter der Klimarahmenkonvention müssen die beteiligten Staaten jährlich über Klimagasemissionen, unter anderem aus der Landwirtschaft, berichten.

In der **CH** bestehen nationale Monitorings im Bereich Grundwasser, Boden und Biodiversität. Ein Monitoring Oberflächengewässer ist im Aufbau. Lokal und regional gibt es in allen Ländern weitere Daten. Damit die Monitoring Daten international vergleichbar sind, müssen sie gleich erfasst werden, was bis heute nicht der Fall ist. Dies ist bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen.

Wasser (Grundwasser)

Nitratbelastung: In allen Ländern werden die Nitratgrenzwerte³¹ im Grundwasser überschritten (Abbildung 7). Die Grundwasser-Messstellen weisen für die **CH** eine geringere Nitratbelastung aus als für die anderen Länder. Dies entspricht den Erwartungen, denn der Anteil Ackerland ist in der CH kleiner als in den anderen Ländern. Am häufigsten hohe Belastungswerte gibt es in **FR**. Überraschend und erklärungsbedürftig sind die vergleichsweise niedrigen Werte in der **NL**. Leider fehlen in der Eurostat Statistik Belastungskategorien unter 20 bzw. 25 mg/l.

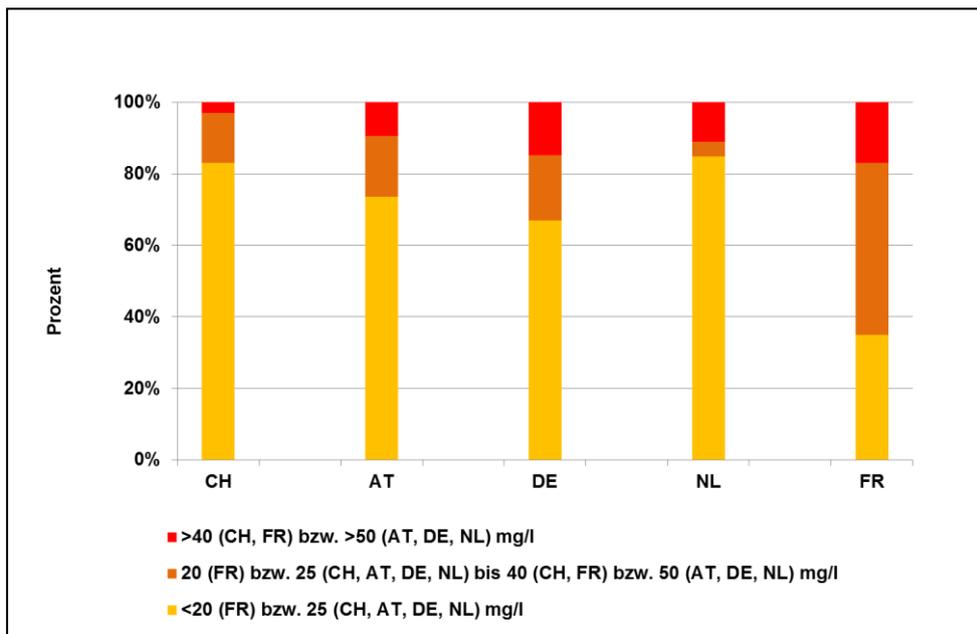
²⁸ EEA- European Environment Agency (2005): Agriculture and environment in the EU-15: The IRENA indicator report. Copenhagen.

²⁹ EEA- European Environment Agency, (2009): Progress towards the European 2010 biodiversity target - indicator fact sheets. Copenhagen.

³⁰ EUROSTAT- Office for Official Publications of the European Communities (2007): Measuring the progress towards a more sustainable Europe: 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxembourg.

³¹ EU: Nitratgrenzwert beträgt 50 mg/l. Schweiz: Gesetzlicher Toleranzwert beträgt 25 mg/l, Grenzwert 40 mg/l.

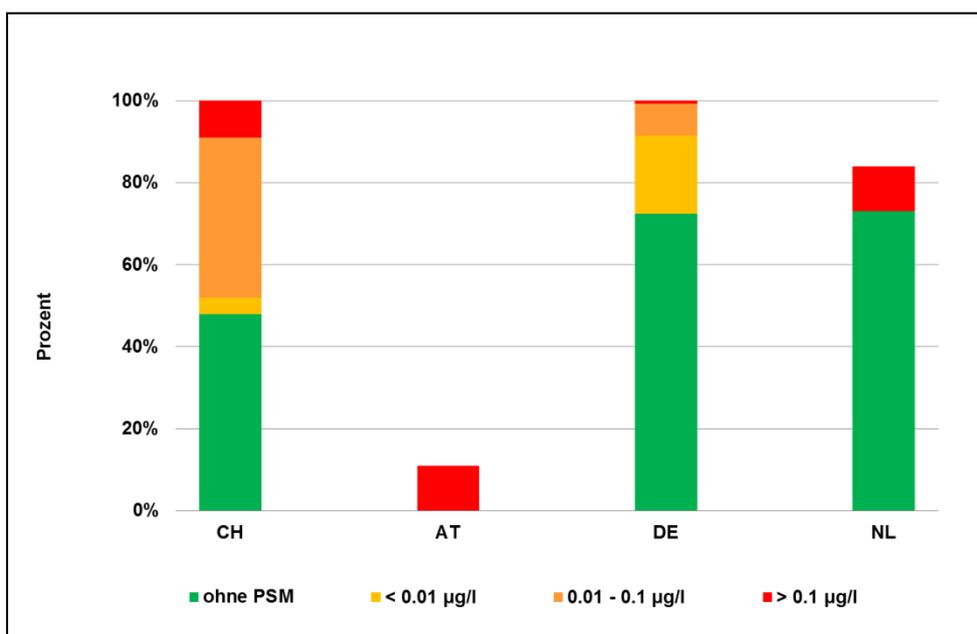
Abbildung 7 Grundwasser-Messstellen nach Nitratbelastung



Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Bundesamt für Umwelt; diverse Jahre (Details vgl. Anhang)

PSM Belastung: Auch die PSM Grenzwerte³² werden in allen Ländern überschritten (Abbildung 8). Die Grundwasser-Messstellen in der **CH** weisen trotz kleinerer Bedeutung des Ackerbaus keine geringere PSM Belastung aus als die Messstellen in den anderen Ländern. Dieses Ergebnis ist erklärungsbedürftig. Als Ursachen kommen auch methodische Unterschiede in Frage, beispielsweise eine unterschiedliche Verteilung der Messstellen oder eine unterschiedliche Definition von Grenzwertüberschreitungen. Wo befinden sich die Messstellen, sind sie häufiger an kritischen Standorten? Oder: In der CH gilt ein einziger Messwert über dem Grenzwert als Überschreitung, während beispielsweise in AT eine Grenzwertüberschreitung erst dann vorliegt, wenn der durchschnittliche Messwert über eine Periode von drei Jahren über dem Grenzwert liegt.

Abbildung 8 Grundwasser-Messstellen nach Belastung mit Pflanzenschutzmitteln



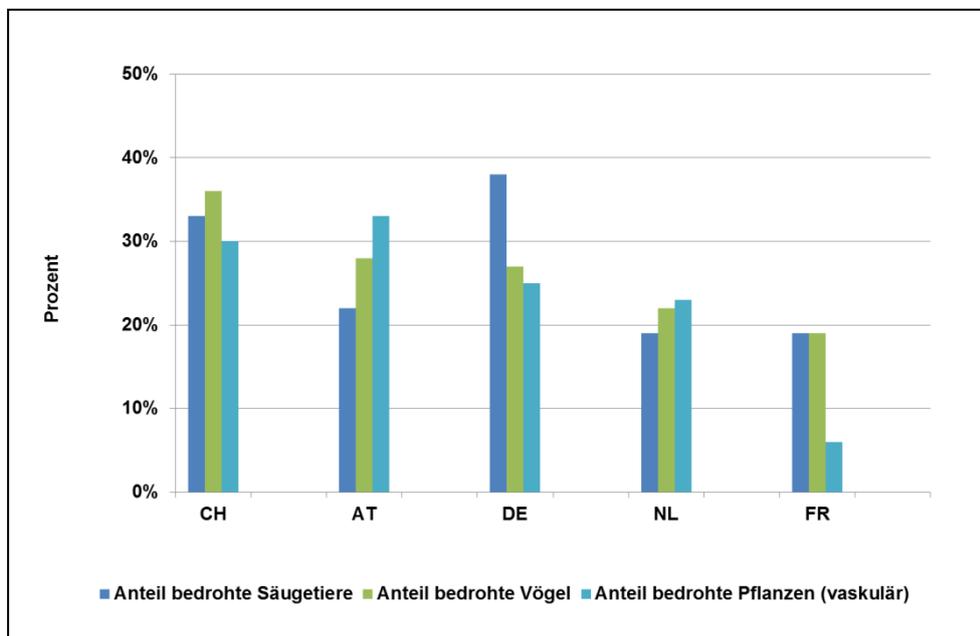
Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Bundesamt für Umwelt BAFU; div. Jahre (Details vgl. Anhang)

³² EU: Grenzwert für Pestizide: 0,1 µg/l für einzelne Wirkstoffe bzw. 0,5 µg/l für alle überwachten Wirkstoffe. Schweiz: gesetzlicher Grenzwert für Pestizide bei 0,1 µg/l.

Natur/Biodiversität

Gemäss OECD sind in der **CH** 30-35 Prozent der Säugetiere, der Vögel und der Pflanzen, gemessen an den bekannten Arten, bedroht. Es lässt sich nicht belegen, dass Natur und Biodiversität in der **CH** im Vergleich zu den anderen Ländern in einem besseren Zustand sind (Abbildung 9). Am besten erscheint die Lage in **FR**.

Abbildung 9 Anteil bedrohte Säugetier-, Vogel- und Pflanzenarten



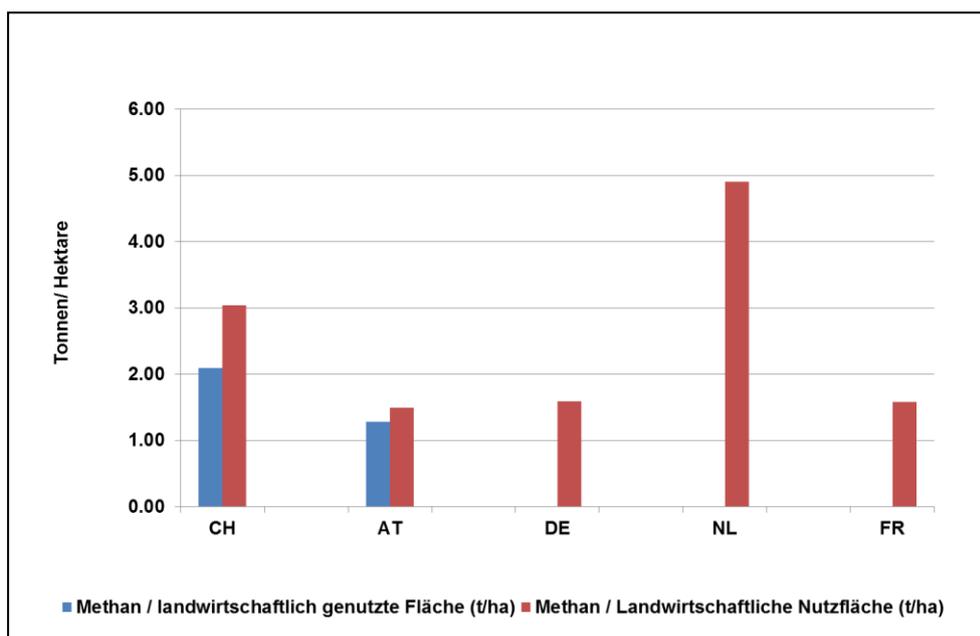
Quelle: OECD 2008 (Details vgl. Anhang)

Erläuterungen: Bedroht (=threatened): = endangered + crit. Endangered + vulnerable

Luftreinhaltung/Klimaschutz

Umgerechnet auf die Landwirtschaftliche Nutzfläche weist die **CH** weniger Methanemissionen aus als die **NL** (Abbildung 7). Im Vergleich zu den anderen Ländern steht die CH nicht besser da (vgl. Tabelle 1 in Anhang IV). Dies ist die Konsequenz der vergleichsweise hohen Viehdichte in der CH.

Abbildung 10 Methanemissionen der Landwirtschaft



Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS, Bundesamt für Landwirtschaft BLW 2009 (Details vgl. Anhang)

Boden

Der Vergleich von Daten zur Erosionsgefährdung von Ackerland zeigt, dass die Erosionsgefährdung in der CH nicht kleiner ist als in den anderen Ländern (vgl. Tabelle 1 im Anhang IV).

6.3. Landwirtschaftliche Bewirtschaftung

Verglichen werden weiter ausgewählte aggregierte Daten zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Die aggregierten Daten werden teilweise auf die Fläche umgerechnet und in Kilogramm pro Hektare (kg/ha) angegeben (Tabelle 16).

Tabelle 16 Indikatoren für die Agrarumweltqualität: Landwirtschaftliche Bewirtschaftung

	CH	AT	DE	NL	FR
Allgemeine Kennzahlen					
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (Mio. ha)	1.53 ⁰	3.19 (2.80) ^{(2) 4}	16.93 ⁴	1.91 ⁴	27.48 ⁴
Sömmerungsgebiet (CH) / Almen (AT) (Mio. ha)	0.45 ⁰	0.72 (0.46) ^{(2) 4}			
Landwirtschaftliche Nutzfläche LN (Mio. ha)	1.05 ¹	2.47 (2.35) ^{(2) 4}	16.93 ⁴	1.91 ⁴	27.48 ⁴
Anteil LN an landwirtschaftlich genutzter Fläche	69%	77% (84%) ²	100%	100%	100%
Ackerland (Fruchtfolgefläche) (Mio. ha)	0.40 ¹	1.39 ²	11.89 ⁴	1.06 ⁴	18.30 ⁴
Dauerkulturen (Mio. ha)	0.02 ¹	0.07 ²	0.20 ⁴	0.04 ⁴	1.09 ⁴
Düngung in Bezug zu LN (landw. genutzte Fläche)					
Bruttonährstoffbilanz Stickstoff (kg/ha)	97 (68) ³	40-42 (33-38) ³	92 ³	188 ³	49 ³
Bruttonährstoffbilanz Phosphor (kg/ha)	4 (3) ³	2 (2) ³	1 ³	10 ³	2 ³
Viehichte (GVE/ha)	1.7 (1.2) ⁴	1-1.1 (0.8-0.9) ⁴	1.1 ⁴	3.4 ⁴	0.8 ⁴
Pflanzenschutzmittel (PSM)					
Total verkaufte PSM (t Wirkstoffe)	2'212 ²	3'404 ⁶	34'664 ³	10'740 ⁴	77'255 ⁴
Total verkaufte PSM in Bezug zu Ackerland plus Dauerkulturen (kg Wirkstoffe/ha)	5.2	2.3-2.4	2.9	9.8	4.0
Total verkaufte PSM nach Wirkstoffgruppen in Bezug zu Ackerland plus Dauerkulturen (kg/ha)					
<i>Rodentizide</i>	0.03 ²	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Wachstumsregulatoren</i>	0.14 ²	n/a	n/a	n/a	n/a
<i>Insektizide</i>	0.99 ²	0.09 ⁴	0.08 ⁴	0.16 ⁴	0.11 ⁴
<i>Herbizide</i>	1.74 ²	1.01 ⁴	1.54 ⁴	2.50 ⁴	1.38 ⁴
<i>Fungizide</i>	2.28 ²	1.13 ⁴	0.95 ³	4.30 ⁴	1.90 ⁴
Landnutzung / Fruchtfolge					
Anteile an Landwirtschaftlicher Nutzfläche (landwirtschaftlich genutzte Fläche)					
<i>Dauergrünland</i>	57% (72%) ¹	46% (56%) ⁴	29% ⁴	43% ⁴	29% ⁴
<i>Ackerland</i>	40% (26%) ¹	54% (44%) ⁴	70% ⁴	55% ⁴	67% ⁴
<i>Ökologischer Landbau / Bio Landbau</i>	11% (8%) ⁴	23% (19%) ²	6% ²	3% ²	2% ²
<i>Ökologische Ausgleichsfläche (ohne Hochstamm)</i>	12% (8%) ²	-	-	-	-

Quellen: Eurostat, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerischer Bauernverband SBV

AT: In Klammer sind zusätzlich die INVEKOS Daten für 2009 angegeben, die sich deutlich von denjenigen 2007 unterscheiden. Die Almen umfassen die Kategorien Almen und Bergmähder.

