

Eidgenössische Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (Trinkwasserinitiative)

Trinkwasserinitiative: Fakten und Hintergründe

14. Juni 2019

Inhalt

Trinkwasserinitiative und geltendes Recht.....	2
Umweltauswirkungen mit Bezug zur Initiative.....	4
Wirtschaftliche Aspekte	13
Soziale Aspekte.....	16
Rolle der Landwirtschaftspolitik	19
Ansatz der Trinkwasserinitiative	23
Auswirkungen der Initiative.....	25

Autor: Prof. Dr. Felix Schläpfer, Forschungsabteilung, Departement Wirtschaft, Kalaidos Fachhochschule Schweiz, Zürich

Auftraggeber: Initiativkomitee der Trinkwasserinitiative

Das Papier gibt die Auffassung des Autors wieder.

Trinkwasserinitiative und geltendes Recht

Die Trinkwasserinitiative fordert wirksame Massnahmen, damit die geltenden gesetzlichen Umweltziele erreicht werden.

1.1

Verfassungsartikel über die Landwirtschaft

Die Schweizer Verfassung verlangt eine nachhaltige Produktion, die Mensch und Umwelt schützt

Vor zwanzig Jahren hat das Schweizer Stimmvolk mit grosser Mehrheit dem Verfassungsartikel über die Landwirtschaft (Art. 104 BV) zugestimmt. Seither hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft «durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion» einen wesentlichen Beitrag zur «sicheren Versorgung der Bevölkerung», zur «Erhaltung der Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft» und zur «dezentralen Besiedlung des Landes» leistet. Weiter heisst es im Artikel ausdrücklich: «Er [der Bund] schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen».

Vor zwei Jahren wurde zudem der Artikel zur Ernährungssicherheit (Art. 104a BV) vom Volk angenommen. Er verlangt, dass der Bund (unter anderen Punkten) die Voraussetzungen schafft für «eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion».

1.2

Gesetzliche Umweltziele für die Landwirtschaft

Die gesetzlichen Ziele werden aktuell in allen 13 Bereichen der Umweltgesetzgebung verfehlt

Die Grundsätze der Verfassung werden in Gesetzen und Verordnungen konkretisiert. Aus diesen Grundlagen hat der Bund Umweltziele für die Landwirtschaft abgeleitet und 2008 in einem Bericht veröffentlicht.¹ Im Jahr 2016 hat der Bundesrat die Zielerreichung in Bezug auf die Umweltgesetzgebung erstmals umfassend untersucht und dokumentiert.² Der Bericht kam zum Schluss, dass die Landwirtschaftspolitik die Ziele bisher in keinem der 13 untersuchten Bereiche der Umweltgesetzgebung erreicht.³ Für fast alle Bereiche wurde zudem festgehalten, dass die Ziele mit den heutigen Massnahmen auch in Zukunft nicht erreicht werden können, oder dass die zukünftige Zielerreichung mangels verlässlicher Daten nicht beurteilt werden kann.

Die Gesetzesverletzungen betreffen weitgehend dieselben Umweltprobleme wie vor zwei Jahrzehnten. Damals wurde der Ökologische Leistungsnachweis als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen eingeführt, um die Umweltprobleme der Landwirtschaft zu lösen: insbesondere die Belastung von Grundwasser und Oberflächengewässern mit Pestiziden, Nitrat und Phosphat; die Ammoniakemissionen, welche die Gesundheit des Menschen und die naturnahen Lebensräume von Pflanzen und Tieren schädigen; und der Verlust der Artenvielfalt (Biodiversität).

¹ BAFU & BLW (2008). Umweltziele Landwirtschaft. Bundesamt für Umwelt und Bundesamt für Landwirtschaft.

² Postulat Bertschy (13.4284 „Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele“).

³ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016. Bundesamt für Umwelt und Bundesamt für Landwirtschaft.

Es handelt sich dabei nicht um Gesetzesverletzungen der einzelnen Betriebe, sondern der Landwirtschaft als Ganzes. Verantwortlich dafür ist die Landwirtschaftspolitik des Bundes, die wirksame Massnahmen zur Erreichung der Umweltziele bis heute vermissen lässt (s. 5.4). Vor allem ist noch immer ein Grossteil der Direktzahlungen an die Landwirtschaft nicht gut mit den Umweltzielen abgestimmt.⁴ Die Tatsachen, dass alle Ziele aktuell verfehlt werden, keine genügend wirksamen Massnahmen beschlossen wurden und die Direktzahlungen grösstenteils nicht an die Ziele gekoppelt sind, legen den Schluss nahe, dass es den Druck und die konkreten Forderungen einer Volksinitiative braucht, damit die gesetzlichen Ziele erreicht werden.

1.3

Die Forderungen der Initiative betreffen Gesetzesbereiche, in denen der Bund seine Ziele verfehlt

Trinkwasserinitiative und Umweltziele der Landwirtschaft

Das Hauptanliegen der Trinkwasserinitiative ist sauberes Trinkwasser und dessen Schutz vor Belastungen mit Pestiziden, Nitrat und Antibiotika. Die Forderungen haben aber auch positive Auswirkungen auf weitere Umweltziele, bei denen die heutigen Massnahmen gemäss dem Bericht des Bundes von 2016 entweder ungenügend sind (Biodiversität, Klima, stickstoffhaltige Luftschadstoffe und Phosphor in Fliessgewässern und Seen) oder die voraussichtliche Zielerreichung mangels geeigneter Indikatoren und Monitoring-Programme nicht beurteilt werden kann (Nitrat und Pestizide/Pflanzenschutzmittel in Fliessgewässern und Seen sowie Schadstoffe im Boden).

1.4

Die Initiative will, dass geltendes Recht vollzogen wird

Fazit

Die Anliegen der Trinkwasserinitiative (s. 6.2) sind in der Verfassung und in den Gesetzen bereits verankert. Aber die Statistiken der letzten zwanzig Jahre zeigen: Die Umweltziele des Bundes werden weit verfehlt. Die Trinkwasserinitiative verlangt keine weitergehenden Umweltziele. Sie fordert lediglich wirksame Massnahmen, damit die bestehenden gesetzlichen Ziele erreicht werden können und der Verfassungsauftrag erfüllt wird. Da das Parlament dies nicht aus eigenem Antrieb sicherstellt, braucht es den Druck einer Volksinitiative.

⁴ Vonplon, D. (2019). Wie die Milliarden für die Landwirtschaft verpuffen. Neue Zürcher Zeitung, 6. März 2019.

Umweltauswirkungen mit Bezug zur Initiative

Gravierende Verstösse gegen das Umweltrecht treten nicht in einzelnen Jahren oder lokal auf, sie sind bei vielen Umweltzielen die Norm, im Mittelland praktisch flächendeckend.

2.1 Pestizide in Fliessgewässern

Die Pestizidkonzentration ist in Fliessgewässern zu hoch

Im Schweizer Mittelland überschreitet die Belastung der Fliessgewässer mit Pestiziden auf vielen tausend Kilometern Bachlänge sowohl die gültigen Grenzwerte (Anforderungswerte der Gewässerschutzverordnung) wie auch risikobasierte Umweltqualitätskriterien. Das Wasserforschungsinstitut EAWAG beprobte im Jahr 2017 fünf Bäche in intensiv genutzten, aber nicht aussergewöhnlichen Einzugsgebieten. Pro Standort wurden zwischen 71 und 89 Wirkstoffe gefunden, insgesamt 145 Stoffe. Über Monate und stellenweise während der ganzen Vegetationsperiode wurden Konzentrationen gemessen, bei denen Wasserorganismen in den Bächen schädigenden chronischen Belastungen ausgesetzt sind. Während 14 bis 74 Tagen lagen die Messwerte in Bereichen, in denen mit akuten Beeinträchtigungen der Organismen zu rechnen ist. Die berechneten Risiken lagen bis zu 50-mal über den Werten, ab denen negative Effekte auf Fortpflanzung, Entwicklung und Gesundheit von Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen auftreten können. Die aktuell gültigen Anforderungswerte der Gewässerschutzverordnung wurden bei 66 Stoffen einmal oder mehrmals überschritten.⁵

Gemäss Hochrechnungen der EAWAG sind Pestizide die Hauptursache für die übermässige Belastung mit Mikroverunreinigungen bei rund 30% der Schweizer Fliessgewässer (Abb. 1).

