

## **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



**Kurzfassung Schlussbericht**

**März 2013**

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](mailto:baur@agrofutura.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](mailto:patrik.aebi@blw.admin.ch)

Projektpartner EU (Subkontraktor):

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)  
Institut für ländliche Räume  
Bernhard Osterburg, Heike Nitsch<sup>1</sup>  
Bundesallee 50  
D-38116 Braunschweig  
+49 (0) 531 596 5211  
[bernhard.osterburg@vti.bund.de](mailto:bernhard.osterburg@vti.bund.de)

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

Projektpartner CH (Subkontraktor):

Interface Politikstudien Forschung Beratung  
Stefan Rieder  
Seidenhofstrasse 12  
CH-6003 Luzern  
+41 (0) 41 226 04 26  
[rieder@interface-politikstudien.ch](mailto:rieder@interface-politikstudien.ch)

---

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

## **Problemstellung und Zielsetzung**

Die Schweizer Landwirtschaft gilt als gut gerüstet für einen Qualitätswettbewerb. Es wird davon ausgegangen, 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. Die Vergleichsregionen sind Österreich mit den Bundesländern Niederösterreich und Tirol, Deutschland mit den Bundesländern Bayern und Niedersachsen, Frankreich mit der Region Picardie und die Niederlande.

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 des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft zu geben.

## **Ergebnisse**

### Vorschriften

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 Anforderungen des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) ab, die über das ordentliche Recht hinausgehen: Verpflichtung zu ökologischen Ausgleichsflächen, zu geregelter Fruchtfolge und zum integrierten Pflanzenschutz (Behandlung nach Schadschwellenprinzip). Die EU unterscheidet sich von der CH bei der Pflicht zur Dauergrünlanderhaltung.

### Vollzug

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, was mit auffallenden *Vollzugsunterschieden zwischen den Kantonen* verbunden ist.

Zwischen der CH und den Vergleichsregionen gibt es 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, ÖLN- und andere 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 Oberaufsicht 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.

### Outcome: Agrarumweltqualität und Tierwohl

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 Umweltzielen gibt es keine Entwarnung im Bereich der CH Agrarumweltqualität.

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. Die Ausführungsbestimmungen des Tierschutzrechts legen nicht fest, was tiergerecht ist, sondern was dem Tier noch zugemutet werden kann.

## **Schlussfolgerungen und Ausblick**

### 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 Nutztierhaltung 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 glaubwürdig positionieren kann.

### 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.

Weitere Auskünfte:

Dr. Priska Baur, Agrofutura AG, Frick

Tel. 062 865 63 78

E-Mail: baur@agrofutura.ch