1 = 2010

2 = 2009

3 = 2008

4 = 2007

5 = 2006

6 = 2005

7 = 2004

8 = 2003

9 = 2002

0 = 1992/97

n/a = Daten nicht verfügbar, not available

Die Daten zur Bewirtschaftung, konkret zur Landnutzung, zur Düngung und zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (PSM), werden als **Indikatoren für potentielle Umweltbelastungen** in den Bereichen Wasser, Natur/Biodiversität, Boden und Luft/Klima verwendet. Die Verwendung aggregierter und durchschnittlicher Bewirtschaftungsdaten als Indikatoren basiert auf der Annahme, dass die Bewirtschaftungsdaten mit der effektiven Umweltbelastung korrelieren und dass die weiteren Einflussfaktoren sich nicht systematisch zwischen den Ländern unterscheiden.

Der Zusammenhang zwischen Bewirtschaftung und effektiver Umweltbelastung bzw. zwischen potentieller und effektiver Umweltbelastung ist allerdings komplexer. Beispielsweise sagen durchschnittliche Mengen PSM pro ha wenig über die effektive Verteilung der PSM aus und Mengenangaben allein sind nicht hinreichend, um die Umweltbelastung zu beurteilen. Die effektive Belastung hängt von weiteren Faktoren ab, beispielsweise der Art der Wirkstoffe, der Art und dem Zeitpunkt der Ausbringung u.a. Das Analoge gilt für die Nährstoffe N und P und potentielle Belastungen von Wasser und Ökosystemen mit Nährstoffen.

Die PSM werden näher betrachtet, da hier die Wissenslücken besonders gross erscheinen und Vergleiche entsprechend schwierig sind.

Landnutzung

Die **CH** hat den mit Abstand geringsten Anteil an Ackerland (26 bis 40 Prozent), in **DE und FR** ist er mit rund 70 Prozent fast doppelt so hoch. **AT und die NL** liegen mit einem Anteil von etwas über 50 Prozent dazwischen. Wenn das Sömmerungsgebiet berücksichtigt wird, weist die **CH** einen sehr hohen Anteil von ca. 30 Prozent extensiv genutztes Grünland aus.

Düngung

Bruttonährstoffbilanz Stickstoff (kg/ha): Mit Abstand am meisten N-Überschüsse weist die **NL** aus. Im Vergleich zu **DE, AT und FR** sind die N-Überschüsse in der **CH** nicht geringer.

Bruttonährstoffbilanz Phosphor (kg/ha): Bei Phosphor sind die Überschüsse ebenfalls in der **NL** mit Abstand am höchsten. Auch bei Phosphor lässt sich nicht belegen, dass die **CH** besser dasteht als **DE, AT und FR**.

Viehichte (GVE/ha): Der Viehdichte beeinflusst die Nährstoffbilanz in hohem Ausmass. Deshalb überrascht nicht, dass die **NL** mit den höchsten N- und P-Überschüssen auch das Land mit der höchsten Viehdichte ist. Die **CH** hat eine deutlich kleinere Viehdichte als die **NL**, jedoch nicht kleiner als **DE, AT und FR**. **FR** weist die tiefste Viehdichte aus, worin sich die grosse Bedeutung der pflanzlichen Produktion spiegelt.

Einsatz von Pflanzenschutzmitteln

Es gibt in keinem der untersuchten Länder ein voll ausgebautes Monitoring des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (PSM).³³ Als Indikator für den PSM Einsatz werden in der **CH** und in der **EU** die Verkaufsmengen herangezogen.

Die Verwendung von Wirkstoff Verkaufsdaten in Bezug auf die Fläche als Indikator für Umweltbelastungen durch PSM basiert auf der Annahme, dass die Verkaufsdaten mit der potentiellen Umweltbelastung korreliert sind. In einer Studie zum Risiko durch PSM für terrestrische Systeme beispielsweise konnte ein solcher Zusammenhang zwischen verkauften Wirkstoffen und dem Risikoindikator «frequency of application» bestätigt werden.³⁴

Beim Vergleich der verkauften Wirkstoffmengen je Hektare ist folgendes zu bedenken:

- Es ist nicht bekannt, wie viele PSM in nicht-landwirtschaftliche Verwendungen gehen. Für die **CH** gibt es eine Schätzung, wonach im Jahr 2008 trotz Anwendungsverbot schätzungsweise

³³ Die Schweiz ist dabei, ein Monitoring aufzubauen (erste Ergebnisse für das erste Erhebungsjahr 2009 finden sich im Agrarbericht 2012 (S. 108-110), auch die EU Länder sind zu einem Monitoring verpflichtet.

³⁴ «Auf der Basis der SGCI_Daten lässt sich feststellen, dass mit einer Verringerung der Menge der 20 meistverkauften Wirkstoffe um 14% auch der Risikoindikator «frequency of application» um 18% abnahm.» (Fließbach, Andreas; Speiser, Bernhard. 2010. Beurteilung des Risikos von Pflanzenschutzmittelanwendungen in der Schweiz anhand von Indikatoren. Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt. 80 S.)

gegen 100 Tonnen Herbizide verkauft wurden, die für den Einsatz im privaten Bereich ausgelegt sind. Dies entspricht etwa 10 Prozent der verkauften Herbizide.³⁵

- PSM wird mehrheitlich auf Ackerland und in Dauerkulturen eingesetzt.
- Unterschiedliche Kulturen werden unterschiedlich intensiv behandelt. Beispielsweise werden Getreide und Mais weniger mit PSM behandelt, Gemüse und Kartoffeln häufiger und Obst und Reben wesentlich häufiger.
- Es ist nicht bekannt, wie zuverlässig die Verkaufszahlen sind, die von Eurostat ausgewiesen werden.
- Es gibt keine Schätzungen, wie viele PSM von Landwirten ohne Generaleinfuhrbewilligung direkt importiert werden.³⁶
- Die Zahlen beziehen sich auf unterschiedliche Jahre.

Damit der Indikator «verkaufte Wirkstoffmenge pro Hektare» korrekt vergleichbar ist, darf es keine systematischen Unterschiede zwischen den Ländern geben ...

- ... im Anteil PSM, die ausserhalb der Landwirtschaft eingesetzt werden;
- ... beim Anteil Ackerland plus Dauerkulturen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche;
- ... bei der Nutzung des Ackerlandes (Anteil der verschiedenen Kulturen wie Getreide, Mais, Kartoffeln, Zuckerrüben, Raps, Kunstwiesen etc.);
- ... beim Anteil der Dauerkulturen (Obst und Reben) an Ackerland plus Dauerkulturen;
- ... den verkauften Wirkstoffen.

Für den Vergleich wird von folgenden Annahmen ausgegangen bzw. es werden die folgenden Anpassungen gemacht:

- Es sind keine Gründe bekannt, weshalb in der CH mehr PSM ausserhalb der Landwirtschaft eingesetzt werden sollten.
- Der Anteil Ackerland und Dauerkulturen unterscheidet sich signifikant, in der CH ist er deutlich tiefer (Tabelle 17). Deshalb werden nicht die Wirkstoffmengen je Hektare landwirtschaftlich genutzte Fläche oder Landwirtschaftliche Nutzfläche, sondern je Hektare Ackerland plus Dauerkulturen verglichen.
- Die Nutzung des Ackerlandes wurde nicht systematisch verglichen. Es wird jedoch angenommen, dass in der CH der Anteil PSM intensive Kulturen nicht höher ist, u.a. nicht, weil der Anteil Kunstwiese im internationalen Vergleich eher hoch ist.
- Der Anteil der Dauerkulturen an der Fläche Ackerland plus Dauerkulturen unterscheidet sich zwischen den Ländern: Er liegt zwischen 1,7 Prozent (DE) und 5,6 Prozent (FR). Die CH befindet sich mit 5 Prozent im oberen Bereich. Dies führt tendenziell zu einem höheren durchschnittlichen PSM Einsatz.
- Es wird angenommen, dass sich die verkauften Wirkstoffe nicht (mehr) signifikant zwischen den Ländern unterscheiden, da für die EU eine einheitliche Regelung besteht und die Schweiz sich weitgehend an die EU angepasst hat.

³⁵ In der Schweiz gilt seit 1986 für Gemeinden und seit 2001 auch für private AnwenderInnen ein grundsätzliches Anwendungsverbot von Herbiziden auf und entlang von Strassen, Wegen und Plätzen. Eine Untersuchung des BAFU im Jahr 2008 zeigt Mängel in der Umsetzung (BAFU 2010).

³⁶ Solche Importe könnten gemäss mündlicher Auskunft (Gesprächspartner in der CH und in AT) quantitativ bedeutsam sein.

Tabelle 17 Übersicht über Flächen und verkaufte Pflanzenschutzmittel

	CH 2008	CH 2009	CH 2010	AT	DE	NL	FR
Flächen							
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (ha)	1'525'136	1'525'136	1'525'136	2'803'862	16'931'900	1'914'330	27'476'930
Landwirtschaftliche Nutzfläche LN (ha)	1'058'134	1'055'684	1'051'747	2'346'517	n/a	n/a	n/a
Ackerland (Fruchtfolgeflechte) (ha)	407'424	406'037	404'522	1'365'076	11'890'450	1'059'230	18'301'980
Dauerkulturen (ha)	21'384	21'416	21'566	54'276	200'100	35'300	1'085'900
(Ackerland+Dauerkulturen)/lw. genutzt	28%	28%	28%	51%	71%	57%	71%
(Ackerland+Dauerkulturen)/LN	41%	40%	41%	60%	n/a	n/a	n/a
Dauerkulturen/LN	2.0%	2.0%	2.1%	2.3%	1.2%	1.8%	4.0%
Dauerkulturen/(Ackerland+Dauerkult.)	5.0%	5.0%	5.1%	3.8%	1.7%	3.2%	5.6%
Pflanzenschutzmittel (PSM)							
Total verkaufte PSM Wirkstoffe (in t)	2'222	2'212	2'131	3'404	34'664	10'740	77'255
Erhebungsjahr PSM	2008	2009	2010	2005	2008	2007	2007
PSM in kg/ha							
je ha landwirtschaftlich genutzte Fläche	1.5	1.5	1.4	1.2	2.0	5.6	2.8
je ha Landwirtschaftliche Nutzfläche	2.1	2.1	2.0	1.5	n/a	n/a	n/a
je ha Ackerland+Dauerkulturen	5.2	5.2	5.0	2.4	2.9	9.8	4.0

Quellen Tabelle 17:

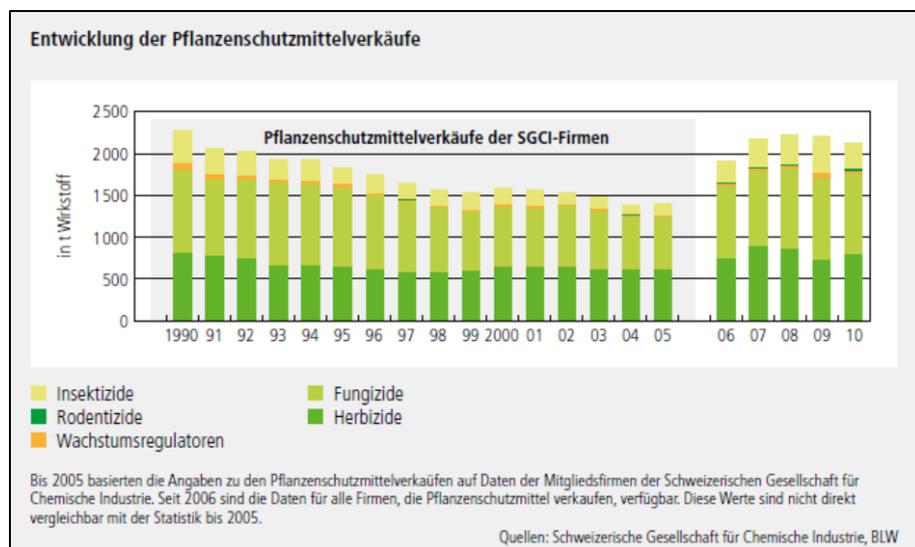
	CH	AT	DE	NL	FR
Flächen	Lw. genutzt: Arealstatistik 1992/97 Agrarbericht 2011: - Ackerland: SBV, BFS - Dauerkulturen: BLW	Lw. Genutzte Flächen 2009 (BMLFUW; AMA, INVEKOS-Daten)	Agricultural census 2007 (Eurostat)	Agricultural census 2007 (Eurostat)	Agricultural census 2007 (Eurostat)
PSM	Stat. Erhebungen und Schätzungen SBV: seit 2006 Erhebung BLW (FB Pflanzenschutzmittel)	Gesamtabsatz von Pestiziden, Stand 30. Juli 2012 (Eurostat)			
		2005	2008	2007	2007

Fazit: Mit den vorliegenden PSM Verkaufsdaten und unter Berücksichtigung der verschiedenen Unterschiede zwischen den Ländern lässt sich nicht belegen, dass die **CH** Landwirtschaft im Pflanzenbau weniger PSM einsetzt als die Landwirtschaft in **AT, DE** und **FR**.

Dieses Ergebnis wurde von verschiedenen Gesprächspartnern nicht in Frage gestellt, sondern als plausibel beurteilt. Als Gründe genannt wurden: ungünstige Standortbedingungen (feuchtes Klima), Risikostrategie zur Vermeidung hoher Verluste (z.B. im Kartoffelbau), wirtschaftliche Gründe (im Vergleich höhere Produktpreise), eine intensive Marktbearbeitung durch PSM Firmen, geringe Professionalisierung eher kleiner vielseitiger Betriebe im Unterschied zu grossen Ackerbaubetrieben.

Mit den vorliegenden Verkaufsdaten lässt sich weiter nicht belegen, dass der Einsatz von PSM in der **CH** Landwirtschaft zurückgegangen ist, da die Datenerhebungen 1990-2005 und seit 2006 nicht vergleichbar sind (Abbildung 11). Es ist unklar, welche PSM Mengen 1990-2005 nicht erfasst wurden.

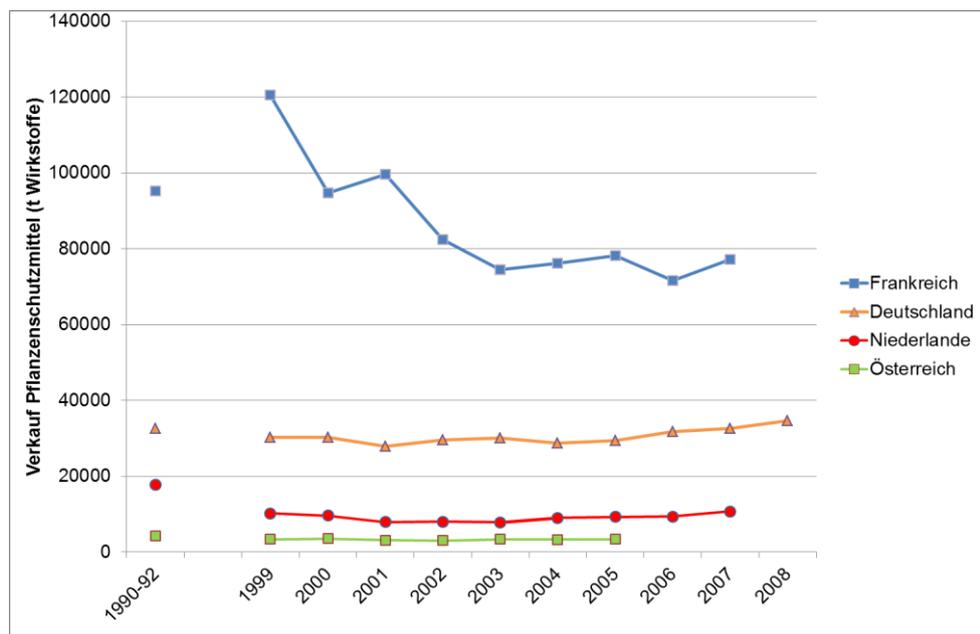
Abbildung 11 Pflanzenschutzmittelverkäufe in der Schweiz 1997-2010



Quelle: Agrarbericht 2011

Auch in **AT** und **DE** ist seit 1990-92 kein Rückgang der PSM erkennbar (Abbildung 12). In **FR** und in der **NL** suggerieren die Verkaufszahlen einen gewissen Rückgang der PSM.

Abbildung 12 PSM Verkaufsmengen in AT, DE, NL und FR im Zeitraum 1990-92, 1999-2008



Quelle: Gesamtabsatz von Pestiziden, Stand 14. März 2013 (1990-92: OECD, 1999-2008: Eurostat)

Wird in Rechnung gestellt, dass vermehrt wirksamere PSM eingesetzt werden, so bedeutet eine Stagnation faktisch eine Zunahme des Wirkstoffeinsatzes.

Die Einordnung der **CH** im Vergleich zu **AT**, **DE** und **FR** überrascht, weil es in der **CH** mehrere Ansatzpunkte gibt, um den PSM Einsatz einzuschränken: die ÖLN Verpflichtung zu einer geregelten Fruchtfolge und zu einem gezielten Einsatz von PSM nach Schadschwellenprinzip (integrierte Produktion), das Extensio-Programm und die verbreitete Beteiligung an der privatrechtlichen Integrierten Produktion (Label IP Suisse). Beispielsweise sind im ÖLN sämtliche Nematizide und bei der extensiven Produktion von Getreide und Raps Fungizide und Insektizide verboten. An den aggregierten Verkaufsmengen bzw. durchschnittlichen Wirkstoffmengen pro Hektare lassen sich diese Bemühungen zur Einschränkung des PSM Einsatzes nicht ablesen.