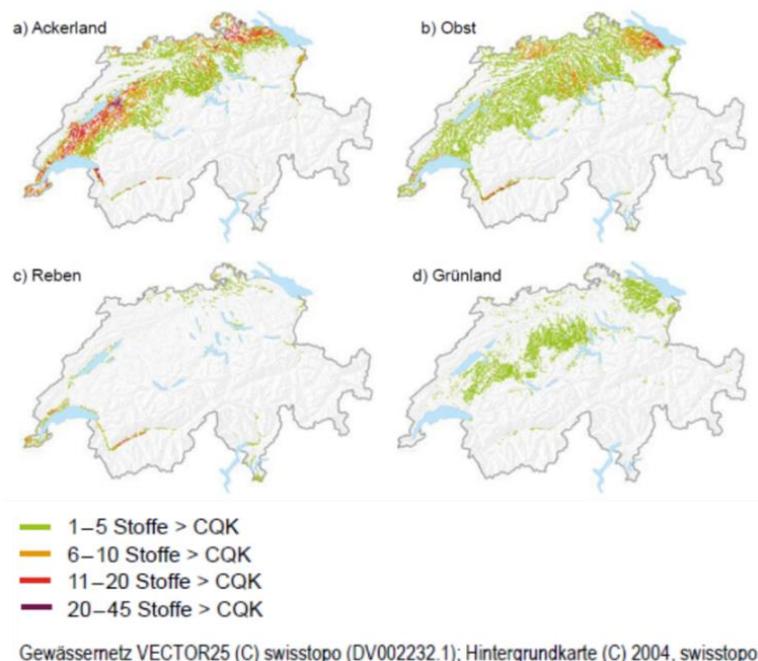


Abbildung 1. Mikroverunreinigungen in Fliessgewässern. Anzahl Stoffe bei denen die kritischen Werte (CQK) überschritten werden. Quelle: Braun et al. (2015).⁶

⁵ EAWAG (2019). Zu viele Pflanzenschutzmittel in kleinen Bächen. Medienmitteilung, 2.4.2019. https://www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/News/2019/04/02/mm_nawaspez17_pestizide_d.pdf

⁶ Braun, C. et al. (2015). Mikroverunreinigungen in Fliessgewässern aus diffusen Einträgen. Situationsanalyse. Bundesamt für Umwelt. Modellbasierte Abschätzung für das Schweizer Gewässernetz (Braun et al. 2015, S. 62ff.). Die CQK schliessen zwar

Aktuell plant der Bund, die Anforderungswerte der Gewässerschutzverordnung anzupassen und in vielen Fällen zu erhöhen.⁷ Dies geschieht aufgrund von Tests der einzelnen Pestizid-Wirkstoffe, obwohl bisher nur sehr wenig bekannt ist über das Zusammenwirken verschiedener Pestizide und ihrer Abbauprodukte. Damit werden potenzielle Schäden in Kauf genommen und das im Umweltschutzgesetz verankerte Vorsorgeprinzip missachtet (vgl. 2.2).

Der Bund hat 2017 einen «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» verabschiedet (s. 5.1).⁸ Dieser zielt darauf ab, die Risiken der Pestizide für aquatische Organismen bis 2027 (im Vergleich zu 2012-2015) zu halbieren.⁹ Die Zahlen der EAWAG zeigen aber, dass dies bei weitem nicht genügt, um die Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Selbst wenn das Ziel des Aktionsplans erreicht würde, was aufgrund bisheriger Erfahrungen mit Etappenzielen zu bezweifeln ist (s. 5.4), werden also auch im Jahr 2027 die aktuell gültigen ebenso wie die vom Bund geplanten risikobasierten Anforderungswerte überschritten. Die Verletzung des Umweltrechts wird damit auch weiterhin bewusst in Kauf genommen.

2.2

Das Grundwasser ist mit Pestiziden belastet

Pestizide und Abbauprodukte im Grundwasser

Künstliche, langlebige Stoffe sollen gemäss Gewässerschutzverordnung (GschV) im Grundwasser grundsätzlich, also unabhängig von gesundheitlichen Gefahren, nicht vorkommen. Gemäss Umweltschutzgesetz (USG) sind zudem Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinn der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 USG). Letzteres ist beim Grundwasser besonders relevant, weil dieses häufig erst innerhalb von Jahren oder sogar Jahrzehnten erneuert wird und somit ein ausgesprochenes «Langzeitgedächtnis» aufweist. So sind Abbauprodukte (Metaboliten) des Wirkstoffs Atrazin im Grundwasser bis heute noch weit verbreitet, teilweise in Konzentrationen über 0,1 Mikrogramm pro Liter, obwohl die Zulassung von Atrazin in der Schweiz im Jahr 2007 aufgehoben wurde.¹⁰

Für die Pestizid-Wirkstoffe gilt gemäss Gewässerschutzverordnung ein Anforderungswert von maximal 0,1 Mikrogramm pro Liter. Für die Abbauprodukte hingegen gilt dieser Wert nur in Einzelfällen – dann nämlich, wenn das Abbauprodukt – wie im Fall des Atrazins – im Rahmen des Zulassungsverfahrens (gemäss Trinkwasserverordnung TBDV) als riskant eingestuft wird. Die Tatsache, dass immer wieder Wirkstoffe aus dem Verkehr gezogen werden müssen, zeigt allerdings, wie schwer die Risiken abschätzbar sind.¹¹

auch einige nichtlandwirtschaftliche Stoffe ein. Bezogen auf die Strecke des Gewässernetzes sind diese Überschreitungen aber gering. Einzelne Pestizide überschreiten ihr ÖQK dagegen auf bis zu 20 Prozent der Fliessgewässerstrecke. Von 78 Stoffen, welche die ÖQK auf über 100 km überschreiten, sind 60 Pestizide und 8 Metalle. Daten 2012.

⁷ Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der Gewässerschutzverordnung (GSchV). https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2912/GSchV-Wasserqualitaet_Entwurf_de.pdf. Beim Wirkstoff Bentazon beispielsweise soll der Grenzwert für Fliessgewässer um das 4700-fache erhöht werden, während in Deutschland und Österreich die Bewilligung des Wirkstoffs abgelaufen ist. Beim Chloridazon ist eine 2100-fache Erhöhung vorgesehen, obwohl Schweizer Wasserversorger seit 2012 ein Verbot fordern und die Bewilligung des Wirkstoffs EU-weit abgelaufen ist.

⁸ Bundesrat (2017). Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, 6. September 2017.

⁹ Bundesrat (2017). Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.

¹⁰ Reinhardt, M. et al. (2017). Monitoring von PSM-Rückständen im Grundwasser. Aqua & Gas 6, 78-89. In Deutschland ist Atrazin bereits seit 1991 nicht mehr zugelassen.

¹¹ In Dänemark gilt der Anforderungswert von 0,1 Mikrogramm pro Liter deshalb auch für Metaboliten.

Für alle Rückstände von Pestiziden, also Wirkstoffe und Abbauprodukte zusammengenommen, wird die Konzentration von 0,1 Mikrogramm pro Liter heute an 22% der Messstellen überschritten (Abb. 2). In Ackerbaugebieten sind es sogar 70% der Messstellen. Der Anforderungswert für Pestizid-Wirkstoffe wird an 2% der Messstellen überschritten (bzw. 5% im Ackerbaugebiet).¹² Am häufigsten ist dies beim Wirkstoff Chloridazon der Fall, dessen Zulassung in der EU abgelaufen ist.¹³

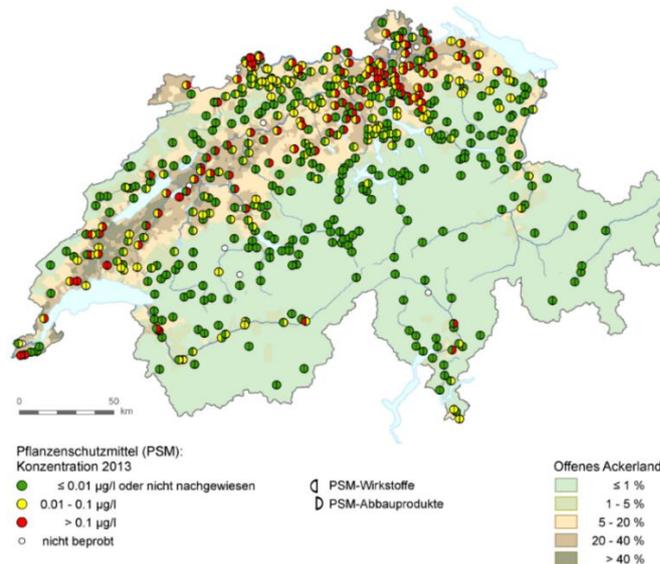


Abbildung 2. Pestizid-Konzentration im Grundwasser und Bodennutzung (Anteil offenes Ackerland). Maximalwerte pro Messstelle. Quelle: BAFU.

Im erwähnten «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» des Bundes lautet das Leitziel für den Schutz des Menschen: «Der bestehende Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten wird beibehalten oder verbessert». Die Belastung des genutzten Grundwassers mit PSM-Abbauprodukten soll bis 2027 (gegenüber 2017) «deutlich abnehmen».

Die Ziele des Aktionsplans sind nicht genügend ambitioniert, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen und zudem unverbindlich (s. 5.1). Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist zu erwarten, dass selbst diese bescheidenen Ziele nicht erreicht werden (s. 5.4).

2.3

Über Pestizide im Boden ist noch wenig bekannt

Pestizide im Boden

Pestizide und Pestizidrückstände im Boden wurden in der Schweiz bisher nicht systematisch untersucht, repräsentative Messungen von Bodenbelastungen fehlen.¹⁴ Im «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» des Bundes ist ein Monitoring der Risiken für die Bodenfruchtbarkeit vorgesehen.¹⁵

¹² Webseite des Bundesamts für Umwelt, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html> (Juni 2019).

¹³ In der Schweiz wird ein Verbot derzeit geprüft.

¹⁴ BAFU & BLW. Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

¹⁵ Bundesrat (2017). Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, S. 64.

Bekannt ist, dass Pestizide vom Wind über weite Distanzen transportiert werden und daher nicht nur in Gewässern, sondern auf praktisch allen Flächen im Schweizer Mittelland, also auch im Bio-Landbau und sogar in weit abgelegenen naturnahen Ökosystemen, nachgewiesen werden können.¹⁶

2.4

Das Grundwasser ist zu stark mit Nitrat belastet

Nitrat im Grundwasser

Wenn mehr Dünger (Gülle, Mist und Mineraldünger) ausgebracht wird, als die Pflanzen aufnehmen können, wird der überschüssige Stickstoff ins Grundwasser ausgewaschen. Dadurch wird das Trinkwasser verunreinigt.

Die Anforderungen der Gewässerschutzverordnung von maximal 25 Milligramm (mg) pro Liter wurden 2013 an 45% der Grundwasser-Messstellen im Ackerland überschritten. An Messstellen mit Bodennutzung Grünland waren es 14%.¹⁷ Sogar die Anforderungen in der Verordnung über Trinkwasser (40 mg/L) werden im Ackerbaugesbiet an mehreren Messstellen überschritten (Abb. 3).

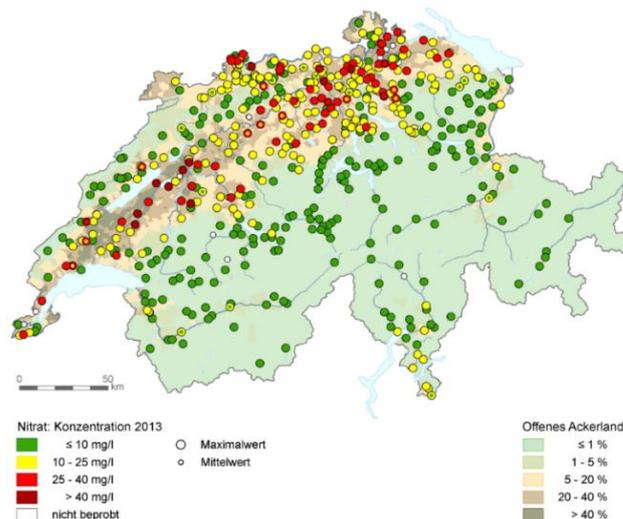


Abbildung 3. Nitrat-Konzentration im Grundwasser 2013 und Ackeranteil. Mittel- und Maximalwert pro Messstelle. Quelle: BAFU.

Es gibt starke wissenschaftliche Evidenz, dass Nitrat im Trinkwasser sogar schon bei Konzentrationen deutlich unterhalb der gesetzlich tolerierten Werte das Risiko von Dickdarmkrebs erhöht.¹⁸

Die Nitratwerte haben sich über die letzten 15 Jahren wenig verändert. Neue Sanierungsprojekte werden heute kaum noch gestartet.

¹⁶ Unsworth, J. B. et al. (1999). Significance of the long range transport of pesticides in the atmosphere. *Pure and Applied Chemistry*, 71, 1359-1383. <http://dx.doi.org/10.1351/pac199971071359>. Humann-Guilleminot, S. (im Druck). A nation-wide survey of neonicotinoid insecticides in agricultural land with implications for agri-environment schemes. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13392>

¹⁷ BAFU & BLW 2016. Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

¹⁸ In einer Studie über 1,7 Millionen Personen war das Risiko von Personen in Regionen mit den höchsten Nitratbelastungen (>16,75mg/L) etwa 20 Prozent höher als in Regionen mit den geringsten Belastungen (<0,69mg/L). Schullehner, J. et al. (2018). Nitrate in drinking water and colorectal cancer risk: A nationwide population-based cohort study. *International Journal of Cancer*, 143, 73-79. <https://doi.org/10.1002/ijc.31306>

Die Situation wird sich damit auch in Zukunft nicht verbessern. Trinkwasserfassungen werden bei Problemen entweder geschlossen oder belastetes Wasser wird mit weniger belastetem Wasser gemischt.¹⁹

2.5

Die Nitrateinträge in die Oberflächengewässer sind zu hoch

Nitrat in Oberflächengewässern

Nitrat gelangt nicht nur ins Grundwasser (s. 2.2), sondern auch in Fließgewässer und Seen und schliesslich in die Meere. Es trägt dort zur Überdüngung und zu übermässigem Algenwuchs bei.²⁰

Das Umweltziel für die Stickstoffeinträge in die Gewässer verlangt eine Reduktion von 50% gegenüber 1985, auf 24'500 Tonnen pro Jahr. Bis 2010 wurde erst eine Reduktion auf 36'500 Tonnen erreicht. Die Einträge haben sich von Ende der 1990er-Jahre bis heute kaum mehr verändert.²¹ Sie haben einen wesentlichen Anteil an der seit vielen Jahren weitgehend konstanten, in hohem Mass unausgeglichenen Stickstoffbilanz der Schweizer Landwirtschaft (s. 5.4).