Im Rahmen des Projektes sind wir allerdings auch auf ein Beispiel dafür gestossen, dass in der **CH** andernorts verbotene Wirkstoffe eingesetzt werden. So ist im Schweizer Zuckerrübenanbau der gezielte Einsatz von nematiziden Granulaten und von Ködern gegen Erdschnakenlarven, die in den umliegenden Ländern seit 2006 verboten sind, noch erlaubt.³⁷

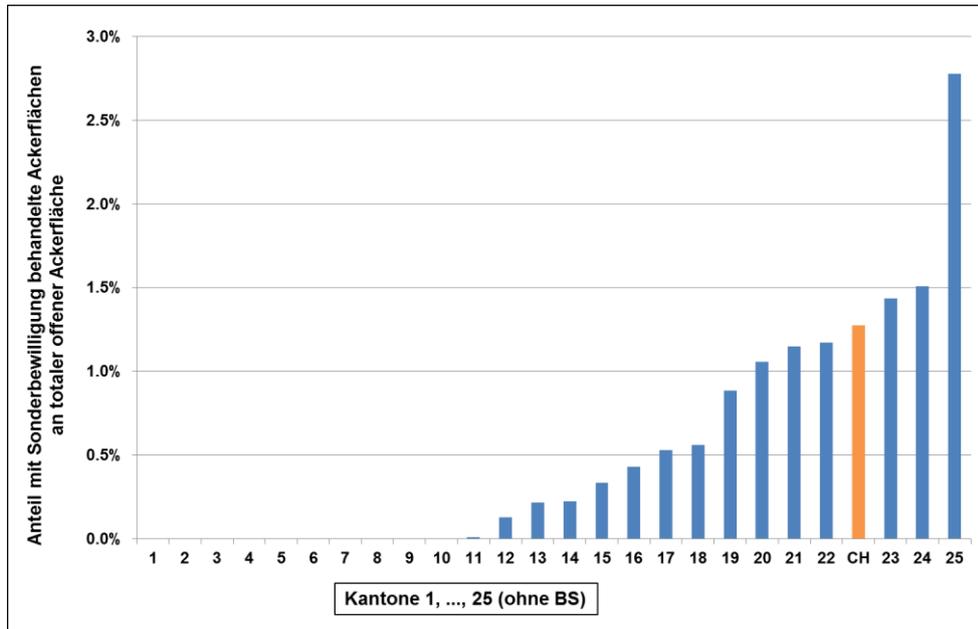
In anderen Fällen, beispielsweise einer PSM Anwendung während des Winterbehandlungsverbotes zwischen dem 1. November und dem 15. Februar, muss eine kantonale Sonderbewilligung eingeholt werden. Gemäss Statistik des Bundesamtes für Landwirtschaft wird jedoch nur ein sehr kleiner Anteil der Landwirtschaftlichen Nutzfläche mit PSM behandelt, für die es eine Sonderbewilligung braucht.³⁸ Im Jahr 2010 beispielsweise erteilten die Kantone 1'888 Sonderbewilligungen für eine Fläche von 4'447 ha, was weniger als 1 Prozent der ackerbaulich oder mit Dauerkulturen genutzten Fläche entspricht.

³⁷ Quelle: Schweizerische Fachstelle für Zuckerrübenanbau. 2006. 50 Schweizerische Jahre Fachstelle für Zuckerrübenanbau: Erfahrungen, Erkenntnisse, Visionen. 29 S. (S. 13).

³⁸ Am meisten Sonderbewilligungen wurden im Jahr 2010 für Totalherbizide (24 Prozent) und die Bekämpfung des Kartoffelkäfers (23 Prozent) erteilt, an dritter Stelle stehen Insektizide und nematizide Granulate (16 Prozent). Es folgen Sonderbewilligungen für die Bekämpfung des Getreidehähnchens (8 Prozent), die Flächenbehandlung im Dauergrünland (7 Prozent), Anwendungen während des Winterbehandlungsverbotes (7 Prozent), PSM im Obstbau (4 Prozent) und zur Bekämpfung von Blattläusen (1 Prozent). 10 Prozent der Sonderbewilligungen sind in der Kategorie übrige Schädlingsbekämpfung im Ackerbau zusammengefasst. Im Gemüsebau und im Weinbau gab es nur je eine Sonderbewilligung (Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft).

Die Statistik weist auf kantonale Unterschiede in der Bewilligungspraxis hin. In Abbildung 13 sind kantonale Unterschiede für eine Auswahl von PSM, die im Ackerbau eingesetzt werden, dargestellt. Die Abbildung illustriert einmal mehr, wie schwierig es ist, solche Unterschiede zu interpretieren. Ist die Abbildung so zu lesen, dass im Kanton Nr. 25 mehr Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden, für die eine Sonderbewilligung nötig ist? Oder ist auch das Umgekehrte denkbar, dass nämlich die Anzahl Sonderbewilligungen ein Indikator für einen funktionierenden ÖLN Vollzug und eine korrekte Compliance der Landwirte ist?

Abbildung 13 Anteil mit PSM Sonderbewilligung behandelte Ackerfläche an totaler offener Ackerfläche (2010)



Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft

Erläuterung: Die Betrachtung wurde auf den Ackerbau eingeschränkt, um die kantonale Vergleichbarkeit zu verbessern. Dies hat zur Folge, dass die Sonderbewilligungen im Obst- und Weinbau sowie im Dauergrünland nicht berücksichtigt wurden, ebenso wenig die Totalherbizide, da diese nicht nur im Ackerbau eingesetzt werden. Nach Abzug dieser vier Kategorien von Sonderbewilligungen verblieben 1'235 Sonderbewilligungen (65 Prozent) für die vergleichende kantonale Statistik.

Hinweise dafür, wie häufig gegen Vorschriften verstossen wird, gibt die erstmalige Kontrollkampagne des Bundesamtes für Landwirtschaft in den Jahren 2010, 2011 und 2012.³⁹ 2010 und 2011 wurden Verstösse in rund 10 bis 20 Prozent der Fälle nachgewiesen. Kantonale Unterschiede wurden nicht ausgewiesen.

6.4. Nutztierhaltung

Im Unterschied zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung gibt es kaum Daten zur Nutztierhaltung. Eine Ausnahme sind Angaben zu Haltungssystemen in der CH und in DE (Tabelle 18). In der **CH** ist die Nutztierhaltung durch die freiwilligen Ethoprogramme BTS (besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme) und RAUS (regelmässiger Auslauf im Freien) geprägt (Tabelle 19). Als Auslauf gilt der Aufenthalt auf einer Weide, in einem Laufhof oder in einem Aussenklimabereich. RAUS ist nicht mit Weide- bzw. Freilandhaltung zu verwechseln. Freilandhaltung ist selten, bei Schweinen beispielsweise werden gemäss Hochrechnung weniger als 1 Prozent im Freiland gehalten. RAUS ist schwierig zu kontrollieren. Kontrolliert werden die Aufzeichnungen der Landwirte, die nach übereinstimmender Einschätzung vieler Gesprächspartner nur bedingt zuverlässig sind.

³⁹ Im Jahr 2010 wurden 97 Proben, im Jahr 2011 82 Proben und im Jahr 2012 102 Proben genommen. Die Kantone waren zuständig für die Auswahl der Betriebe (Auskunft von Laurent Nyffenegger, BLW, 9. Mai 2012).

Tabelle 18 Indikatoren für das Wohl der Nutztiere: Tiere nach Stallhaltungssystemen

		CH	DE
Tierhaltung			
Milchkühe	<i>in Laufstall</i>	41%	72%
	<i>in Anbindestall</i>	59%	27%
	<i>in besonders tierfreundlichen Stallhaltungssystemen (BTS)</i>	37%	
	<i>nicht in BTS</i>	63%	
	<i>mit regelmässigem Auslauf (RAUS)</i>	80%	
	<i>ohne regelmässigen Auslauf (RAUS)</i>	20%	
Schweine	<i>auf Teilspaltenböden</i>		26%
	<i>auf Vollspaltenböden</i>		66%
Mastschweine	<i>Labelstall mit Mehrflächenbuchten und Auslauf</i>	64%	
	<i>konventioneller Stall ohne Auslauf</i>	36%	

Quellen:

- CH: Milchkühe in BTS und RAUS 2011: BLW; Milchkühe in Lauf-/Anbindestall 2010 und Mastschweine 2010: repräsentative Erhebung SHL
- DE: Eurostat

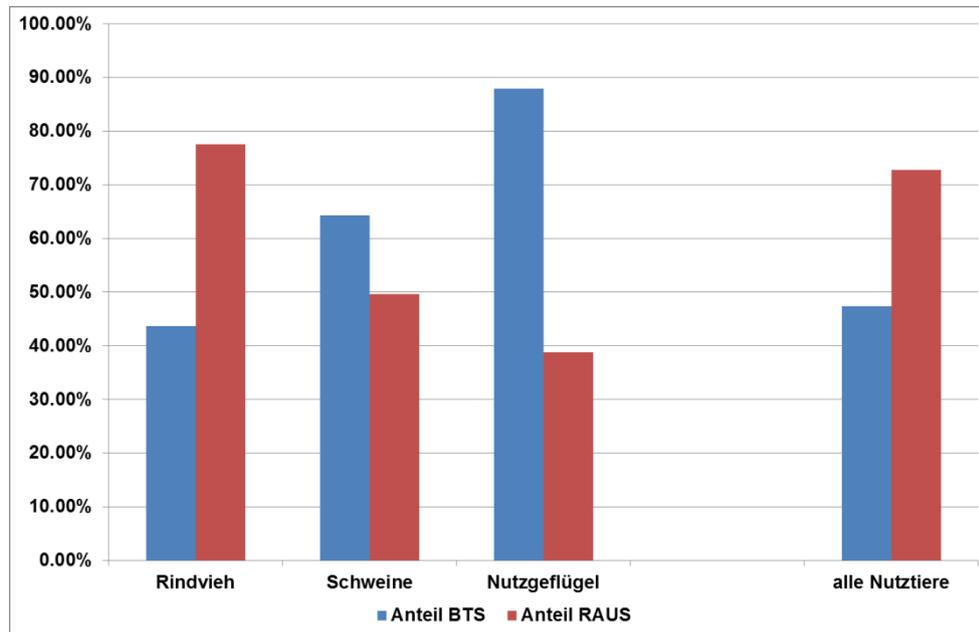
Tabelle 19 Ethoprogramme BTS und RAUS bei Rindvieh, Schweinen und Geflügel: ausgewählte Anforderungen

Anforderungen	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS)	Regelmässiger Auslauf im Freien (RAUS)
Rindvieh	<ul style="list-style-type: none"> – Gruppenhaltung (Tiere nicht fixiert) – Ställe mit mindestens zwei verschiedenartigen Bereichen – Mindestens 15 Lux Tageslicht im Stall 	<ul style="list-style-type: none"> – 1. Mai bis 31. Oktober: Weidegang an mindestens 26 Tagen pro Monat – 1. November bis 30. April: Auslauf an mindestens 13 Tagen pro Monat
Schweine	<ul style="list-style-type: none"> – Gruppenhaltung (Tiere nicht fixiert) – Ställe mit mindestens zwei verschiedenartigen Bereichen – Mindestens 15 Lux Tageslicht im Stall – keine Perforierung im Liegebereich, ausreichend eingestreut 	<ul style="list-style-type: none"> – Jeden Tag mehrstündiger Auslauf
Nutzgeflügel	<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhte Sitzgelegenheiten im Stall – Tagsüber Zugang zu einem eingestauten Aussenklimabereich (AKB) – AKB: z.B. bei Legehennen mindestens 43m² pro 1'000 Tiere (entspricht 20,7 cm*20,7 cm pro Legehenne) – Minimale Sitzstangenlängen: z.B. bei Legehennen 14 cm je Tier – Mindestens 15 Lux Tageslicht im Stall – Mindestmastdauer 30 Tage 	<ul style="list-style-type: none"> – Tagsüber Zugang zu einem Aussenklimabereich – Jeden Tag Zugang zu einer Weide

Quelle: Direktzahlungen an die Landwirtschaft im Überblick 2012; detaillierte Anforderungen vgl. Ethoprogrammverordnung (SR 910.132.4)

Das Programm RAUS erreicht mehr als 70 Prozent der Grossvieheinheiten (GVE), das Programm BTS rund die Hälfte der GVE. Es bestehen dabei deutliche Unterschiede zwischen den Nutztieren (Abbildung 14).

Abbildung 14 Anteil des Rindviehs, der Schweine und des Nutzgeflügels in BTS und RAUS (2011)



Quelle: Agrarbericht 2012

Deutlich sind auch die Unterschiede zwischen den Kantonen:⁴⁰ Die Extreme markieren bei BTS die Kantone Wallis und Schaffhausen mit einem Anteil von 20 bzw. rund 70 Prozent des Tierbestandes (in GVE). Bei RAUS sind die Unterschiede weniger gross: Den kleinsten Anteil Tiere (in GVE) gibt es im Kanton Nidwalden (50 Prozent), den grössten in den Kantonen Tessin und Graubünden (gegen 90 Prozent).

6.5. Freiwillige staatliche Programme

Eine wichtige Rolle im Umwelt- und Tierschutz spielen freiwillige Fördermassnahmen, insbesondere die ökologischen Direktzahlungen in der Schweiz bzw. in der EU die Agrarumweltmassnahmen (AUM) oder im Tierschutzbereich die Förderung von Investitionen in besonders tierfreundliche Unterbringungsmassnahmen.

Agrarumweltmassnahmen

In der **EU** sind über die zweite Säule der GAP (Massnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums) Massnahmen förderfähig, die über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen. Sie befassen sich mit Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik sowie weiteren Bedürfnissen von ländlichen Gebieten. Die Unterschiede zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten sind jedoch bedeutend. Die in den Jahren 2007-2009 tatsächlich ausgegebenen finanziellen Mittel für AUM im Jahresdurchschnitt lagen in den Fallstudienländern bei 81€/ha Landwirtschaftliche Nutzfläche (**AT**), 17,8€/ha (**DE**), 7,9€/ha (**NL**) und 6,3€/ha (**FR**).

Im Jahr 2009 wurden in **DE** auf rund 30 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche AUM (einschliesslich landeseigener Fördermassnahmen) durchgeführt. Der Schwerpunkt lag im Grünland. Im Ackerbau spielt die Förderung der umweltfreundlichen Gülleausbringung eine wichtige Rolle. Auch der ökologische Landbau wird gefördert. Die einzelnen Bundesländer setzen jedoch sehr unterschiedliche Schwerpunkte. Eine grosse Bedeutung haben freiwillige Massnahmen in **BY** (Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm KULAP). Im Rahmen von KULAP fördert **BY** beispielsweise auch die Sommerweidehaltung von Rindern als Tierschutzmassnahme.

⁴⁰ Vgl. Fallstudie Schweiz, Kapitel 11.2.

AT setzt in hohem Mass auf freiwillige Programme, das wurde von praktisch allen GesprächspartnerInnen in AT betont. Im Österreichischen Programm für umweltgerechte Landwirtschaft ÖPUL gibt es 36 Massnahmen (2009), darunter beispielsweise Biologische Wirtschaftsweise, Umweltgerechte Bewirtschaftung, Verzicht auf Fungizide auf Getreideflächen, Erosionsschutz im Weinbau, Erhaltung von Streuobstbeständen, Mahd von Steiflächen, verlustarme Ausbringung von Gülle, seltene Nutztierassen, Tierschutzmassnahmen. Auf 2,2 Mio. ha (ohne Almen) bzw. 2,6 Mio. ha (mit Almen), d.h. etwa 80 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Flächen, wurden an rund 120'000 Betriebe 550 Mio. € ausbezahlt.

In **FR** beteiligten sich 2009 mehr als 20 Prozent der Landwirte an AUM für die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft (mesures agroenvironnementales), die geförderte Fläche betrug knapp 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Frankreich. In der Region Picardie werden Massnahmen aus fünf Bereichen gefördert: Förderung und Erhalt des Dauergrünlandes, Umstellung auf biologischen Landbau, Förderung gefährdeter Nutztierassen, Förderung der Imkerwesens, Räumliche AUM (z.B. Natura 2000 Flächen, Hecken, Streuobstwiesen, Einzelbäume). Die Biodiversität wird in **FR** zusätzlich durch eine nationale Biodiversitätsstrategie unterstützt. Dabei steht vor allem die Vernetzung von Flächen mit hoher Biodiversität sowie die Förderung ihrer Qualität im Zentrum, für diese Flächen gibt es im Programm «trame verte et bleue» zusätzliche Entschädigungen. Landwirte, die sich besonders durch eine ökologische Landwirtschaft auszeichnen, können ab 2012 durch ein ökologisches Zertifikat (Certification environnementale des exploitations agricoles) ausgezeichnet werden. Im Bereich Pflanzenschutzmittel gibt es in **FR** mit Ecophyto 2018 ein weiteres freiwilliges Programm, um den Einsatz von Pflanzenschutzmittel bis 2018 zu halbieren. Gefördert werden z.B. das Behandeln nach Schadschwellen, das Einsetzen neuer effizienterer Applikationstechniken oder das Substituieren durch mechanische Unkrautbearbeitung. In der Region Picardie haben sich verschiedene Netzwerke zum Wissen- und Erfahrungsaustausch der Massnahmen von Ecophyto 2018 etabliert, 2011 war ungefähr ein Sechzigstel der LN durch das Programm betroffen.