2.6

Zahlreiche Seen leiden unter Sauerstoffmangel

Phosphor in Seen

Der Phosphorgehalt vieler Seen ist heute zu hoch. In Folge der dadurch angestossenen Algenzunahme entsteht Sauerstoffmangel, der sich negativ auf Fische und andere Organismen in den Gewässern auswirkt. Die Anforderungen der Gewässerschutzverordnung an den Sauerstoffgehalt werden in vielen Mittellandseen nicht eingehalten.

Bei den sechs grossen Seen mit Sauerstoffmangel (Baldeggersee, Bielersee, Hallwilersee, Murtensee, Sempachersee, Zugersee) stammt der Phosphoreintrag überwiegend aus der Landwirtschaft.²² Der Baldeggersee, der Hallwilersee, der Sempachersee müssen seit den 1980er-Jahren sogar künstlich mit Sauerstoff versorgt werden, der Greifensee seit 2009.

Tausende von Kleinseen in der Schweiz sind ebenfalls betroffen, allerdings liegen nur teilweise Messdaten vor. Gemäss Untersuchungen des Kantons Bern werden die Anforderungen an den Sauerstoffgehalt nur bei den alpin geprägten Kleinseen ausserhalb des Landwirtschaftsgebiets eingehalten.²³

Durch den Bau von Kläranlagen, aufwändige Ringkanalisationen und das Verbot von Phosphat in Waschmitteln ist die Phosphorbelastung der Seen seit den 1980er-Jahren gesunken. Für die anhaltend hohen Phosphatgehalte ist heute vor allem die Landwirtschaft verantwortlich, wobei der grösste Teil des eingetragenen Phosphors aus

¹⁹ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

²⁰ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

²¹ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

²² BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

²³ Amt für Wasser und Abfall (2015). Zustand der Kleinseen. AWA Fakten. Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern.

der Tierhaltung stammt. Steigende Futtermittelimporte tragen wesentlich zum Problem bei (s. 5.3).²⁴ Die heutigen Massnahmen genügen nicht, um das Umweltziel zu erreichen.²⁵

2.7

Zu hohe Ammoniakemissionen belasten die Atemluft und naturnahe Ökosysteme

Ammoniakemissionen

Ammoniak ist eine gasförmige Stickstoffverbindung, die in der Schweiz zu 95% aus der Landwirtschaft stammt. Die Tierhaltung verursacht 90% und der Pflanzenbau 10% davon. Die Emissionen der Tierhaltung stammen zu 80% vom Rindvieh, zu 15% von den Schweinen und zu 3% vom Geflügel. Mit dem Niederschlag wird das Ammoniak zu grossen Teilen in der näheren Umgebung der Emissionsquellen in Boden und Gewässer eingetragen. Wo diese Immissionen kritische Werte überschreiten, führen sie zur Überdüngung und Versauerung von naturnahen Ökosystemen und verändern deren Artenzusammensetzung. Die kritischen Belastungen werden heute bei 90% der Schweizer Waldstandorte, bei 100% der Hochmoore, 84% der Flachmoore und 42% der artenreichen Trockenwiesen überschritten.²⁶ Die höchsten Überschreitungen werden in den Regionen des Mittellands und der Voralpen mit intensiver Tierhaltung gemessen (Abb. 4).²⁷

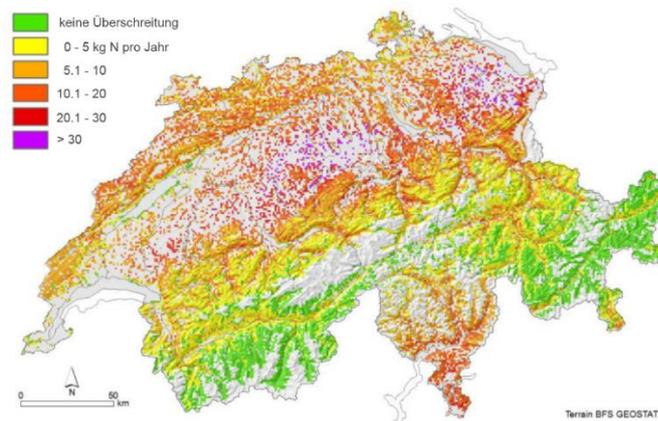


Abbildung 4. Überschreitung der kritischen Belastungen durch Stickstoff-Eintrag aus der Luft in Wäldern und naturnahen Ökosystemen (Kilometer-Raster). Quelle: BAFU (2016). Daten 2010.

Ammoniak in der Luft trägt massgeblich zur Bildung von Feinstaubpartikeln bei und fördert die Entstehung von bodennahem Ozon.²⁸ Nach neueren Erkenntnissen verursachen die Ammoniakemissionen der Landwirtschaft weltweit und auch in Mitteleuropa einen grossen Teil der Todesfälle durch Luftverschmutzung.²⁹

²⁴ Die mit Futtermitteln importierte Phosphormenge hat seit 1997 um rund zwei Drittel zugenommen (Bundesamt für Landwirtschaft, Agrarbericht 2018).

²⁵ BAFU & BLW (2016) Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016.

²⁶ EKL (2014). (Eidgenössische Kommission für Lufthygiene). Ammoniak-Immissionen und Stickstoffeinträge. Abklärungen der EKL zur Beurteilung der Übermässigkeit. Bern.

²⁷ BAFU (2016). Critical Loads of Nitrogen and their Exceedances. Swiss contribution to the effects-oriented work under the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (UNECE). Federal Office for the Environment, Bern.

²⁸ BAFU & BLW (2008). Umweltziele Landwirtschaft.

²⁹ Andrea Pozzer et al. (2017). Impact of agricultural emission reductions on fine-particulate matter and public health. Atmospheric Chemistry and Physics, 17, 12813–12826, doi:10.5194/acp-17-12813-2017. Johannes Lelieveld et al. (2015). The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale. Nature 525, 2015, 367–371, doi:10.1038/nature15371. Max-Planck-Gesellschaft (2015): Mehr Tote durch Luftverschmutzung, Medienmitteilung, 16. September 2015.

Die Ammoniakemissionen haben sich zwischen 1990 und 2000 verringert. Seither ist aber keine weitere Reduktion mehr festzustellen. Die Emissionen liegen weit über dem Zielwert des Bundes von maximal 25'000 Tonnen pro Jahr (Abbildung 5)³⁰, dies obwohl fast alle Betriebe den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erfüllen.

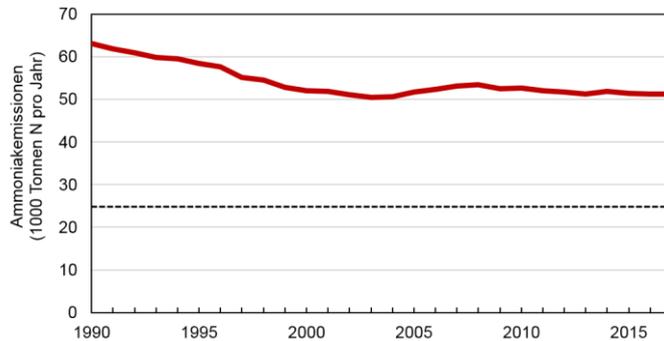


Abbildung 5. Ammoniakemissionen der Landwirtschaft (gestrichelte Linie: Zielwert des Bundes). Daten: BAFU (Treibhausgasinventar).³¹

Ursache für die hohen Überschreitungen sind die überhöhten Tierbestände, die mit laufend zunehmenden Futtermittelimporten ernährt werden (s. 5.3).

Auch beim Stickstoff-Überschuss der Landwirtschaft, der neben den Ammoniakemissionen weitere stickstoffhaltige Emissionen wie Nitrat und Lachgas umfasst, sind seit der Einführung des ökologischen Leistungsnachweises vor über zwanzig Jahren kaum Fortschritte zu verzeichnen.

Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedene Massnahmen beschlossen, um die Emissionen zu senken, und dafür weit über 100 Millionen Franken ausgegeben. Beispielsweise werden emissionsmindernde Verfahren bei der Ausbringung von Gülle finanziell unterstützt. Gleichzeitig wurden aber andere Massnahmen beschlossen, die in die gegenteilige Richtung wirken, z. B. die Senkung der Importzölle für Tierfutter im Rahmen der Agrarpolitik 2011).³²

2.8

Antibiotika in der Tierhaltung

Antibiotika aus der Landwirtschaft gefährden die Gesundheitsversorgung

Aktuell werden in der Schweiz pro Jahr rund 32'000 kg Antibiotika in der Tierhaltung eingesetzt,³³ überwiegend in Betrieben mit übermässig hoher Tierdichte. Im Vergleich mit dem umliegenden Ausland ist der Antibiotikaeinsatz sehr hoch.³⁴

Rückstände der Antibiotika gelangen über Luftemissionen und Gülle in Gewässer und Umwelt³⁵ und tragen dazu bei, dass immer mehr

³⁰ BAFU & BLW (2008). Umweltziele Landwirtschaft.

³¹ FOEN (2019). Switzerland's Informative Inventory Report 2019. Submission of March 2019 to the United Nations ECE Secretariat. Federal Office for the Environment.

³² Bundesrat (2006). Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011).

³³ BLV (2018). Webseite des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-71304.html> (03.06.2019)

³⁴ Demuth, Y. (2018). Schweizer Bauern spritzen rekordmassig Antibiotika. Beobachter, 25.10.2018.

³⁵ BLV (2017). Bericht über den Vertrieb von Antibiotika in der Veterinärmedizin in der Schweiz 2017. Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen.

Bakterien gegen Antibiotika resistent werden.³⁶ Die Gesundheitsversorgung für die Menschen wird dadurch in Frage gestellt. Denn nur wenn wirksame Antibiotika bereitstehen, können in der Humanmedizin auch weiterhin schwerwiegende Infektionen behandelt, Transplantationen, chirurgische Eingriffe oder Chemotherapien durchgeführt werden.

Der Bund hat das Problem erkannt und im Rahmen der «Strategie Antibiotikaresistenzen» Massnahmen eingeleitet. Der prophylaktische Antibiotikaeinsatz bleibt aber weiterhin erlaubt. Mit der Teilrevision der Tierarzneimittelverordnung (TAMV) vom 1. April 2016 wurde nur eine Einschränkung der Abgabe von Antibiotika auf Vorrat eingeführt.

2.9

Die Artenvielfalt im Kulturland nimmt weiter ab

Biodiversität

Aufgrund der Technisierung der Landwirtschaft, der Stickstoffeinträge und des Pestizideinsatzes sinkt die Artenvielfalt im Kulturland schon seit vielen Jahrzehnten. Trotz zahlreicher Massnahmen wie landwirtschaftlichen Biodiversitätsprogrammen, die den Bund jährlich rund 400 Millionen Franken kosten (s. 3.2), hat sich der Zustand der Biodiversität auch nach 1990 kontinuierlich weiter verschlechtert.

Bei den 46 Arten von Brutvögeln des Kulturlandes, deren Bestände im Rahmen der Umweltziele der Landwirtschaft überwacht werden, beträgt der Rückgang der Bestandsgrössen seit 1990 rund 40% (Abb. 6).

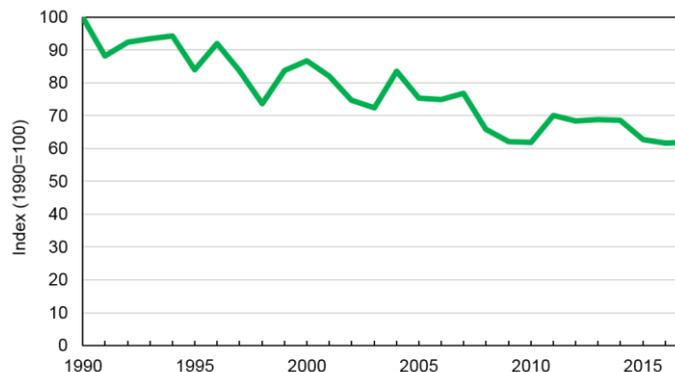


Abbildung 6. Entwicklung der Bestände von 46 Brutvogelarten des Kulturlands (Ziel- und Leitarten). Daten BLW/Schweizerische Vogelwarte Sempach.³⁷

Werden nur die gefährdeten Arten betrachtet (sog. Zielarten), so beträgt der Rückgang sogar rund 60%, während die Bestände der Waldvögel im gleichen Zeitraum um 20% zugenommen haben.³⁸ Besonders stark sinken die Bestände der insektenfressenden Vögel des Kulturlands (60% Abnahme seit 1990), während die Bestände der insektenfressenden Waldvögel gemäss den Daten der Vogelwarte Sempach leicht zugenommen haben.

³⁶ Bürgmann, H. & Imminger, S. (2017). Antibiotikaresistenzen im Trinkwasser? Aqua & Gas 10, 60-66.

³⁷ BLW (2018). Agrarbericht 2018. Bundesamt für Landwirtschaft.

³⁸ Schmid, H. et al. (2019). Zustand der Vogelwelt in der Schweiz. Vogelwarte Sempach.

Vögel sind dabei auch ein Gradmesser für die Entwicklung bei anderen Arten und Artengruppen. So haben etwa die Bestände des Feldhasen im Schweizer Grünland zwischen den 1990er- und den 2010er-Jahren ebenfalls um rund 60% abgenommen.³⁹

Die genauen Ursachen des Rückgangs sind dabei nicht in jedem Fall bekannt. Klar ist jedoch, dass sich hohe Stickstoffeinträge und Pestizide besonders negativ auf die Biodiversität auswirken.⁴⁰ Die Wirkung der Pestizide ist auch aufgrund der Abbauprodukte und Kombinationen verschiedener Wirkstoffe und Abbauprodukte (sog. Cocktail-Effekte) äusserst komplex.⁴¹

Eine unerwartete Wirkung zeigte etwa ein Fungizid, das im Rebbaubereich eingesetzt wird. Ein Abbauprodukt davon wurde (vom Hersteller selbst) als Ursache von Wachstumsstörungen bei den Reben identifiziert, die im Jahr 2015 in sechs Ländern, darunter der Schweiz, zu gravierenden Ertragsverlusten führten.⁴² Den Cocktail-Effekt illustriert das Insektizid Thiacloprid, das für die Bienen – anders als für andere Insekten – erst in relativ hohen Konzentrationen akut tödlich ist. In Kombination mit bestimmten Fungiziden wird der Wirkstoff für Bienen aber mehrere Dutzend Mal toxischer.⁴³ Die Deklaration der Toxizität musste im Jahr 2018 entsprechend angepasst werden.⁴⁴

Problematisch für Nichtzielorganismen wie Bienen sind aber auch weitreichende nicht-tödliche Wirkungen. So haben Untersuchungen gezeigt, dass gewisse Insektizide bei Bienen die Geschmackswahrnehmung sowie das Lernen und Gedächtnis negativ beeinflussen.⁴⁵

Der Bund hat die Entwicklung der Biodiversität im Kulturland bisher anhand (zu) einfacher Indikatoren wie der *Quantität* der Förderflächen gemessen. So wurde beispielsweise 2006 in der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 berichtet, dass die Ziele im Bereich Biodiversität schweizweit mit 116'000 Hektaren Förderflächen erfüllt sind.⁴⁶ Eine grossangelegte Evaluation des Bundes hatte allerdings schon im Jahr davor ergeben, dass weniger als ein Drittel der Förderflächen die erforderliche *Qualität* aufwies, um tatsächlich die Biodiversität zu erhalten.⁴⁷

Es ist davon auszugehen, dass die Biodiversität im Kulturland ohne weitergehende Massnahmen auch weiterhin abnehmen wird.⁴⁸

³⁹ Hoffmann, J. (2016): Schweizer Feldhasenmonitoring 2016. Schweizerische Vogelwarte, Sempach.