Weitere Massnahmen in der EU

Weitere Fördermassnahmen einzelner **EU**-Mitgliedstaaten auch ausserhalb der GAP sind beispielsweise Kredite für nachhaltige Investitionen (z.B. Modernisierung bestehender Lagerstätten für Wirtschaftsdünger, Maschinen zur umweltgerechten Ausbringung von Wirtschaftsdüngemitteln, Geräte zur umweltgerechten Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln). In **NI** spielen kooperative Ansätze im Trinkwasserschutz eine wichtige Rolle. Gefördert werden Beratung und Zahlungen für umweltfreundliches Wirtschaften über die Wasserentnahmegebühr.

Daneben sind Informationsvermittlung und Beratung von grosser Bedeutung. Über Massnahmen zur ländlichen Entwicklung können in der **EU** Beratung und Managementsysteme gefördert werden. Insbesondere durch die Einführung von CC wurde die Informationsvermittlung über die Auflagen, die zu einem grossen Teil bereits bestehende ordnungsrechtliche Standards sind, intensiviert. Je nach Land ist die Beratung überwiegend staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert.

Freiwillige Programme in der CH⁴¹

In der **CH** existieren über die Ökologischen Direktzahlungen diverse für Landwirte freiwillige Massnahmen mit Wirkungen im Umwelt- und Tierschutzbereich, die in der gesamten Schweiz angeboten werden. Etwa 40 Prozent der Brotgetreide-, Futtergetreide- und Rapsflächen werden nach Auflagen von «Extenso» bewirtschaftet, das einen umweltschonenden Ackerbau fördert. 12 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) zählen zu den Ökologischen Ausgleichsflächen, den Ansprüchen der Ökoqualitätsverordnung genügen knapp 4 Prozent der LN (**GR**: 9 Prozent, **VD**: 2 Prozent). Im Tierschutzbereich sind RAUS und BTS wichtig (vgl. oben).

Biologischer / ökologischer Landbau

Der biologische oder ökologische Landbau wird in allen Fallstudienländern staatlich gefördert. In der **EU** gibt es EU-weite Standards für den ökologischen Landbau. Die Auflagen zum Tierschutz liegen in vielen Fällen über den gesetzlichen Mindestauflagen, eine flächengebundene Tierhaltung ist vorgeschrieben, die Verwendung mineralischer N-Dünger sowie chemisch-synthetischer PSM ist nicht erlaubt. Eine Förderung ist über AUM möglich. Das Angebot und die Förderhöhe unterscheiden sich dabei je nach Mitgliedstaat und Region.

⁴¹ Ausführlichere Informationen zu freiwilligen Programmen und zu kantonalen Unterschieden in der Beteiligung finden sich in der Fallstudie Schweiz (Anhang VI).

In der **CH** wird der biologische Landbau vom Bund gefördert, die minimalen Anforderungen sind in der Bioverordnung geregelt. Unter anderem ist der Einsatz von PSM stark eingeschränkt und die Verwendung mineralischer N-Dünger untersagt. Die Tierhaltung muss mindestens den Kriterien von RAUS entsprechen. Einige Kantone fördern zusätzlich die Umstellung, beispielsweise neu auch der Fallstudienkanton **VD**.

Im Ländervergleich in Tabelle 16 sticht **AT** hervor, wo 20 Prozent der LN nach den Methoden des biologischen bzw. ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden, an zweiter Stelle folgt mit die **CH** mit einem Flächenanteil von 10 Prozent der LN. Das Schlusslicht bilden die **NL und FR** (3 bzw. 2 Prozent der LN). **DE** liegt mit einem Anteil von 6 Prozent zwischen der CH und NL/FR. Die regionalen Unterschiede dürften dabei nicht nur in der CH gross sein: Die Fallstudienkantone GR (55 Prozent der LN) und VD (3 Prozent der LN) stellen dabei innerhalb der CH die Extreme dar.

6.6. Privatrechtliche Anforderungen

In allen Ländern bzw. Vergleichsregionen gibt es privatrechtliche Anforderungen an die Produktion. Sie bauen auf den staatlichen Vorschriften und freiwilligen Programmen auf und verschärfen sie oft. Neben den verschiedenen Bio Labels – in der **CH** sind es v.a. die Knospe der Bio Suisse, Migros Bio und Demeter – gibt es in allen Ländern weitere Zertifizierungssysteme und Labels, die mit Umwelt- oder Tierschutzstandards werben, die mehr oder weniger deutlich über die rechtlichen Mindeststandards hinausgehen. Solche Labels haben jedoch im Allgemeinen eine begrenzte Verbreitung, z.B. Freilandverband (**AT**), Neuland (**DE**), PROduCERT (**NL**), KAG (**CH**), TerraSuisse (Migros, **CH**), Agriculture Raisonnée (**FR**), Exploitation de haute valeur environnementale (**FR**).

Weit verbreitet in der **CH** ist das Label IP-Suisse, das die Integrierte Produktion zur Grundlage hat. Weitere Umweltvorteile müssen mit einer Mindestanzahl von Punkten nachgewiesen werden. Der Landwirt kann dabei zwischen verschiedenen Massnahmen wählen, z.B. ökologische Ausgleichsflächen, Mais mit Untersaat, Verzicht auf Herbizide, gestaffelte Wiesennutzung, abgestufte Waldränder, Haltung seltener Nutztierassen, weitere Ressourcenschutzmassnahmen wie Schleppschlauch und pfluglose Bodenbearbeitung.

Im Bereich der Pflanzenschutzmittel stellen Handelsketten in allen Ländern unabhängig von einer etwaigen Zertifizierung teilweise höhere Ansprüche, was die Rückstandshöchstmengen betrifft, z.B. Rewe International AG (Labels: ProPlanet, Ja! Natürlich; **AT**), Migros (Label Terrasuisse; **CH**), Coop (Label naturaplan; **CH**), Casino (Label Casino avenir; **FR**), Intermarché (Label sélection ; **FR**).

Weit verbreitet sind Qualitätssicherungssysteme im Nahrungsmittelbereich, z.B.:

- EU: EurepGAP
- AT: AMA Gütesiegel
- DE: QS
- FR: Label Rouge
- CH: SwissGAP, Suisse Garantie, QM Schweizer Fleisch, Swiss Quality Beef

Die Anforderungen der Qualitätssicherungssysteme im Nahrungsmittelbereich gehen im Tierschutz- und Umweltbereich zwar kaum über gesetzliche Mindeststandards hinaus, die Betriebe unterliegen i.d.R. jedoch zusätzlichen Kontrollen durch die Zertifizierungsstellen.

Die privatrechtlichen Anforderungen sind für die Landwirte teilweise von grösserer Tragweite als die staatlichen Vorschriften. Verstossen Lieferanten beispielsweise häufiger gegen Grenzwerte, etwa bei PSM-Rückständen, können die Verträge gekündigt werden. Dies ist ein grosser Anreiz für die betroffenen Landwirte, diese Auflagen einzuhalten.

6.7. Fazit

Die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere sind schwierig zu messen. Es wurden im Rahmen dieser Studie nicht genügend Daten gefunden, um die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere in den ausgewählten Ländern ausreichend zu beschreiben, geschweige denn zuverlässig miteinander zu vergleichen. Die verwendeten verfügbaren Daten und Informationen sind zudem oft hochaggregiert und erlauben keine Aussagen über regionale Unterschiede innerhalb der Länder, die sehr gross sein können, auch in der Schweiz.

Agrarumweltqualität

Beim Umweltzustand, der anhand der Nitrat- und PSM-Belastung des Grundwasser, der bedrohten Arten, der Bodenerosionsgefährdung und der Methan- und Ammoniakemissionen erfasst wurde, steht die CH praktisch ausnahmslos besser da als die NL, eine Vorrangstellung gegenüber AT, DE und FR lässt sich aber anhand der vorgefundenen Daten nicht belegen. Dasselbe gilt bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, die anhand der Bodennutzung, Bruttonährstoffbilanz Stickstoff, der Bruttonährstoffbilanz Phosphor, der Viehdichte und der Verkaufsmengen von PSM beschrieben wurde. Die CH positioniert sich besser als die NL, eine Vorrangstellung gegenüber AT, DE und FR lässt sich aber nicht belegen. Eine Ausnahme ist die Bodennutzung, bei der die CH aufgrund ihrer natürlichen Standortvoraussetzungen den kleinsten Anteil Ackerland und – bei Berücksichtigung des Sömmerungsgebietes – vermutlich auch den grössten Anteil extensiv genutztes Land hat.

Besonders mangelhaft erscheint die Datenlage rund um die PSM. Ein zuverlässiges Monitoring des PSM Einsatzes gibt es weder in der CH, noch in der EU. In der EU wurde 2009 die gesetzliche Grundlage für den Aufbau eines Monitoring geschaffen. Ab 2010 sollen die Mitgliedstaaten Erhebungen durchführen, ab 2014 sollen alle fünf Jahre die Ergebnisse bekannt gemacht werden. Inwieweit dies in der CH vorgesehen ist, bzw. sich das im Aufbau begriffene Agrarumweltmonitoring (ZA-AUI) für ein Monitoring des PSM Einsatzes eignet, ist zu klären.

Die Bedeutung von freiwilligen staatlichen Agrarumweltmassnahmen und privatrechtlichen Anforderungen für die Agrarumweltqualität ist noch schwieriger zu erfassen und zu vergleichen, nicht zuletzt da diese auf die speziellen Herausforderungen der Länder und Regionen zugeschnitten sind. Was hier auffällt, ist, dass freiwillige Programme in allen Ländern an Bedeutung gewinnen und dass wichtige Impulse von privatrechtlichen Anforderungen ausgehen bzw. privatrechtliche Anforderungen die staatlichen übertreffen können (z.B. PSM Rückstände). Zwischen den Ländern vergleichbar ist der biologische Landbau, die Beteiligung ist in der **CH** grösser als in **DE**, **FR** und der **NL**, aber an der Spitze steht **AT**. Insgesamt lässt sich mit den verwendeten verfügbaren Informationen nicht belegen, dass die **CH** im Bereich der freiwilligen Agrarumweltmassnahmen besser da steht als **AT**, **DE**, **FR** und **NL**.

Wohl der Nutztiere

Ebenfalls ungenügend sind die Daten und Informationen, um das Wohl der Nutztiere zu vergleichen. Informationen zu Tierschutzvorschriften, Bestandesgrössen und Beteiligung an Ethoprogrammen sind wichtig, sie reichen aber nicht aus, um das Tierwohl zu beurteilen. Zudem stellen sich anspruchsvolle Fragen wie: Was ist besser für das Wohl der Milchkühe: Haltung im Laufstall ohne Weide oder Haltung im Anbindestall mit mindestens 26 Tagen pro Monat Weidegang im Sommerhalbjahr und mindestens 13 Tagen pro Monat Auslauf im Winterhalbjahr, unter Berücksichtigung der schwierigen Kontrollierbarkeit? Bei den Milchkühen ist die CH nicht führend bei der Laufstall-, jedoch vermutlich bei der Verbreitung der Weidehaltung. Wahrscheinlich eine führende Position hat die CH bei der hohen Beteiligung an privatrechtlichen Labelprogrammen. Beispielsweise werden schätzungsweise zwei Drittel der Mastschweine in Labelställen mit Mehrflächenbuchten und Auslauf gehalten und rund 70 Prozent haben eingestreute Liegeflächen.

7. Zusammenfassende Einordnung der Ergebnisse und Diskussion

Nach einer Einordnung der Ergebnisse in Abschnitt 7.1 werden vier Themen herausgegriffen:

- Grenzen der Vergleichbarkeit (Abschnitt 7.2)
- unterschiedliche Vollzugs-Kultur zwischen ÖLN und CC (Abschnitt 7.3)
- unterschiedlicher Einsatz finanzieller Mittel für Beihilfen an Landwirte (Abschnitt 7.4)
- dynamische Betrachtung eines erweiterten Vollzugssystems (Abschnitt 7.5)

7.1. Einordnung der Ergebnisse

Ziel der Einordnung und Interpretation der Ergebnisse der Vollzugsanalyse ist einerseits die Identifikation von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den Ländern und andererseits von charakteristischen Merkmalen sowie «Stärken» und «Schwächen» des Vollzugs. Dazu wurden die Ergebnisse in eine Sechs-Felder-Tafel eingeordnet, gebildet durch zwei Spalten und drei Zeilen.

- Spalten:
 - linke Spalte: Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern
 - rechte Spalte: Unterschiede zwischen den Ländern
- Zeilen:
 - erste Zeile: charakteristische Merkmale des Vollzugs
 - zweite Zeile: «Stärken»
 - dritte Zeile: «Schwächen»

Innerhalb der Felder wird zusätzlich zwischen Unterschieden/Gemeinsamkeiten allgemeiner Art, Unterschieden/Gemeinsamkeiten bei ÖLN/CC sowie Unterschieden/Gemeinsamkeiten bei den Umwelt-⁴² und Tierschutzvorschriften, die unabhängig von ÖLN/CC kontrolliert werden, unterschieden.

Tabelle 20 Sechs-Felder-Tafel zur Einordnung der Ergebnisse der Vollzugsanalyse: Schema

	Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern	Unterschiede zwischen den Ländern
Charakteristische Merkmale	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften
«Stärken»	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften
«Schwächen»	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften	Allgemein Vollzug im Rahmen von ÖLN/CC Vollzug der von ÖLN/CC unabhängig kontrollierten Umwelt-/Tierschutzvorschriften

Die Einordnung in «Stärken» und «Schwächen» erfolgt in Bezug auf die Zielsetzung, dass der Vollzug *wirksam, effizient und glaubwürdig* sein soll und die Betroffenen *gleich behandelt* werden sollen. Diese Zielsetzung basiert auf ad hoc getroffenen Annahmen mit Werturteilscharakter: Gut ist der Vollzug, wenn er wirksam, effizient und glaubwürdig ist und die Betroffenen gleich behandelt werden.

Mit dem Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung oder der Verschärfung von Auflagen ist die Befolgung der darin geregelten Standards nicht gelöst. Der Vollzug spielt eine entscheidende Rolle, und dessen Optimierung ist unter anderem vom politischen Willen abhängig. Die Einhaltung von Standards ist dabei von mehreren Faktoren abhängig. Einen Hintergrund zur Beurteilung von Voll-

⁴² Die Umweltvorschriften schliessen Regelungen im Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht mit ein.

zugssystemen bietet die Kontrolltheorie. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, die Einhaltung von verpflichtenden Standards zu erhöhen (Lippert 2002):

- Erhöhung der Kontrollrate (limitiert durch den damit verbundenen administrativer Aufwand und die entstehenden Kosten).
- Erhöhung der Sanktionsdrohung (limitiert durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit).
- Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit, z.B. durch geeignete Kontrollparameter, Risikoauswahl, Zeitpunkt der Kontrolle, Informationsaustausch zwischen Behörden.

Cross Compliance in der EU beispielsweise steht für einen Ansatz mit niedriger Kontrollrate und potenziell hohen Sanktionen. Durch die Risikoauswahl der zu kontrollierenden Betriebe soll die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden (Nitsch und Osterburg 2008).

Kontrollsysteme sollten als «fair» wahrgenommen werden. Transparenz bezüglich der einzuhaltenden Standards, also Beratung und Informationsvermittlung, sind eine weitere wichtige Voraussetzung jedes Vollzugssystems (Winter und May 2001). Im Gegensatz dazu ist unbedingte Transparenz, was die Kontrollquote angeht, nicht unbedingt ratsam: eine sehr niedrige Kontrollquote anzukündigen, kann je nach Risikobereitschaft auch strategisches Verhalten von Landwirten hervorrufen, die damit rechnen, ohnehin nicht kontrolliert zu werden (Nitsch und Osterburg 2008).

Im Rahmen dieses Projektes konnten diese Aspekte nicht in der nötigen Tiefe untersucht werden. Die zusammengestellten Informationen geben jedoch einige Hinweise, die bei der Einordnung der Ergebnisse bezüglich der Stärken und Schwächen der Vollzugssysteme hilfreich sein können.

Die Ergebnisse des Versuchs, die Vielzahl der verarbeiteten Informationen einzuordnen und in einzelnen Aspekten zu vergleichen, sind in Tabelle 21 zusammengestellt. Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder auf eine abschliessende Beurteilung.