⁴⁰ Hallmann C. A. et al. (2017). More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. PLoS ONE 12, e0185809. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>; Bobbink, R. et al. (2010). Global assessment of nitrogen deposition effects on terrestrial plant diversity: a synthesis. Ecological Applications, 20, 30-59. <https://doi.org/10.1890/08-1140.1>. S. auch Abschnitte 2.2, 2.4 und 2.6.

⁴¹ Wittmer, I. et al. (2014). Über 100 Pestizide in Fließgewässern. Aqua & Gas 3, 32-43.

⁴² Aargauer Zeitung (2015). Bayer hat wahrscheinliche Ursache für Schäden an Reben gefunden. 30.11.2015.

⁴³ Iwasa, T. et al. (2004). Mechanism for the differential toxicity of neonicotinoid insecticides in the honey bee, *Apis mellifera*. Crop Protection, 23, 371-378. <https://doi.org/10.1016/j.cropro.2003.08.018>

⁴⁴ S. z.B. <https://www.isip.de/isip/servlet/isip-de/regionales/baden-wuerttemberg/pflanzenschutzrecht/zulassung/pflanzenschutzmittel---aktuelle-information-zu-den-produkten-biscaya--calypso--propulse-und-proline-278792>

⁴⁵ Hesselbach, H. & Scheiner, R. (2018) Effects of the novel pesticide flupyradifurone (Sivanto) on honeybee taste and cognition. Nature Scientific Reports, 8, 4954, DOI:10.1038/s41598-018-23200-0.

⁴⁶ Bundesrat (2006). Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011).

⁴⁷ Herzog, F. & Walter, T. (2005). Evaluation der Ökomassnahmen. Bereich Biodiversität. Schriftenreihe FAL 56.

⁴⁸ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusreport 2016.

2.10

Auch bei weiteren Umweltzielen besteht Handlungsbedarf

Weitere Umweltziele der Landwirtschaft

Weitere unerreichte Umweltziele der Landwirtschaft in den Bereichen Klima, Bodenerosion oder Erhaltung ausreichend grosser naturnaher Gewässerräume werden von der Initiative ebenfalls aufgegriffen. So reduzieren sich bei geringerem Tierbesatz beispielsweise die Emissionen von Lachgas und Methan, beides hochschädliche Treibhausgase.

2.11

Die gesetzlichen Umweltziele werden nicht erreicht

Fazit

Die gesetzlichen Umweltziele der Landwirtschaft werden mit den Massnahmen der heutigen Landwirtschaftspolitik nicht erreicht. Dies, obschon der Ökologische Leistungsnachweis eigentlich eine gesetzeskonforme landwirtschaftliche Nutzung sicherstellen sollte.

Die wissenschaftlichen Grundlagen zeigen, dass sich der umweltrechtlich problematische Zustand ohne weitergehende Massnahmen auch in Zukunft nicht ändern wird.⁴⁹

Dabei ist zu bedenken, dass die gesetzlichen Umweltziele in einigen Bereichen wohl noch zu wenig hoch angesetzt sind. Bei den Pestiziden ist noch sehr wenig über die Auswirkungen der unzähligen Wirkstoffe und Abbauprodukte auf Mensch und Umwelt bekannt. Regelmässig erscheinen neue Studien, die neue Auswirkungen und Wissenslücken aufzeigen. Im Bereich Pestizide, bei den Ammoniakemissionen und beim Nitrat werden möglicherweise weitergehende Anpassungen nötig sein, um negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu vermeiden.

Wirtschaftliche Aspekte

Die Subventionen für umweltschädigende Produktionsweisen behindern die Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt und die von der Gesellschaft gewünschten Leistungen.

3.1

Aufgrund der pauschalen staatlichen Unterstützung ist die Schweizer Landwirtschaft heute nicht klar auf den Markt ausgerichtet

Ausrichtung auf den Markt

Gemäss Verfassung sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine «auf den Markt ausgerichtete Produktion» verschiedene Leistungen für die Gesellschaft erbringt (Art. 104 BV). Die Schweizer Landwirtschaft hat sich allerdings noch nicht klar auf diese Ansprüche der Gesellschaft ausgerichtet. Der Grund dafür sind vor allem die wenig gezielten Subventionen. Statt gezielt ökologische Leistungen zu unterstützen, damit Qualitätsprodukte aus nachhaltiger Produktion für jedermann erschwinglich werden, fliessen jährlich Milliarden an Steuergeldern in nicht nachhaltige Produktionsweisen der Schweizer Landwirtschaft. Die subventionierten Produkte sind zu einem grossen Teil weder beim Preis noch bei der Qualität konkurrenzfähig (Tab. 1).

⁴⁹ BAFU & BLW (2016). Umweltziele Landwirtschaft. Statusreport 2016. Vgl. Abschnitt 5.4.

Tabelle 1. Die Produzentenpreise von konventionellen Schweizer Produkten sind in vielen Fällen ähnlich hoch oder sogar höher als die Preise ausländischer Bio-Produkte.

	Konventionell (IP) / Schweiz CHF/kg	Bio / Deutschland CHF/kg
Weizen	0.48	0.51
Kartoffeln	0.45	0.54
Milch	0.62	0.54
Mastschweine	3.75	4.18
Kühe	7.21	3.84
Muni	9.22	4.97

Quellen: BLW (Agrarbericht), Bund ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), AMI GmbH. Daten 2017 (1 EUR=1.13 CHF).

Der Vergleich zeigt, dass konventionelle Schweizer Produkte aufgrund ihrer hohen Preise eine ähnlich hohe Qualität aufweisen müssten wie europäische Bio-Produkte. Sonst können sie nur in einem stark geschützten Markt überhaupt abgesetzt werden.

Die Trinkwasserinitiative will erreichen, dass eine Schweizer Produktion gefördert wird, die dank ihrer Qualität und regionalen Herkunft den höheren Preis tatsächlich Wert ist und sich aufgrund ihres Qualitätsvorsprunges auch international am Markt behaupten kann. Dies ist (oder wäre) auch das Ziel der seit 2014 im Landwirtschaftsgesetz verankerten Qualitätsstrategie.⁵⁰

3.2

Die Bundesbeiträge sind nicht klar an ökologische Leistungen gebunden

Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Die Bundesverfassung verlangt, dass staatliche Aufgaben «bedarfsgerecht und wirtschaftlich» erfüllt werden (Art. 43 BV). Aus Sicht der öffentlichen Finanzen und ihrer Legitimierung gegenüber den Steuerzahlern sind Direktzahlungen und andere Subventionen unproblematisch, solange sie klar an Leistungen für die Allgemeinheit gebunden sind. Dies trifft heute nur sehr begrenzt zu. Zahlreiche Bundesbeiträge (Tab. 2) entschädigen keine klar definierten Leistungen für die Allgemeinheit,⁵¹ sondern fördern eine hohe Produktionsintensität und tragen damit sogar zu den negativen Umweltauswirkungen der Landwirtschaft bei.⁵² Die Bezeichnungen für die Beiträge sagen dabei teilweise wenig über deren Wirkung aus.⁵³ Die Trinkwasserinitiative will die Voraussetzungen für einen Teil der Beiträge so anpassen, dass die Umweltbelastungen begrenzt werden und Direktzahlungen nur dort fließen, wo tatsächlich Leistungen für die Allgemeinheit erbracht werden.

⁵⁰ Art. 2 Abs. 3 LWG.

⁵¹ Vision Landwirtschaft (2016). Wirtschaftliche Kennzahlen für die Schweizer Landwirtschaft. Faktenblatt Nr. 6.

⁵² Gentile et al. (2019). Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Strukturberichterstattung Nr. 60/5. SECO, Bern.

⁵³ Möhring, A. et al. (2018). Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge. Schlussbericht. Agroscope Science, Nr. 66. Mack, G. et al. (2017). Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF). Agroscope Science, Nr. 54.

Tabelle 2. Übersicht über die Bundesbeiträge für die Landwirtschaft.

Ausgabenbereich	Beitrag (Mio. Fr.)	Thema der Initiative (x)
Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (total)	3659	
Innerhalb Zahlungsrahmen (total)	3384	
Produktion und Absatz (total)	434	
Qualitäts- und Absatzförderung	65	
Milchwirtschaft	296	
Viehwirtschaft	12	
Pflanzenbau	64	
Direktzahlungen (total)	2802	x
Kulturlandschaftsbeiträge	523	x
Versorgungssicherheitsbeiträge	1086	x
Biodiversitätsbeiträge	414	x
Landschaftsqualitätsbeitrag	145	x
Produktionssystembeiträge	467	x
Ressourceneffizienzbeiträge	28	x
Übergangsbeitrag	129	x
Kürzungen usw.	4	x
Grundlagenverb. und Sozialmassnahmen (total)	148	
Strukturverbesserungen	80	
Investitionskredite	7	x
Tierzucht und genetische Ressourcen	38	
Landwirtschaftliches Beratungswesen	12	
Ausserhalb Zahlungsrahmen (total)	275	
Verwaltung	52	
Pflanzenschutz	2	
Vollzug und Kontrolle	52	
Gestüt	8	
Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	95	
Familienzulagen in der Landwirtschaft	64	
Ausgaben ausserhalb der Landwirtschaft (total)	148	
Forschung und Entwicklung Landwirtschaft	82	x
Tiergesundheit	55	
FAO (Organisation für Ernährung und Landw.)	7	

Quelle: BLW (Agrarbericht). Daten 2017.

3.3

Die wenig gezielten Subventionen behindern die Ausrichtung auf Markt und Ökologie

Fazit

Auch stark umweltschädigende Produktionsweisen werden vom Bund mit zahlreichen Beiträgen in Milliardenhöhe unterstützt. Dies ist aus Umweltsicht und aus Sicht der öffentlichen Finanzen inakzeptabel und erschwert eine klare Ausrichtung der Schweizer Landwirtschaft auf den Markt und die ökologischen Leistungen für die Gesellschaft, wie sie von der Schweizer Verfassung (Art. 104 BV) verlangt wird.

Soziale Aspekte

Die Subventionen für umweltschädigende Produktionsweisen sind auch aus sozialer Sicht nicht zielführend.

4.1

Steuerzahler und Konsumentinnen

Subventionen für umweltschädigende Produktionsweisen strapazieren die Akzeptanz des Grenzschutzes

Von den Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen wird nicht nur erwartet, dass sie umweltschädigende Produktionsweisen mit Direktzahlungen unterstützen (s. 3.3). Sie sind aufgrund der Grenzschutzmassnahmen auch als Konsumentinnen und Konsumenten von der Landwirtschaftspolitik unmittelbar betroffen. In den vergangenen Jahren haben die Produzenten und Verarbeiter beispielsweise mit immer mehr Importfutter und unter hohen Umweltbelastungen immer mehr Fleisch produziert. Die Importkontingente wurden entsprechend gesenkt, und der Bevölkerung blieb gar nichts anderes übrig, als die wenig nachhaltige und dabei teure Schweizer Mehrproduktion abzunehmen.

Die Trinkwasserinitiative sorgt dafür, dass Steuerzahlerinnen und Konsumenten nicht mehr für umweltschädigende Produktionsweisen doppelt zur Kasse gebeten werden, sondern eine nachhaltige Produktion subventionieren und bezahlbare, nachhaltig produzierte Lebensmittel kaufen können.

4.2

Landwirtinnen und Landwirte

Betriebe, die Kapital und Arbeitskraft wirtschaftlich einsetzen, erzielen gute bis sehr gute Einkommen

Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft werden heute auch aus falschen Rücksichten in Kauf genommen. Ein grosser Teil der Bevölkerung glaubt, dass gerade kleinere Betriebe in ihrer Existenz bedroht seien und keine zusätzlichen Auflagen verkraften könnten.⁵⁴

Die Einkommen pro Arbeitskraft weisen zwar eine hohe Spannweite auf. Grosse wie auch kleine Betriebe, die Kapital und Arbeit wirtschaftlich sinnvoll einsetzen, erzielen aber gute Einkommen (Tab. 3).⁵⁵

Das Landwirtschaftsgesetz (Art. 5 LWG) formuliert das Einkommensziel wie folgt: «nachhaltig produzierende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe» sollen Einkommen erzielen «können», die «mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung vergleichbar sind». Das Gesetz verlangt also nicht, dass alle Betriebe – gleichgültig wie wirtschaftlich oder unwirtschaftlich sie produzieren – gut verdienen. Es will sicherstellen, dass «nachhaltige und ökonomisch leistungsfähige Betriebe» gut verdienen.

⁵⁴ In einer Befragung im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft äusserten 49% der Befragten, dass in der Schweiz nur grosse Betriebe konkurrenzfähig sind (BLW 2018, Agrarbericht).

⁵⁵ Die Betriebsfläche ist nur einer unter vielen entscheidenden Faktoren für den Arbeitsverdienst. Die am besten verdienenden 25% aller Betriebe bewirtschaften im Durchschnitt 30 Hektaren, die am wenigsten verdienenden 25% bewirtschaften 20 Hektaren. Für das Berggebiet allein sind die Zahlen ähnlich. Auch mittelgrosse und kleine Betriebe können gut verdienen.

Tabelle 3. Arbeitsverdienste je Familienarbeitskraft (CHF pro Jahr) für die am besten und die am schlechtesten verdienenden Betriebe (nach Betriebstypen)

Betriebstyp	Durchschnitt 1. Viertel (25% die am wenigsten verdienen)	Durchschnitt 4. Viertel (25% die am meisten verdienen)
Ackerbau	28'534	114'432
Spezialkulturen	14'350	145'894
Milchkühe	14'665	72'832
Mutterkühe	13'539	88'691
Rindvieh gemischt	11'509	67'268
Pferde, Schafe, Ziegen	8'041	67'069
Veredlung ¹	22'836	131'413
Kombiniert Milch / Ackerbau	18'188	89'142
Kombiniert Mutterkühe	4'974	96'414
Kombiniert Veredlung ¹	19'103	111'369
Kombiniert andere	13'823	95'637

¹ Mast mit zugekauftem Tierfutter. Quelle: BLW (Agrarbericht), Daten 2015/17.

Analysen des Bundes zeigen, dass Betriebe mit tiefen Arbeitsverdiensten oftmals kaum nach wirtschaftlichen Kriterien geführt werden. Beispielsweise setzen diese Betriebe vergleichsweise viel Kapital ein (Abb. 7).