Tabelle 21 Einordnung der Ergebnisse der Vollzugsanalyse

	Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern	Unterschiede zwischen den Ländern
Charakteristische Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In den föderalistischen Ländern CH, AT und DE gibt es teilweise grosse Unterschiede zwischen den Gliedstaaten; dies erschwert es robuste Aussagen für das ganze Land zu machen. ➤ In den föderalistischen Ländern CH, AT und DE übt der Bund seine Aufsichtsfunktion bezüglich des Vollzugs gegenüber den Gliedstaaten, falls er eine hat, zurückhaltend aus. ➤ In den zentralistisch organisierten Ländern NL und FR sind die innerstaatlichen Unterschiede geringer. ➤ ÖLN/CC: Bei Verstössen wird «doppelt» bestraft, falls Verstösse gleichzeitig ein Bussgeld und Direktzahlungskürzungen nach sich ziehen. ➤ Nachfrage nach «Öko- und Ethoqualität» vom Markt wird von den Landwirten besser akzeptiert als staatliche Vorschriften. ➤ Vollzug hängt auch vom Engagement der Zivilgesellschaft ab: aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung können Anlasskontrollen stattfinden ➤ In CH und AT innerhalb der Länder unterschiedliche Ansichten, ob es nur einen besseren Vollzug oder aber schärfere Vorschriften braucht, um die Agrarumweltqualität zu verbessern. ➤ Grosse Einfluss der EU: in EU Ländern direkt (Gesetzgebung, Finanzen, teilweise Kontrollvorgaben), in CH in Teilbereichen (z.B. PSM, Nationale Kontrollpläne). ➤ CH, FR, AT und DE (z.B. auch BY) setzen im Agrarumweltrecht teilweise stark auf freiwillige Programme. ➤ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CH-AT-DE: In den föderalistischen Ländern nimmt die Varianz der Unterschiede mit der Anzahl Gliedstaaten zu: CH (26 Kantone) > DE (16 Bundesländer) > AT (9 Bundesländer). ➤ CH-EU: CC Kontrollen umfassen nicht nur Umwelt- und Tierschutzkontrollen, sondern weitere umfangreiche Kontrollbereiche (z.B. Tierkennzeichnungen). ➤ CH-EU: Bei ÖLN und CC gibt es eine unterschiedliche Vollzugskultur zwischen der CH und den EU-Ländern (vgl. weiter unten). ➤ CH-EU: in der Schweiz hohe Beteiligung Landwirtschaft am Vollzug (Landwirte als Kontrolleure), in der EU selten. ➤ ...

«Stärken»	<p><u>ÖLN/CC:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kontrollen sind überwiegend Vor-Ort-Kontrollen. ➤ Akzeptanz von ÖLN und CC hat seit Einführung zugenommen. ➤ Bekanntheitsgrad von Umwelt- und Tierschutzvorschriften hat zugenommen. ➤ ... <p><u>Von ÖLN/CC unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tierschutz - CH, AT, DE: Einheitliche Kontrollhandbücher, die öffentlich sind. ➤ ... 	<p><u>CH – allgemein:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hohe demokratische Legitimation. ➤ Etablierte Plattformen für Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und Harmonisierung des Vollzugs. ➤ Gemeinsame Erarbeitung von Kontrollhandbüchern und Richtlinien für die Beitragskürzung. ➤ Einrichtung Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK. ➤ ... <p><u>CH – ÖLN:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Jeder Betrieb wird kontrolliert. ➤ Tierschutzgesetz ist Teil des ÖLN, Verstösse führen direkt zu Beitragskürzungen. ➤ Ergebnisse der ÖLN Kontrollen werden ausgewertet, auch nach Kantonen, und jährlich im Agrarbericht publiziert. ➤ Akzeptanz ist vermutlich eher grösser als in übrigen Ländern. Erklärung: politisches System, hohe Beiträge, Landwirte als Kontrolleure. ➤ ... <p><u>CH – vom ÖLN unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tierschutz: Systematische Kontrollen, auch bei nicht ÖLN Betrieben. ➤ Tierschutz: hohe Kontrollquote. ➤ Tierschutz: Publikation einer Statistik der Tierschutz-Strafrechtsfälle durch den Bund. ➤ Tierschutz: BLK Audit der Kantone. ➤ ... <p><u>AT/DE/ NL/FR – allgemein:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ z.T. Plattformen für Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern und Harmonisierung des Vollzugs und Erarbeitung von Kontrollhandbüchern. ➤ Informationsaustausch zwischen den zuständigen Kontrollbehörden im Fall von Verstössen (CC und weitere Fachrechtskontrollen). ➤ ... <p><u>AT/DE/NL/FR – CC:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Alle: Risikoauswahl (~80%). ➤ Alle: strikte Kontrollen (Dokumentationspflicht). ➤ Alle: hoher Anteil nicht angekündigter Kontrollen. ➤ Alle: strikte Trennung Kontrolle und Beratung. ➤ Alle: einheitliche und verbindliche Vorgaben für Beitragskürzungen. ➤ Alle: einheitliche Kontrollberichte. ➤ Alle: Berichtspflicht an EU. ➤ DE: Auswertung der Kontrollergebnisse auf Länderebene und ggf. Anpassung der Risikoauswahl. ➤ AT: Beurteilung der Kontrollberichte durch eine Stelle (AMA). ➤ DE: funktionierende zentrale Datenbank ZID. ➤ AT: Koordination CC und ÖPUL Kontrollen durch AMA. ➤ NL: zentrale Datenbank. ➤ FR: zentrale Datenbank TelePAC. ➤ ... <p><u>AT/DE/ FR – von CC unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ AT – Umweltschutz: Umweltschutz in Ländern. ➤ AT – Tierschutz: systematische Kontrollen + Tierschutz-anwaltschaft in Ländern. ➤ DE – Pflanzenschutz: einheitliches Kontrollhandbuch. ➤ DE – Pflanzenschutz: jährliche Veröffentlichung von Kontrollergebnissen. ➤ DE – Pflanzenschutz: systematische Kontrollen. ➤ FR – Pflanzenschutz: systematische Kontrollen.
-----------	---	---

«Schwächen»	<p><u>ÖLN/CC:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hoher Anteil Selbstdeklaration und Dokumentenkontrollen im Vergleich zu «Outdoor»-Kontrollen. ➤ Viele und oft komplexe und schwierig kontrollierbare Vorschriften. ➤ Vorschriften ändern häufig und Komplexität nimmt zu. ➤ Die Landwirte nehmen Agrarumwelt- und Tierschutzvorschriften häufig nicht als Qualität, sondern als Einschränkung wahr. ➤ Unsicherheit, wie viel ÖLN/CC und weitere Vorschriften zur Erreichung von Umweltzielen beitragen, effektive positive Auswirkungen auf die Umwelt werden von vielen Befragten skeptisch beurteilt. ➤ ... <p><u>Von ÖLN/CC unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sehr viele und oft komplexe und schwierig kontrollierbare Vorschriften. ➤ Oft knappe für Vollzug nicht ausreichende Ressourcen. ➤ Häufig keine systematischen Kontrollen des Vollzugs der Umweltvorschriften, mehrheitlich nur Anlasskontrollen. ➤ Oft fehlen Berichtspflichten, die Oberbehörden sind häufig wenig über den Vollzug informiert. ➤ Auswertungen zum Vollzug fehlen teilweise. ➤ Bestehende Auswertungen zum Vollzug werden im Allgemeinen nicht veröffentlicht. ➤ ... 	<p><u>CH - ÖLN:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bei Spezialkulturen werden ÖLN Vorschriften durch Produzentenverbände in Form anerkannter kulturspezifischer Richtlinien erarbeitet und vom Bund autorisiert. ➤ Keine einheitlichen verbindlichen Checklisten für Kontrollen. ➤ Praktisch nur angekündigte Kontrollen. ➤ Bei Verstössen gegen Gewässer-, Natur- und Bodenschutzgesetzgebung sind Beitragskürzungen nur möglich, wenn rechtskräftige Entscheide (mindestens Feststellungsverfügungen) vorliegen. ➤ Noch keine funktionierende zentrale Datenbank (im Aufbau). ➤ Keine formalisierte Aufsicht und Oberkontrolle durch Bund. ➤ Falls Oberkontrollen, so werden sie vom Bund angeordnet und von Kantonen vollzogen. ➤ Vermutlich mehrheitlich keine formalisierte Aufsicht und Oberkontrolle in den Kantonen. ➤ Möglichkeit, Sonderbewilligungen für PSM zu bekommen, verbunden mit kulanter Bewilligungspraxis der Behörde unterläuft ÖLN. ➤ PSM Sonderbewilligungen werden nicht nach Kantonen publiziert. ➤ Keine bzw. schwache Anreize für Weiterbildung und Inanspruchnahme von Beratung. ➤ ... <p><u>CH - vom ÖLN unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrechts:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tierschutz: BLK ohne Kompetenzen. ➤ Naturschutz: teilweise Mängel im Vollzug des Biotopschutzes bzw. grosse kantonale Unterschiede. ➤ ... <p><u>AT/DE/NL/FR – allgemein:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ AT: sehr komplexe und je nach Materie wechselnde Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. ➤ AT: grosse Hürde für Anpassung Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. ➤ FR: sehr viele Akteure bei den Kontrollen, hoher Koordinationsaufwand. ➤ ... <p><u>AT/DE/NL/FR – CC:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Alle: aufwendige komplizierte Kontrollen. ➤ Alle: Ergebnisse CC-Kontrollen werden nicht konsequent veröffentlicht. ➤ ... <p><u>AT/DE/NL/FR – vom ÖLN unabhängiger Vollzug des Umwelt- und Tierschutzrecht:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ AT-Tierschutz: komplizierte Aufgabenteilung im Tierschutz zwischen Bund, Ländern und AMA; Länderunterschiede bei Tierschutzkontrollen; keine formalisierte Oberaufsicht Bund. ➤ DE: Vollzug im Naturschutz und Wasserschutz (ohne Düngung und Pflanzenschutz) in Verantwortung der Behörden auf Landkreisebene: geringe Transparenz, grosse Unterschiede möglich. ➤ ...
-------------	--	---

7.2. Grenzen der Vergleichbarkeit

Einige Beispiele, die die Grenzen der Vergleichbarkeit illustrieren:

- Ist ein höherer Anteil von Verstössen bei Kontrollen ein Zeichen dafür, dass es mehr Verstösse gibt, dass eine gute Risikoauswahl zugrunde liegt oder dass der Vollzug konsequenter ist?
- Was ist zielführender, um die Einhaltung ordnungsrechtlich festgelegter Standards sicherzustellen? Eine hohe Kontrollquote jedoch mit weniger strengen Sanktionen oder die Androhung hoher Sanktionen bei geringer Kontrollrate?
- Ist ein relativ «schlechter» Umweltzustand trotz bestehender strenger Normen ein Zeichen, dass der Vollzug nicht gut funktioniert? Oder ist der Zusammenhang eher umgekehrt: Sind die Normen streng, weil der Umweltzustand «schlecht» ist?
- Wie zuverlässig sind Proxy Indikatoren für die Agrarumweltqualität? Z.B.:
 - Düngungsintensität N/ha: Welche Fläche ist gemeint? Schwierigkeiten ergeben sich beispielsweise beim Vergleich der CH mit AT und anderen Ländern aufgrund unterschiedlicher Definitionen der Landwirtschaftlichen Nutzfläche: In **AT** beinhaltet die LN Almen und Bergmäher, in der **CH** ist die LN ohne Sömmerungsgebiete.
 - PSM/Fläche: Welche PSM (Wirkstoffe, Mengen) auf welcher Fläche (z.B. Unterscheidung Offene Ackerfläche vs. Ackerland/Fruchtfolgefläche)?
 - PSM im Trink-/Grundwasser: Wie viele Messstellen gibt es? Wo liegen sie, in tendenziell belasteten oder unbelasteten Gebieten? In welcher Tiefe wird gemessen? Wie viele und welche Stoffe werden gesucht? Auf welchem Stand ist die Analytik? Wie wird die Überschreitung der Schwellenwerte definiert? Gilt bereits eine einmalige Messung als Überschreitung?
 - Nitrat im Trink-/Grundwasser: es gilt dasselbe wie bei PSM.

Für korrekte Interpretationen und Schlussfolgerungen braucht es entsprechendes Hintergrund- und Kontextwissen. Auch bei «harten» Zahlen/Fakten ist ein Vergleich oft nicht ohne weiteres möglich.

7.3. Vollzugs-Kultur

Die hauptsächliche Gemeinsamkeit zwischen ÖLN und CC ist, dass beide als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften verlangen. Gemeinsam ist auch, dass die Anforderungen insgesamt wenig über die allgemein gültigen Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft hinausgehen. In vielen Bereichen basieren systematische Kontrollen stark auf Aufzeichnungen (z.B. Düngung, Pflanzenschutz). Es finden jedoch auch Kontrollen von Ausbringungsgeräten, Flächen, Einrichtungen (Lagerstätten, Ställe) und dem Zustand von Tieren statt. Häufiger als Gemeinsamkeiten sind Unterschiede (Tabelle 22).

Tabelle 22 ÖLN und bei CC: Vergleich ausgewählter Kriterien

Vergleichskriterium	ÖLN	CC
Hauptsächliche Zielsetzung (Intention)	Zusätzliche über die allgemeine Gesetzgebung hinaus gehende Anforderungen erfüllen	bestehende Mindeststandards EU-weit einhalten
Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften	Bei Tierschutzvorschriften explizit, bei Umweltvorschriften implizit	Explizit verlangt
Über die allgemeine Gesetzgebung hinausgehende Anforderungen	Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen Geregelte Fruchtfolge Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln	Wenige verbindliche Standards zum <u>G</u> uten <u>L</u> andwirtschaftlichen und <u>Ö</u> ko-logischen <u>Z</u> ustand GLÖZ, z.B.: Auflagen zum Bodenschutz Schutz von Dauergrünland
Auslöser für Kontrolle	Landwirt gibt Kontrollstelle Auftrag	Risiko und Zufall (Risikobasierte Stichprobe, Mindestanteil Zufall)
Wahrscheinlichkeit für eine Kontrolle	Jeder Betrieb wird mindestens einmal in vier Jahren kontrolliert, z.B. 2009 wurden 23'013 ÖLN Betriebe	Stichprobe wird kontrolliert: je nach Massnahme zwischen 1 und 5 Pro-

Vergleichskriterium	ÖLN	CC
	(=43,6 Prozent) kontrolliert	zent
Kontrollstellen	Behörden und (mehrheitlich) privatrechtliche Organisationen	Vor allem Behörden
Akkreditierung Kontrollstellen	Alle	Nicht üblich
Kontrolleure	Mehrheitlich praktizierende Landwirte	Mehrheitlich Verwaltungsangestellte
Beratung und Kontrolle	Nicht immer strikt getrennt	Eher getrennt
Ankündigung Kontrolle (Intention)	Im Normalfall angekündigt, ein Mindestanteil nicht angekündigt	Im Normalfall nicht angekündigt, praktisch teilweise oft angekündigt
Formalisierung und Rigidität der Kontrollen	Formalisierungsgrad im Vergleich kleiner, Kontrollen je nach Kanton / Kontrollstelle unterschiedlich strikt	Formalisierungsgrad im Vergleich höher, Kontrollen eher strikt
Umfang und Komplexität der Kontrollen	Eher weniger aufwendig, eher pragmatisch, kleinerer Zeitbedarf	Sehr aufwendig, eher bürokratisch, eher grosser Zeitaufwand pro Kontrolle
Wahl der Kontrollstelle	Landwirte können (theoretisch) Kontrollstelle wählen	Keine Wahlfreiheit
Finanzierung der Kontrollen	Landwirte können zur Finanzierung der Kontrollen verpflichtet werden, in der Praxis oft Mitfinanzierung durch den Kanton	Der Staat muss die Kontrollen finanzieren, von den Landwirten dürfen keine Gebühren verlangt werden
Koordination	Fortgeschrittene Koordination öffentlich-rechtlicher und privater Kontrollen	Eher wenig Koordination
Datenaustausch zwischen staatlichen Ebenen und verschiedenen Behörden	Funktioniert teilweise (Angst vor «gläsernem» Landwirt)	Funktioniert teilweise bis sehr gut; z.T. hoher Anteil an Verstössen, die ausserhalb CC Kontrollen aufgedeckt werden.
Zentrale Datenbank	Acontrol im Aufbau, Vernetzung mit ASAN geplant	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem von EU vorgeschrieben, z.B. ZID in DE
Direktzahlungskürzungen bei Verstössen gegen Vorschriften	Direkte Kürzung nur möglich bei Verstoss gegen Tierschutzvorschriften und gegen zusätzliche Anforderungen	Direkte Kürzung möglich
Verstösse und Direktzahlungskürzungen bei den kontrollierten Betrieben	z.B. 2009 auf 3'089 kontrollierten Betrieben (=13,4 Prozent aller kontrollierten Betriebe) wurden 4'976 ÖLN Beanstandungen gezählt, die eine Direktzahlungskürzung von durchschnittlich 811 CHF pro Betrieb nach sich zogen, was insgesamt 0,1 Prozent der Direktzahlungen entspricht.	z.B. 2009 für DE: keine Angaben, wie viele Betriebe insgesamt kontrolliert wurden, für die einzelnen Rechtsakte bzw. GLÖZ lagen die Kontrollquoten zwischen 1 Prozent und 1,8 Prozent. Sanktionsquoten lagen je nach Rechtsakt um 1 Prozent (z.B. Vogelschutz, Grundwasser), 10 Prozent (z.B. Pflanzenschutz, GLÖZ) bis zu etwa 20 Prozent (Nitrat-RL, Tierschutz Kälber); die Höhe der Zahlungskürzungen aufgrund von CC betrug etwa 4 Mio. € (0,07 Prozent der Direktzahlungen);
Unterschiede zwischen Gliedstaaten in föderalistisch organisierten Ländern	Grosse Unterschiede zwischen Kantonen	Unterschiede zwischen Bundesländern in AT und DE wegen weniger Gliedstaaten und wegen einheitlicher rigider Kontrollvorgaben der EU eher weniger gross
Ebenen für Oberkontrollen	Kantonal und national	Bundesländer, national und EU

Zusammenfassender Vergleich von CC und ÖLN:

- Bei CC wird eine Stichprobe, beim ÖLN werden alle Betriebe kontrolliert.
- Bei CC wird die Kontrolle grösstenteils von Verwaltungsangestellten durchgeführt, beim ÖLN grösstenteils von praktizierenden Landwirten, welche die Kontrollen im Rahmen einer Teilzeitanstellung durchführen.
- Bei CC ist die Kontrolle von der Beratung getrennt, beim ÖLN ist das teilweise bewusst nicht der Fall.
- EU publiziert keine Ergebnisse zu CC Kontrollen, CH publiziert Ergebnisse zu ÖLN Kontrollen im Agrarbericht.
- Bei CC gibt es eine strikte und formalisierte Oberaufsicht durch die EU, beim ÖLN gibt es keine formalisierte Oberaufsicht durch den Bund.
- In der CH ist die Akzeptanz des ÖLN möglicherweise grösser: Beiträge sind höher bzw. sie haben eine grössere Bedeutung für das Einkommen, Kontrolleure sind meist Landwirte, Kontrollen sind weniger bürokratisch, Kontrollen und Beratung sind teilweise weniger strikt getrennt.
- In der CH ist die Compliance möglicherweise besser, da eine Kontrolle mit Sicherheit stattfinden wird, während in der EU die geringe Kontrollwahrscheinlichkeit einen gewissen Anreiz für ein opportunistisches Verhalten darstellen kann.

Vollzugs-Kultur

Viele Unterschiede zwischen Vollzug von ÖLN und CC lassen sich nicht a priori als Stärken oder Schwächen etikettieren. Sie sind Ausdruck einer unterschiedlichen *Vollzugs-Kultur*.

7.4. Unterschiedlicher Einsatz finanzieller Mittel für Beihilfen an Landwirte

Beim Einsatz von finanziellen Mitteln im Rahmen von ÖLN/CC und von freiwilligen Agrarumwelt- und Ethoprogrammen bestehen grosse Unterschiede zwischen den Fallstudienländern.

Tabelle 23 Vergleich der Direktzahlungen pro ha Landwirtschaftliche Nutzfläche

	CH ¹	AT	DE	NL	FR
Allgemeine Beiträge (EU: Direktzahlungen der 1. Säule) (in € / ha LN) ²	1'395 bis 1'744 (CHF 2'093)	226	317	430	267
Beiträge freiwillige Progr. (für EU: nur AUM) (in € / ha LN) ³	379 bis 474 (CHF 569)	81	18	8	6

Quellen: Eurostat, Agrarbericht 2011

¹ Aufgrund des schwankenden Wechselkurses wurde eine Spannweite von 1 € = 1,5 bis 1,2 CHF angegeben.
^{2,3} vgl. im Text

Für die Schweiz beinhalten die allgemeinen Beiträge die allgemeinen Direktzahlungen (Flächenbeiträge, Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere, Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen und Hangbeiträge, Daten von 2010); für die europäischen Staaten sind die Beiträge der 1. Säule der GAP aus den Obergrenzen für die Direktzahlungen (für das Jahr 2012) und den Daten zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (von 2008) berechnet.

Die Beiträge für freiwillige Programme und Massnahmen beinhalten für die Schweiz die Ökobeiträge (inkl. Beiträge biologischer Landbau), die Ethobeiträge, die Sömmerungsbeiträge sowie die Gewässerschutz- und Ressourcenprogrammbeiträge (Daten 2010); für die europäischen Staaten die Beiträge für Agrarumweltmassnahmen (AUM).⁴³

⁴³ Die Zahlen wurden aus dem Rural Development Report 2010 berechnet. Die Agrarumweltmassnahmen sind mit 23 Prozent der eingeplanten Mittel EU-weit die bedeutendste Einzelmassnahme in der 2. Säule der GAP. Nicht einbezogen wurden begleitende nicht-produktive Investitionen, die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, Zahlungen zum Ausgleich gesetzlicher Einschränkungen in Natura 2000-Gebieten, und Beiträge für den Tierschutz. Auf letztere entfallen lediglich 0,6 Prozent der eingeplanten Mittel der 2. Säule.

Gemeinsam ist allen Ländern, dass die allgemeinen Beiträge ein Mehrfaches der Beiträge für freiwillige Programme ausmachen. Auffälliger als die Gemeinsamkeiten sind allerdings die Unterschiede:

- Bedeutende Unterschiede gibt es zwischen der **CH** und den EU-Mitgliedsländern, sowohl was die absolute Höhe der Beiträge je Hektare angeht als auch das Verhältnis zwischen allgemeinen Beiträgen und solchen für spezifische Agrarumwelt- und Ethoprogramme. Die allgemeinen Beiträge in der CH betragen etwa das vier- (**NL**) bis achtfache (**AT**) der Direktzahlungen in der EU, die Beiträge für freiwillige Programme das etwa fünf- (**AT**) bis 50-fache (**NL, FR**) der AUM.
- Deutliche Unterschiede gibt es aber auch innerhalb der EU-Mitgliedsländer, so sind die Direktzahlungen in den **NL** mit Abstand am höchsten. Markant sind auch die absoluten und relativen Unterschiede in der Bedeutung der AUM: In **AT** werden mit 80 € / ha absolut und mit einem Anteil von 25 Prozent auch relativ am meisten Mittel eingesetzt. Die Schlusslichter sind **FR** und die **NL**, wo weniger als 10 € / ha bzw. nur etwa 2 Prozent der Mittel für AUM verwendet werden.

Diese doch recht eindrücklichen Unterschiede sind Ausdruck des sehr unterschiedlichen Kontextes, in dem ÖLN/CC und freiwillige Programme umgesetzt werden (Kapitel 2). In der CH als kleines reiches Land hat die Landwirtschaft ihre besondere Bedeutung nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern aus versorgungs- und umweltpolitischen und weiteren nicht materiellen Gründen. So bestätigen Untersuchungen regelmässig, dass weite Teile der Bevölkerung eine grosse Sympathie für die Landwirtschaft hegen.

7.5. Vollzugssystem im weiteren Sinn: dynamische Betrachtung

Bei der Umsetzung der Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die die Landwirtschaft gibt es ein Vollzugssystem im engeren und im weiteren Sinn. Zum Vollzugssystem i.e.S. zählen die Verwaltungsstellen und allenfalls Private, die mit Vollzugs- und Kontrollaufgaben beauftragt sind. Das Vollzugssystem i.w.S. ist für eine **dynamische Betrachtung** relevant: Was sind die Treiber und Bremsen einer Weiterentwicklung der Normen und des Vollzugs?

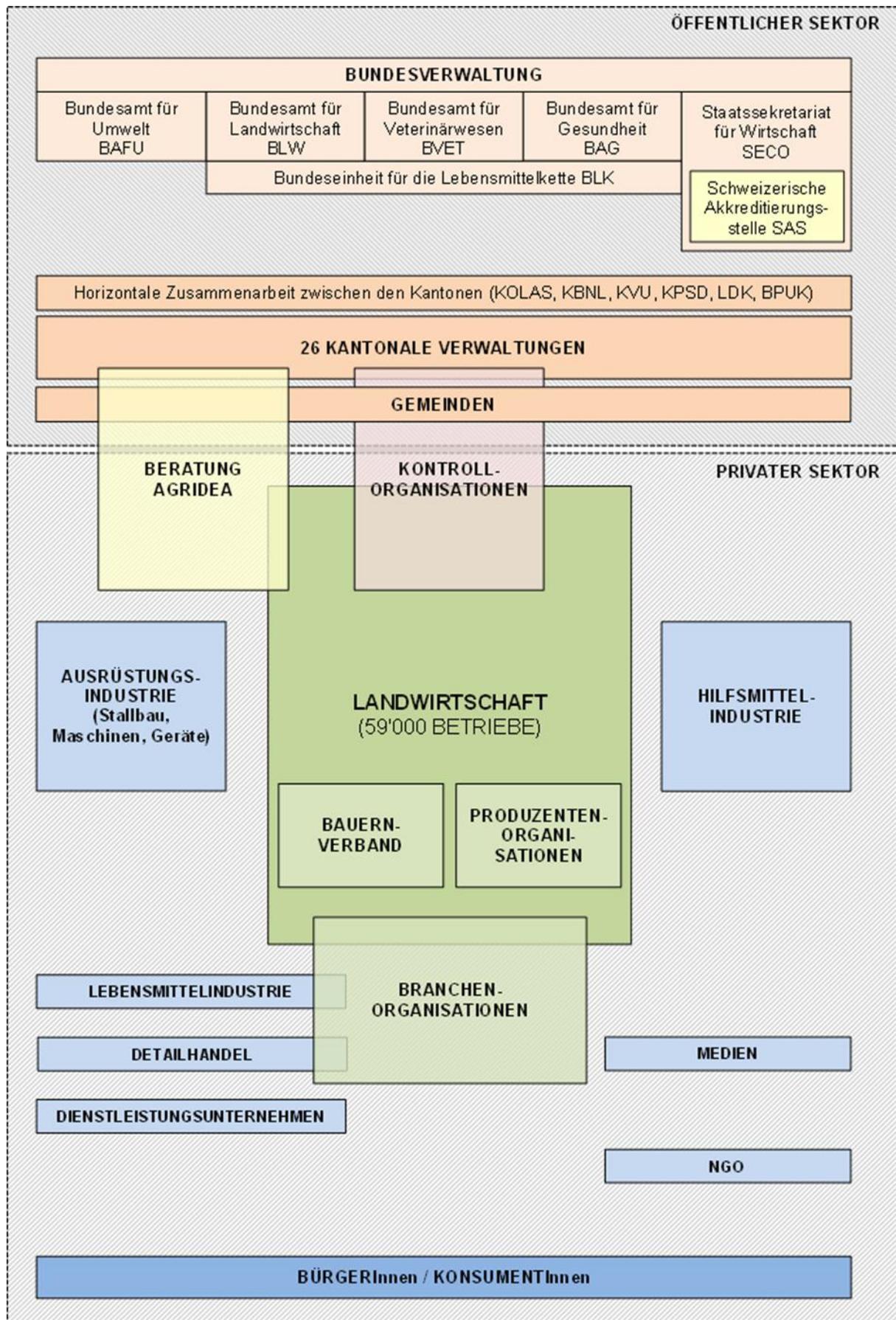
Abbildung 15 bildet exemplarisch und schematisch die Situation in der Schweiz ab. Im Vollzugssystem i.w.S. kann zwischen den Akteuren im öffentlichen und denjenigen im privaten Sektor unterschieden werden. Zum **öffentlichen Sektor** zählen die Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen. In der Schweiz sind dies die Bundesverwaltung, die kantonalen Verwaltungen (inkl. Bezirke) und die Gemeinden. In den EU Ländern kommen als weitere Ebene die EU Institutionen (Kommission, Rechnungshof, Gerichtshof) dazu.

Der **private Sektor** ist sehr viel grösser als der öffentliche Sektor. Dazu gehören die wirtschaftlichen Unternehmen und Verbände, von den vorgelagerten Industrien (Hilfsmittel-, Ausrüstungsindustrie) über die Landwirtschaftsbetriebe bis zu den nachgelagerten Industrien (Lebensmittelindustrie, Detailhandel). Auch privatrechtlichen Kontrollorganisationen zählen zum privaten Sektor.

Ein zentraler Akteur ist die **Landwirtschaft** mit ihren Interessensverbänden. Sie beeinflusst den Erlass und die Ausgestaltung der Umwelt- und Tierschutzvorschriften durch intensives Lobbying. Nach der Inkraftsetzung wirkt sie in vielen Ländern durch Informations- und Beratungstätigkeit beim Vollzug mit. In manchen Schweizer Kantonen, beispielsweise aber auch im deutschen Bundesland Niedersachsen sind Organisationen der Landwirtschaft mit dem Vollzug beauftragt.

Die Landwirtschaft wird flankiert von den **vor- und nachgelagerten Branchen**, die ebenfalls direkt oder indirekt von den Umwelt- und Tierschutzvorschriften betroffen sind. Sowohl vor- wie nachgelagerte Sektoren beeinflussen die Entwicklung von Gesetzgebung, Vollzug und damit indirekt auch die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere: Sei es durch die intensive Marktbearbeitung, z.B. durch Aussendienstmitarbeiter bei Pflanzenschutzmitteln, Dünge- und Futtermitteln, durch die Entwicklung und Vermarktung neuer Technologien (z.B. Maschinen, die präziseres Ausbringen von Düngern und PSM erlauben) oder durch Verschärfung von Vorschriften (z.B. Labels wie IP, Bio, SuisseGap).

Abbildung 15 Umsetzung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft: Akteure im privaten und im öffentlichen Bereich (schematisch)



An der Basis des Vollzugssystems i.w.S. finden sich die BürgerInnen und KonsumentInnen und weiter die Medien und Nichtregierungsorganisationen mit jeweils unterschiedlichen Rollen. **Nichtregierungsorganisationen** beeinflussen über politisches Lobbying die öffentliche Wahrnehmung und die Politik, als besonders erfolgreich können Tierschutzorganisationen gelten, teilweise auch Naturschutzorganisationen. **BürgerInnen** entscheiden über die grundsätzlichen politischen Weichenstellungen. Die **KonsumentInnen** «stimmen» täglich im Laden ab, indem sie bestimmte Produkte wählen bzw. im Regal liegen lassen. «Normale» Bürgerinnen und Konsumenten wirken aber auch im unmittelbaren Vollzug mit: Strafanzeigen erfolgen oft aus der Zivilbevölkerung und lösen entsprechende Anlasskontrollen aus. Dazu braucht es ein entsprechendes Wissen und eine Sensibilisierung. Der Vollzug hängt damit in nicht zu vernachlässigbarem Ausmass von der Akzeptanz der Umwelt- und Tierschutzvorschriften in der Zivilbevölkerung ab. Eng damit im Zusammenhang ist die Arbeit der Medien zu sehen: Wo die **Medien** vermeintliche oder tatsächliche Missstände und Vollzugsdefizite thematisieren und skandalisieren, entsteht Druck auf die Akteure. Umgekehrt: Wo die Medienöffentlichkeit fehlt, passiert wenig.

Die Bedeutung des Vollzugssystems i.w.S. für die Wirksamkeit und die Weiterentwicklung des Vollzugssystems i.e.S. darf nicht unterschätzt werden.

8. Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Ausblick

8.1. Schlussfolgerungen

Beim *Tierschutz* nimmt die Schweiz im internationalen Vergleich in Bezug auf Vorschriften, Vollzug und Kontrolle sowie freiwillige Ethoprogramme eine Vorreiterrolle ein. Es besteht jedoch ein Mangel an Daten zur Nutztierhaltung und zum Tierwohl, die dies zuverlässig belegen. Die aktuelle Lage bedeutet zudem nicht, dass es den Nutztieren in der Schweiz sehr gut geht und dass kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Auch wenn der Tierschutz im Vergleich zu anderen Ländern fortgeschritten ist, stellen die konkreten Vorschriften aus ethologischer Sicht und gemessen an den Zielen gemäss Tierschutzgesetz⁴⁴ Kompromisse dar, die zu Gunsten wirtschaftlicher Überlegungen ausgereizt sind. Aus Sicht Tierwohl definiert das Tierschutzgesetz nicht, was tiergerecht ist, sondern was dem Tier noch zugemutet werden kann.⁴⁵ Schliesslich ist die EU ebenfalls daran, den Tierschutz zu verbessern (vgl. Tierschutzstrategie 2012-2015 der EU-Kommission); ein EU Tierschutzgesetz steht zur Diskussion.

Chance Tierwohl

Die Schweizer Landwirtschaft erzielt den grössten Teil ihrer Wertschöpfung aus der Nutztierhaltung. Gleichzeitig hat sie beim Tierschutz eine internationale Vorreiterrolle. Diese Stärke gilt es auszuloben und durch weitere Fortschritte in der tiergerechten Nutztierhaltung konsequent weiter zu entwickeln. Dazu braucht es eine entsprechende politische Unterstützung.

Die Schweiz hat ebenfalls eine Vorbildfunktion bei der transparenten Kontrolle des ÖLN: Einerseits sind die Kontrollhandbücher öffentlich, andererseits wird jährlich über die ÖLN Kontrollen Bericht erstattet, indem die ÖLN Beanstandungen inkl. Angaben zu Direktzahlungskürzungen nach Kantonen im jährlich erscheinenden Agrarbericht veröffentlicht werden.

Chance Transparenz

Die Schweiz ist ein Rechtsstaat, der sich durch seine (halb)direkte Demokratie und einen ausgeprägten Föderalismus auszeichnet. Das sind gute Voraussetzungen für eine breit legitimierte Gesetzgebung und einen glaubwürdigen, sprich transparenten Vollzug. Die Chance Transparenz gilt es zu nutzen.

Aufgrund der Studie lässt sich nicht belegen, dass die CH bei Vollzug und Kontrolle von Umweltvorschriften für die Landwirtschaft eine Vorreiterrolle einnimmt. Ebenso wenig lässt sich belegen, dass die *Agrarumweltqualität* in der CH höher ist als in AT, DE und FR. Es lässt sich beispielsweise nicht nachweisen, dass die CH Landwirtschaft weniger Pflanzenschutzmittel einsetzt als die Landwirtschaft in AT, DE und FR, wie als Folge des ÖLN, des Extensoprogramms und der Verbreitung der Integrierten Produktion zu vermuten wäre. Es lässt sich auch nicht belegen, dass die Biodiversität in der CH weniger bedroht wäre. Bei der Agrarumweltqualität besteht also weiterhin Handlungsbedarf, sowohl im Vergleich mit anderen Ländern als auch gemessen an den eigenen Zielen.⁴⁶ Dies umso mehr als andere Länder und die EU nicht untätig sind, so beabsichtigt die EU für die GAP Periode ab 2014 ein «Greening», d.h. weitere Auflagen für den Erhalt der Direktzahlungen. In diesem Zusammenhang werden u.a. Elemente diskutiert, bei denen die CH bisher eine Vorreiterrolle hatte (Auflagen im Bereich Ökoausgleich und Fruchtartendiversifizierung).⁴⁷

⁴⁴ Gemäss Art. 1 TSchG ist es Zweck des Gesetzes, die Würde und das Wohlergehen der Tiere zu schützen. Die Begriffe Würde und Wohlergehen sind in Art. 3 TSchG definiert.

⁴⁵ Position Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und Schweizerischer Tierschutz (STS).

⁴⁶ Vgl. BAFU, BLW. 2008. Umweltziele Landwirtschaft. 221 S.

⁴⁷ Laut Verordnungsentwurf der EU Kommission von Okt. 2011 (Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik; Artikel 29 ff.) waren folgende Auflagen vorgesehen, die zurzeit noch stark diskutiert werden (eine Abschwächung ist wahrscheinlich): Anbaudiversifizierung: > 3 Fruchtfolgeglieder auf Ackerland (jedes Glied mindestens 5 Prozent, grösstes Glied maximal 70 Prozent); Erhalt der 2014 auf Betriebsebene vorhandenen Grünlandfläche; der Betrieb darf jedoch sanktionsfrei 5 Prozent seiner Grünlandfläche umbrechen; für mindestens 7 Prozent der Bezugsfläche (Acker und Dauerkulturen) sind «im Umweltinteresse genutzte Flächen» nachzuweisen (z.B. Brache, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen).

Die CH Agrarumweltqualität spiegelt die für die CH typische Problemkonstellation: Landwirtschaftlich nutzbarer *Boden* ist sehr knapp, und die Zielkonflikte innerhalb der Agrarpolitik sind ausgeprägt; einerseits besteht der Anspruch, die Produktion auf hohem Niveau zu halten resp. zu steigern und andererseits will man Entlastungen der Umwelt und positive Wirkungen für Natur und Biodiversität erzielen. Dieser Konflikt verschärft sich angesichts der weiterhin schrumpfenden landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Keine Entwarnung bei der Agrarumweltqualität

Die Studie bestätigt einen Handlungsbedarf bei der Agrarumweltqualität.

Das *zentrale Ergebnis der Studie* ist, dass eine international vergleichende Bewertung des Agrarumwelt- und Tierschutzes inkl. Vollzug nur eingeschränkt möglich ist. Dafür verantwortlich sind die sehr vielen und komplexen Vorschriften, die unterschiedlichen Vollzugssysteme und ein Mangel an Daten zu Vollzug und Kontrolle. Aufgrund fehlender vergleichbarer Daten ist es auch nur eingeschränkt möglich, Unterschiede bei der Agrarumweltqualität oder beim Wohl der Nutztiere zu belegen. Ein Ländervergleich wird auch wegen der teilweise beträchtlichen Unterschiede innerhalb der Länder, nicht zuletzt innerhalb der Schweiz mit ihren 26 Kantonen, erschwert.⁴⁸ Wo es deutliche Unterschiede gibt, lassen sie sich oft nicht eindeutig als Stärken und Schwächen interpretieren. Die ursprüngliche Zielsetzung einer Qualitätspositionierung hat sich damit als noch schwieriger als erwartet erwiesen.

Es gibt eine Reihe von gemeinsamen Herausforderungen für die CH und die Vergleichsländer bzw. die EU:

- Es gibt eine Tendenz zu immer mehr und komplexeren Vorschriften; dies überfordert zunehmend nicht nur die Regulierten, sondern auch die Vollzugsbehörden. Nötig sind wirksame und kontrollierbare und insgesamt überschaubare Vorschriften. Eine internationale Datenbank für Umwelt- und Tierschutzstandards würde die nationalen Gesetzgeber und Vollzugsbehörden bei ihrer Arbeit unterstützen und würde zur Glaubwürdigkeit der Vorschriften beitragen.
- Insgesamt gilt – mit Ausnahme des ÖLN in der CH und dem Bereich PSM in DE – für alle untersuchten Länder bzw. Regionen, dass der Vollzug der Agrarumwelt- und Tierschutzvorschriften wenig transparent ist. Die Transparenz kann verbessert werden, indem die zuständigen Behörden verpflichtet werden, über Vollzug und Kontrolle Bericht zu erstatten und die zentralen Ergebnisse (z.B. Art und Anzahl Kontrollen, Art und Anzahl Beanstandungen, Art und Umfang von Sanktionen) anonymisiert zu publizieren.
- Ein Diskussionspunkt in allen Ländern ist der Vollzug auf den Betrieben, die keine Direktzahlungen beziehen. Vorschriften, die für alle Betriebe gelten, auch jene, die keine Direktzahlungen beanspruchen («von ÖLN/CC unabhängige» Vorschriften), sollten unabhängig von ÖLN/CC systematisch kontrolliert werden.
- Kontrollen basieren bei ÖLN/CC sehr stark auf Selbstdeklaration und Aufzeichnungen («Büro»-Kontrollen). Nötig sind, wo sinnvoll und machbar, System-Kontrollen (z.B. Hofdünger, Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel) sowie «Outdoor»-Kontrollen in Feld und Stall.
- Das Monitoring der Agrarumweltqualität ist nicht befriedigend und die Ergebnisse sind zu wenig international vergleichbar. Es braucht gemeinsame Monitoringsysteme, die international vergleichbare Ergebnisse liefern.
- Es braucht einen Paradigmenwechsel in der Landwirtschaft: Heute werden Vorschriften zur Verbesserung der Agrarumweltqualität und des Tierwohls von den LandwirtInnen vorwiegend als Kostenfaktor und Wettbewerbsnachteil wahrgenommen, anstatt sie als Qualitätsmerkmale der Produkte zu begreifen und als Verkaufsargumente zu nutzen.

⁴⁸ Vgl. Fallstudie Schweiz in Anhang VI (162 S.).

Qualitätspositionierung der Schweizer Landwirtschaft

Es ist zu analysieren und zu diskutieren, welches die prioritären Handlungsfelder im Agrarumwelt- und Tierschutz sind, damit die Schweizer Landwirtschaft sich und ihre Produkte im Qualitätswettbewerb gut positionieren kann.

Die nachstehenden Empfehlungen richten sich an die Schweiz. In Abschnitt 8.2 werden die übergeordneten Empfehlungen und in Abschnitt 8.3 die detaillierten Empfehlungen stichwortartig und nach Themen sortiert aufgelistet.

8.2. Übergeordnete Empfehlungen

Grundsätze

Die Empfehlungen gehen einerseits von den Ergebnissen der «Stärken-Schwächen-Analyse» in Abschnitt 7.1 aus, andererseits fließen konkrete Überlegungen und Vorschläge von GesprächspartnerInnen ein, die sie im Rahmen der Interviews in der Schweiz äusserten.⁴⁹ Darüber hinaus basieren sie auf Erkenntnissen, was einen «guten» Vollzug ausmacht, die aus der Vollzugs- und Kontrolltheorie stammen oder im Verlauf des Projekts gewonnen wurden. Konkret orientieren sich die Empfehlungen an folgenden Grundsätzen:

- Vorschriften müssen *wirksam und kontrollierbar* sein.
- Vorschriften müssen für die Regulierten – und die Vollzugsbehörden – *überschaubar* sein.
- Normen ohne Sanktionen bleiben wirkungslos, die bewusste Verletzung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften muss mit (schmerzhaften) *Sanktionen* geahndet werden.
- *Rechtsgleichheit* und *Rechtssicherheit* sind zu gewährleisten.
- Für einen glaubwürdigen Vollzug braucht es *systematische Kontrollen*.
- Für eine Beurteilung des Vollzugs braucht es *Daten zum Vollzug*.
- In einer demokratischen und auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhenden Gesellschaft braucht es einen *transparenten Vollzug*.
- Für Vollzug und Kontrolle müssen ausreichende *Ressourcen* zur Verfügung gestellt werden.
- Wirkungen, Wirksamkeit und Kostenwirksamkeit von Vorschriften sollten periodisch *analysiert und evaluiert* werden.
- Unterschiede zwischen den Kantonen sollten nicht versteckt, sondern sichtbar gemacht und diskutiert werden, das «*Föderalismuslabor*» sollte konstruktiv genutzt werden.

Empfehlungen

Vollzug in der föderalistischen Schweiz

Die Unterschiede zwischen den Kantonen bei Vollzug und Kontrolle landwirtschaftsrelevanter Umwelt- und Tierschutzvorschriften sind augenfällig.⁵⁰ Eine besondere Herausforderung für die CH ist deshalb die Weiterentwicklung und Stärkung des Vollzugs im föderalistischen System. Im einen Fall kann dies zu einer Harmonisierung führen, im anderen Fall zu einer bewussten Pflege von Unterschieden.

Eine zentrale Herausforderung im föderalistischen Vollzug ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Es ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die jeweils zuständige Bundesverwaltung ihre Aufsichtsfunktion über den Vollzug wahrnimmt. Mögliche Massnahmen sind:

- Pflicht der Kantone, dem Bund einen Kontrollplan vorzulegen, in dem dargestellt wird, wie der Kanton die Einhaltung der Standards kontrolliert.
- Verpflichtung der Kantone, systematische Kontrollen sowie Outdoor-Kontrollen durchzuführen.

⁴⁹ Vgl. Fallstudie Schweiz in Anhang VI: Kapitel 12 Ausblick und Diskussionspunkte.

⁵⁰ Vgl. Fallstudie Schweiz in Anhang VI: Kapitel 4 ÖLN, Kapitel 5 Gewässerschutz, Kapitel 6 Pflanzenschutzmittel, Kapitel 7 Tierschutz, Kapitel 8 Naturschutz, Kapitel 9 Bodenschutz.

- Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle, z.B. alle 2 bis 4 Jahre.
- Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
- Einführung einer Berichtspflicht der Bundesverwaltung an das Parlament zu Vollzug und Kontrolle des entsprechenden Gesetzes in den Kantonen.
- Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse.
- Durchführung von Oberkontrollen mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert).
- Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.

Solche Massnahmen zur Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes werden trotz der damit verbundenen Redundanz bei jedem der nachstehend aufgelisteten Bereiche – ÖLN, Gewässerschutz, Pflanzenschutzmittel, Tierschutz, Naturschutz und Bodenschutz – separat aufgeführt.

Es geht nicht darum, einen bürokratischen Kontrollstaat aufzubauen, im Gegenteil. Es sollen nur diejenigen Vorschriften erlassen werden, bei denen der Wille zum Vollzug und zur Kontrolle besteht; Vorschriften, die als *nötig* gelten, die *wirksam* sind und die *glaubwürdig kontrolliert* werden können.

Weitere übergeordnete Empfehlungen

- Die systematische Kontrolle von Nicht-ÖLN Betrieben ist sicherzustellen.
- Von zentraler Bedeutung sind gemeinsame funktionierende Kontrolldatenbanken: Acontrol (Landwirtschaft) und ASAN (Veterinärbereich) und ihre Vernetzung ist voranzutreiben.
- Um die Kontrollierbarkeit zu verbessern, sind die Kontrollstellen – seien es kantonale Behörden oder privatrechtliche Kontrollstellen – frühzeitig in die Erarbeitung der Vollzugsverordnungen einzubeziehen.
- Es ist zu prüfen, wie der Einsatz von Hilfsmitteln (Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel) wirksamer kontrolliert werden kann. Stichworte zu solchen Systemkontrollen sind: Rückverfolgbarkeit mittels Warenflusskontrollen (Einscannen von Strichcode), beispielsweise verbunden mit (rückforderbaren) Abgaben.
- Es ist zu prüfen, schwierig kontrollierbare Vorschriften durch marktwirtschaftliche Instrumente zu ergänzen bzw. teilweise zu ersetzen, beispielsweise Lenkungsabgaben auf Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel und Tierarzneimittel.
- Es ist ein gemeinsames Ziel, mehrfache Kontrollen derselben Vorschrift zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, für die verschiedenen Kontrollbereiche «dynamische Checklisten» zu entwickeln, die es erlauben, kontrollierte Punkte gegenseitig zu anerkennen.
- Im Bemühen, die Anzahl Kontrollen eines Betriebes möglichst gering zu halten, wurde viel in die Koordination von Kontrollen investiert. Der Nachteil ist, dass die Kontrolleure in fachlich sehr unterschiedlichen Bereichen arbeiten müssen, was nicht zuletzt auch die Kontrollqualität beeinträchtigen kann. Es ist zu prüfen, gesamtbetrieblich koordinierte Kontrollen durch themenfokussierte Kontrollen durch entsprechende Fachleute zu ergänzen bzw. zu ersetzen.
- Für die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit wurde von BAG, BLW und BVET die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK als Kontrolleinheit geschaffen. Es ist zu prüfen, den Themenbereich der BLK um Umweltthemen zu erweitern (Einbezug des BAFU) oder eine analoge Einheit im Umweltbereich schaffen.
- Die BLK hat beschränkte Kompetenzen und ist auf die Bereitschaft der Kantone zur Zusammenarbeit angewiesen. Es ist zu prüfen, die Kompetenzen der BLK zu erweitern.
- Es ist zu prüfen, ob die österreichischen Institutionen Umweltanwaltschaft und Tierschutzombudsmann/-frau Anstösse für die schweizerische Politik geben könnten.
- Es ist zu erwägen, den landwirtschaftsrelevanten Umwelt- und Tierschutz in Österreich vertieft zu analysieren. Österreich und die Schweiz haben ähnliche Voraussetzungen (Grösse des Landes, natürliche Voraussetzungen, Föderalismus, Agrarstrukturen), und es stellt sich die Frage, was die beiden Länder gegenseitig voneinander lernen können.

Trennung und Professionalisierung von Kontrolle und Beratung

Mittelfristig ist ein grundsätzlicher Systemwechsel zu prüfen, der sich durch eine *klare Trennung und gleichzeitige jeweilige Professionalisierung von Kontrolle und Beratung* auszeichnet: Einerseits würde auf die Kontrolle der Grundgesamtheit der Betriebe verzichtet, dafür würden verschärfte Stichprobenkontrollen durch eine einzige Kontrollstelle / Behörde mit amtlichen Kontrolleuren durchgeführt, beispielsweise nach dem Vorbild der AMA in AT. Andererseits würde den Landwirtschaftsbetrieben eine professionelle gesamtbetriebliche Beratung durch öffentliche oder private Beratungsunternehmen ihrer Wahl angeboten. Eine solche Beratung würde die Betriebe bei der Optimierung der Produktion von Nahrungsmitteln und gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Biodiversität etc.) unterstützen und sie gäbe einen Ausgleich zur heute dominierenden Firmenberatung (Pflanzenschutzmittel, Mineraldünger, Futtermittel). Eine solche Beratung könnte durch ein Voucher System finanziert werden (z.B. ein Beratungsgutschein pro vier Jahre). Bisherige Kontrollstellen könnten sich zu solchen gesamtbetrieblichen Beratungsunternehmen weiter entwickeln.

8.3. Detaillierte Empfehlungen

Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN

- Es ist zu erwägen, ein einheitliches verbindliches Kontrollhandbuch mit einheitlichen verbindlichen Checklisten für die ganze Schweiz zu erarbeiten. Mindestens die Prüfung der KIP- und PIOCH Richtlinien sollte wegen teilweise fehlender Kohärenz wieder eingeführt werden.
- Die Ahndung von ÖLN Verstössen ist gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Dazu braucht es eine Weiterentwicklung der heutigen behördenverbindlichen Richtlinien zu rechtsverbindlichen Normen für die Kürzung von Direktzahlungen.
- Die ÖLN Kontrollen sollten in den Kantonen einheitlich finanziert werden. Es wird eine vollständige Finanzierung durch die öffentliche Hand empfohlen.
- Es ist zu prüfen, die Möglichkeit, die Kontrollstelle zu wählen, abzuschaffen.
- Der Anteil unangekündigte Kontrollen ist zu erhöhen, den Kantonen sind Mindestvorgaben zu machen.
- Heute dominieren «Büro»-Kontrollen von Aufzeichnungen und Selbstdeklarationen. Es ist zu prüfen, wie der Stellenwert von «Outdoor»-Kontrollen (Stall, Feld) und von Systemkontrollen (Materialflusskontrollen bei Hof-, Mineraldünger, Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel) gestärkt werden kann.
- Es ist zu untersuchen, wie die ÖLN Verpflichtung zum Integrierten Pflanzenschutz und für die Auswahl und gezielte Anwendung von PSM (z.B. Anwendungsverbote, Pflicht zur Anlage von unbehandelten Kontrollfenstern) von den Betrieben umgesetzt wird und wie sich die compliance verbessern lässt.
- Sonderbewilligungen im Pflanzenbau beinhalten das Risiko, den ÖLN zu schwächen, die Praxis der Sonderbewilligungen ist deshalb gut zu beobachten:
 - Die Weisungen bzw. Richtlinien für die Erteilung von Pflanzenschutz-Sonderbewilligungen sind öffentlich zu machen.
 - Die Praxis der Pflanzenschutz-Sonderbewilligungen in den Kantonen ist zu untersuchen, darunter auch die Auswirkung unterschiedlicher Gebührenregelungen. Wie können die festgestellten Unterschiede erklärt werden?
 - Es ist zu erwägen, den Vollzug zu harmonisieren und die von der Konferenz der kantonalen Pflanzenschutzdienste KPSD gemeinsam erarbeiteten Kriterien bzw. Weisungen zu behörden- bzw. rechtsverbindlichen Richtlinien weiter zu entwickeln.
- Es ist zu prüfen, wie die Kantone die Kontrollstellen beaufsichtigen und wie die Aufsicht der Kantone über die Kontrollstellen verbessert werden kann. Mögliche Massnahmen sind: Bewilligungspflicht für Leistungsaufträge der Kantone an die Kontrollstellen; Pflicht, einen mehrjährigen Kontrollplan vorzulegen, wie der Kanton seine Aufsichtsfunktion wahrnimmt; Pflicht zur Berichterstattung.

- Es ist zu prüfen, die landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes analog zum Tierschutzrecht explizit in den ÖLN zu integrieren, so dass Verstösse unmittelbar mit Direktzahlungskürzungen geahndet werden können.
- Kontrollstellen, die nach ISO/IEC 17020 akkreditiert sind, müssen Kontrolle und Beratung strikt trennen. Dies ist heute – teilweise bewusst – nicht gewährleistet. Es ist zu erwägen, dass der Bund diese Trennung konsequent von den Kantonen einfordert.
- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion des Bundes gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind: Vermehrte Formalisierung der Oberkontrolle (mehrjährige Planung); Durchführung von thematisch fokussierten «harten» Stichprobenkontrollen nach dem Muster der PSM Kontrollkampagne 2010/2011; BLW für die Oberaufsicht über den Vollzug des ÖLN und weiterer Programme (BTS, RAUS, Extenso, Ökoausgleich etc.) akkreditieren.
- Der zuständige Fachbereich Öko- und Ethoprogramme im BLW braucht mehr Ressourcen, um seine Funktion als Oberaufsichtsbehörde wahrzunehmen.

Gewässerschutz

- Es ist zu prüfen, wie das Monitoring von unerwünschten Stoffen aus der Landwirtschaft im Grundwasser verbessert werden kann. Es ist ein System zu entwickeln, dass neue Wirkstoffe (Pflanzenschutzmittel, Biozide, Tierarzneimittel) zwingend beprobt werden.
- Der Aufbau eines nationalen Monitorings der Oberflächengewässer ist voranzutreiben.
- Es ist zu prüfen, eine nationale Trinkwasserdatenbank einzurichten.
- Die Betreiber von Trinkwasserwerken sind zu verpflichten, die Ergebnisse ihrer Rückstandsanalysen zu veröffentlichen.
- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion des Bundes über den Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Gewässerschutzgesetzgebung (v.a. Gewässerschutzgesetz/ -verordnung, Chemikalienrisikoreduktionsverordnung, Direktzahlungsverordnung) gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind:
 - Pflicht der Kantone, dem Bund einen Kontrollplan vorzulegen, in dem dargestellt wird, wie der Kanton die Einhaltung der Gewässerschutzgesetzgebung kontrolliert (z.B. Einhaltung von Pufferstreifen entlang von Gewässern, Dichtigkeit von Jauchegruben).
 - Verpflichtung der Kantone, systematische Kontrollen sowie Outdoor-Kontrollen durchzuführen.
 - Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle.
 - Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
 - Einführung einer Berichtspflicht des Bundes zu Vollzug und Kontrolle des Gewässerschutzgesetzes in den Kantonen.
 - Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse.
 - Durchführung von Oberkontrollen mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert). Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.
- Die nationale Datenbank HoDuFlu ist die Voraussetzung für eine Kontrolle von Hofdüngerverschiebungen, sie ist möglichst bald in Betrieb zu nehmen. Es ist gegebenenfalls zu untersuchen, was die CH in diesem Bereich von den NL lernen könnte.
- Die jeweils zuständigen Stellen im BAFU brauchen mehr Ressourcen, damit das BAFU seine Funktion als Oberbehörde wahrnehmen und den Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung beaufsichtigen kann.
- Es ist zu prüfen, wie beim Gewässerschutz die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, innerhalb der Bundesämter und zwischen den zuständigen Bundesämtern BAFU, BAG und BLW weiter verbessert werden kann.

Pflanzenschutzmittel (PSM)

- Die bestehenden Wissenslücken beim Einsatz von PSM sind zu schliessen. Anzustreben ist eine Systemkontrolle, die eine vollständige Rückverfolgbarkeit erlaubt.

- Es ist zu prüfen, wie die Märkte für PSM wirksamer überwacht werden können. Beispielsweise ist abzuschätzen, wie viele PSM von Landwirten direkt importiert werden und ob die illegalen Importe (ohne Generaleinfuhrbewilligung, nicht bewilligte Wirkstoffe) bedeutsam oder zu vernachlässigen sind.
- Kurzfristig sind für die Verbesserung des Wissensstandes bestehende Daten zu nutzen, z.B.:
 - In einer Pilotuntersuchung könnten die PSM Aufzeichnungen einer Stichprobe von ÖLN-Betrieben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert) erhoben, auf die Schweiz hochgerechnet und mit den PSM Verkaufszahlen verglichen werden.
 - Es könnte eine Befragung der Landwirte, die über eine Generaleinfuhrbewilligung verfügen, durchgeführt werden, um abzuschätzen, ob diese Mengen überhaupt in einer relevanten Grössenordnung sind.
- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion des Bundes über den Vollzug der landwirtschaftsrelevanten PSM-Gesetzgebung (vgl. auch unter Gewässerschutz; zusätzlich: Pflanzenschutzmittelverordnung, Verordnung Fachbewilligung PSM, Chemikalienverordnung) gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind:
 - Pflicht der Kantone, dem Bund einen Kontrollplan vorzulegen, in dem dargestellt wird, wie der Kanton die Einhaltung der PSM-Vorschriften kontrolliert.
 - Verpflichtung der Kantone, systematische Kontrollen sowie Outdoor-Kontrollen durchzuführen.
 - Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle.
 - Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
 - Einführung einer Berichtspflicht des Bundes zu Vollzug und Kontrolle der PSM-Gesetzgebung in den Kantonen.
 - Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse.
 - Durchführung von Oberkontrollen mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert): Richtungsweisend ist die Kontrollkampagne 2010 und 2011 des BLW zusammen mit den Kantonen, in welcher der Einsatz von PSM mittels Laboranalysen überprüft wurde. Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.
- Es ist zu prüfen, die Inhaber einer PSM Fachbewilligung zur Erneuerung der Fachbewilligung (beispielsweise mindestens alle 5-10 Jahre) zu verpflichten sowie die bereits heute bestehende Weiterbildungspflicht konsequent einzufordern.
- Die Verkäufer von PSM sind denselben Pflichten wie die Anwender zu unterstellen. Insbesondere sind sie zu einer Fachbewilligung und regelmässiger Weiterbildung zu verpflichten.
- Es ist näher zu untersuchen, was die CH aus dem PSM-Recht in DE (inkl. Vollzug) und dem Programm Ecophyto in FR lernen kann.

Tierschutz (inkl. Ethoprogramme BTS, RAUS)

- Es ist zu prüfen, regelmässig Daten zur Nutztierhaltung nach Nutztierart, Haltungsform und Aufstallungssystem zu erheben.
- Es ist zu prüfen, Tierwohlindikatoren zu definieren und für das Tierwohl ein Monitoring einzurichten unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Tierschutzgesetzgebung, der Direktzahlungsverordnung inkl. Ethoprogramme und der privatrechtlichen Labelprogramme.
- Es ist zu erwägen, im Vollzug moderne Techniken einzusetzen, beispielsweise Videoaufzeichnungen des Auslaufs der Tiere. Diese könnten auf Freiwilligkeit beruhen und müssten mit einer Entlastung der Betriebe etwa von Aufzeichnungspflichten einhergehen.
- Gemäss einem Audit der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette gibt es im Tierschutz Schwachstellen im Vollzug bei der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Kantonstierärzten und Kontrollstellen, z.B. bei den Leistungsaufträgen an die Kontrollstellen und der Aufsicht über die Kontrollstellen. Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion der Kantone und des Bundes (BVET bzw. BLW) über den Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Tierschutzgesetzgebung (v.a. Tierschutzgesetz/-verordnung, Direktzahlungsverordnung inkl. Ethobeiträge) weiter gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind:

- Die Kantone müssen dem Bund die Leistungsaufträge an die Kontrollstellen vorlegen, zur Information oder gegebenenfalls Bewilligung.
 - Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle.
 - Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
 - Einführung einer Berichtspflicht des Bundes zu Vollzug und Kontrolle der Tierschutzgesetzgebung in den Kantonen.
 - Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle des Tierschutzes.
 - Durchführung von Oberkontrollen durch den Bund mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert). Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.
- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion der Kantone und des Bundes (BLW) über Vollzug und Kontrolle des Ethoprogramms RAUS verbessert werden kann.

Naturschutz (inkl. Ökologischer Ausgleich)

- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion des Bundes über den Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Naturschutzgesetzgebung (Natur- und Heimatschutzgesetz/ -verordnung, Biotopschutzverordnungen, Direktzahlungsverordnung, Ökoqualitätsverordnung) gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind:
 - Pflicht der Kantone, dem Bund einen Kontrollplan vorzulegen, in dem dargestellt wird, wie der Kanton den Biotopschutz (z.B. Düngungsverbote, Pufferstreifen) und den Ökologischen Ausgleich kontrolliert.
 - Verpflichtung der Kantone, systematische Kontrollen sowie Outdoor-Kontrollen durchzuführen.
 - Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle.
 - Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
 - Einführung einer Berichtspflicht des Bundes zu Vollzug und Kontrolle der Naturschutzgesetzgebung in den Kantonen.
 - Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse.
 - Durchführung von Oberkontrollen durch den Bund mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert). Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.

Bodenschutz

- Es ist zu prüfen, wie die Aufsichtsfunktion des Bundes über den Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Bodenschutzgesetzgebung (v.a. Verordnung über Belastungen des Bodens, Direktzahlungsverordnung) gestärkt werden kann. Mögliche Massnahmen sind:
 - Pflicht der Kantone, dem Bund einen Kontrollplan vorzulegen, in dem dargestellt wird, wie der Kanton den Bodenschutz kontrolliert.
 - Verpflichtung der Kantone, systematische Kontrollen sowie Outdoor-Kontrollen durchzuführen.
 - Einführung einer Berichtspflicht der Kantone an den Bund über Vollzug und Kontrolle.
 - Verpflichtung der Kantone zur Publikation der Ergebnisse von Vollzug und Kontrolle.
 - Einführung einer Berichtspflicht des Bundes zu Vollzug und Kontrolle der Bodenschutzgesetzgebung in den Kantonen.
 - Publikation der gesamtschweizerischen Ergebnisse.
 - Durchführung von Oberkontrollen durch den Bund mit Stichproben (ein Teil repräsentativ, ein Teil risikobasiert). Die Ergebnisse solcher Kontrollkampagnen sind zu veröffentlichen.

- Gemäss Rückmeldungen aus der Praxis ist der Bodenschutz ein «Papiertiger». Es ist zu untersuchen, was den Vollzug des Bodenschutzes verhindert und welche Schlussfolgerungen für Gesetzgebung und Vollzug daraus zu ziehen sind.

8.4. Ausblick

Föderalismus und AP 2014-2017

In der Schweiz liegt der Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung hauptsächlich bei den Kantonen. Sie müssen die nötigen Institutionen und Kompetenzen zum Vollzug und zur Kontrolle aufbauen und bei Gesetzesänderungen anpassen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen beim Vollzug werfen gerade im Hinblick auf die Agrarpolitik 2014-2017, deren Umsetzung noch anspruchsvoller als die bisherige Politik ist, Fragen auf. Die Kantone sind gefordert und teilweise evtl. überfordert. Braucht es eine deutlich stärkere Harmonisierung des Vollzugs? Die Delegation von Vollzug und Kontrolle landwirtschaftsrelevanter Umwelt- und Tierschutzvorschriften an die Kantone ist zu überdenken, sowohl um den Vollzug sicherzustellen, als auch aus Kostengründen.

Synergien zwischen Lebensmittel-, Agrarumwelt- und Tierschutzrecht

Die Rückverfolgbarkeit der Produkte und damit auch der Hilfsmittel wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Hier kommt die Primärproduktionsverordnung zum Tragen, sie stammt aus dem Lebensmittelrecht und wird durch die Entwicklung in der EU beeinflusst. Der Vollzug der Primärproduktionsverordnung könnte eine Chance sein, Vollzug und Kontrolle auch der landwirtschaftsrelevanten Umwelt- und Tierschutzvorschriften weiter zu entwickeln.

Anforderungen an Gesetzgebung und Vollzug

Es ist in Zukunft möglichst zu vermeiden, Vorschriften zu erlassen, die nicht nachweislich wirksam sind, die schwierig zu kontrollieren sind und für deren Vollzug und Kontrolle die nötigen Ressourcen fehlen. Bevor eine Vorschrift erlassen wird, sind zum Voraus (ex ante) einzufordern:

- eine Abschätzung der Wirksamkeit;
- ein Konzept für Vollzug und Kontrolle, wobei von Beginn an die Kontrollpraxis einbezogen werden muss, um die Kontrollierbarkeit zu gewährleisten;
- eine Abschätzung der Kosten bzw. des Ressourcenbedarfs für Vollzug und Kontrolle auf Ebene Bund und Kanton.

Wo es Vorschriften gibt, da sind Berichtspflichten einzuführen:

- Das Kontrollsystem ist zu dokumentieren und es ist ein mehrjähriger Kontrollplan zu erstellen.
- Über die Kontrollen und die Kontrollergebnisse ist Bericht zu erstatten.
- Die Auswertung der anonymisierten Kontrollergebnisse ist zu publizieren.

Nachdem eine Vorschrift in Kraft gesetzt wurde, sind im Nachhinein systematisch (ex post) zu überprüfen:

- die Kontrollierbarkeit,
- die Wirksamkeit und
- die Kosten/der Ressourcenbedarf.

Quellen

Die länderübergreifenden Quellen (Literatur, Statistiken) sind in Anhang I zusammengestellt (6 S.). Vorgaben der EU zu Auflagen und Vollzug sind in Anhang V zusammengefasst. Die länderspezifischen Quellen (Informationen zu GesprächspartnerInnen, gesetzliche Grundlagen, Vollzugshilfen, Literatur und Materialien, Statistiken und Planungsdaten) sind in den fünf Fallstudien – CH, AT, DE, NL und FR – in Anhang VI bis Anhang X zu finden.