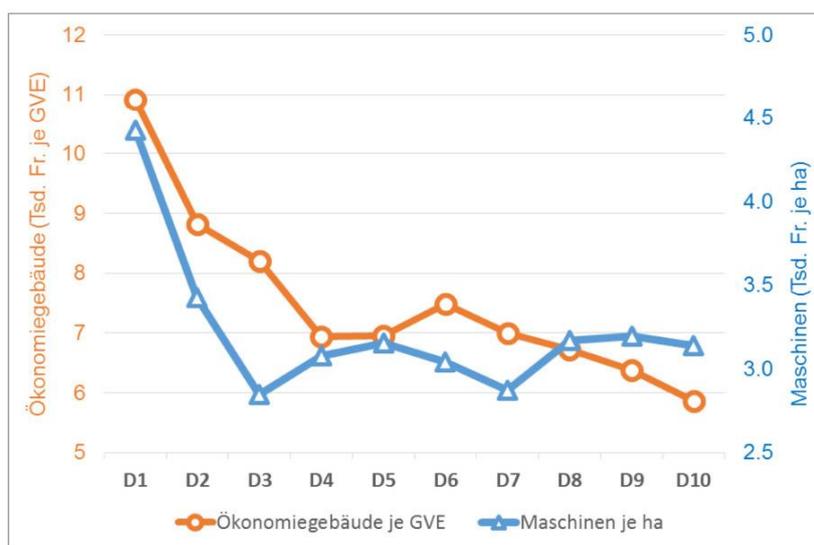


Abbildung 7. Die schlecht verdienenden Betriebe setzen im Verhältnis zu den Flächen und Tierbeständen (GVE) sehr viel Kapital ein: Bilanzwerte bei Betrieben mit sehr tiefen (D1) bis sehr hohen (D10) Einkommen pro Arbeitskraft.⁵⁶

Werden die am wenigsten verdienenden 25% der Betriebe ausgeklammert, die kaum nach wirtschaftlichen Kriterien geführt werden, so liegt der durchschnittliche Arbeitsverdienst im Talgebiet bei 76'000 Franken pro Arbeitskraft (Tab. 4). Der Vergleichslohn (Lohn der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung) für das Talgebiet beträgt 74'400 Franken.⁵⁷

Tabelle 4. Durchschnittliches Einkommen (Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft in CHF pro Jahr).

	1. Viertel (Betriebe, die am wenigsten verdienen)	4. Viertel (Betriebe, die am besten ver- dienen)	Durchschnitt der Betriebe	Durchschnitt ohne 1. Vier- tel
Alle Regionen	14'072	95'277	48'655	60'183
Talregion	17'843	117'683	61'425	75'952
Hügelregion	12'268	78'762	42'199	52'175
Bergregion	12'827	68'073	37'156	45'265

Quelle: BLW (Agrarbericht), Daten 2015/17.

Hinzu kommt, dass die Bauern und Bäuerinnen von verschiedenen Vergünstigungen profitieren. Beispielsweise sind die Wohnkosten infolge des bäuerlichen Bodenrechts nur etwa halb so hoch wie für die übrige Bevölkerung.⁵⁸ Wird dies berücksichtigt, so verdienen die Landwirte gut bis sehr gut.

4.3

Subventionen für stark umweltschädigende Produktionsweisen stellen die Gleichbehandlung der Branchen in Frage

Gleichbehandlung der Branchen

Subventionen für Produktionsweisen mit gravierenden negativen Umweltauswirkungen stellen die Gleichbehandlung der Branchen in Frage. Andere Branchen, wie beispielsweise die Transportbranche, werden für umweltbelastende Aktivitäten nicht mit Subventionen oder staatlichen Direktzahlungen unterstützt, sondern mit Abgaben belegt (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, LSVA). In der Landwirtschaft werden mit Direktzahlungen und mit dem Grenzschutz hingegen auch Produktionsweisen gefördert, welche die Umwelt schädigen und für die Gesellschaft namhafte Kosten verursachen.⁵⁹ Die Trinkwasserinitiative will erreichen, dass nichtnachhaltige Produktionsweisen auch in der Landwirtschaft nicht mehr subventioniert werden.

4.4

Die wenig gezielten Subventionen sind auch in sozialer Hinsicht nicht zielführend

Fazit

Die Subventionen für umweltschädigende Produktionsweisen sind nicht notwendig und auch aus sozialer Sicht nicht zielführend. Die ungezielten Subventionen lassen sich nicht rechtfertigen und untergraben längerfristig die gesellschaftliche Unterstützung für die Schweizer Landwirtschaft.

Die Trinkwasserinitiative strebt dabei keine Reduktion der Landwirtschaftssubventionen an. Sie will, dass die umfangreichen heute zur Verfügung stehenden Mittel für nachhaltig produzierende Bauernbetriebe zur Verfügung stehen. Die Mittel sind ausreichend, um das gesetzlich vorgegebene Einkommensziel wie auch die in Verfassung und Gesetzen festgehaltenen Umweltvorgaben einzuhalten.⁶⁰

⁵⁶ Renner, S. & Lips., M. (2017). Unterschiedliche Arbeitsverdienste – Eine Dezilanalyse der Referenzbetriebe. In: Lips, M. (Hrsg.), Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig. Agroscope Science, Nr. 53, 16-31. Agroscope, Tänikon.

⁵⁷ BLW (2018). Agrarbericht.

⁵⁸ BLW (2014). Agrarbericht.

⁵⁹ Zandonella, R. et al. (2014) Volkswirtschaftliche Kosten des Pestizideinsatzes in der Schweiz. Schlussbericht. INFRAS, Zürich.

⁶⁰ Vision Landwirtschaft (2019). Indikatoren für die Zielerreichung der Agrarpolitik. Oberwil-Lieli. https://www.visionlandwirtschaft.ch/_visionlandwirtschaft_prod/uploads/vlReport_Indikatoren.pdf

Rolle der Landwirtschaftspolitik

Die Landwirtschaftspolitik trägt massgeblich dazu bei, dass die Umweltziele der Landwirtschaft verfehlt werden.

5.1 Subventionen und ungenügende Regeln für Pestizide

Der Aktionsplan Pflanzenschutzmittel des Bundes ist ungenügend

Der Bund hat 2017 einen «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» verabschiedet.⁶¹ Die darin formulierten Ziele genügen aber bei weitem nicht, um die Probleme zu lösen. Die Verletzung gesetzlicher Vorgaben wird weiterhin in Kauf genommen.

Der Aktionsplan schlägt zwar rund 50 Massnahmen vor, fast alle sind jedoch freiwillig oder werden ohnehin schon realisiert. Der Aktionsplan stellt auch keinerlei zusätzliche Finanzmittel in Aussicht. Damit ist sogar unklar ob überhaupt Verbesserungen erreicht werden. Zudem fehlen alle griffigeren Massnahmen, welche im „Pestizidreduktionsplan Schweiz“⁶² von einer breiten Allianz aus Landwirtschafts-, Gewässerschutz-, Umwelt-, Gesundheits- und Konsumentenkreisen gefordert werden.⁶³ So soll für Pestizide weiterhin der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 2,5% statt 7,7% gelten.

Auch sonstige Massnahmen zur Herstellung der Kostenwahrheit fehlen im Aktionsplan. Der Steuerzahler soll weiterhin die Agroindustrie mit Dutzenden von Millionen Franken jährlich unterstützen⁶⁴, indem die Pestizid-Zulassung verbilligt wird, die aufwändigen Kontrollen und Monitoringmassnahmen vom Staat statt vom Verursacher bezahlt oder neu auch Waschplätze für Sprühgeräte subventioniert werden.⁶⁵ So wird der Pestizideinsatz unter dem Titel einer „Risikoreduktion“ weiterhin subventioniert.⁶⁶

Der Einsatz von Pestizid-Wirkstoffen war über die letzten 10 Jahre weitgehend konstant. Das frühere Ziel des Bundes, den Einsatz der Pflanzenschutzmittel auf 1500 Tonnen zu senken,⁶⁷ wird bis heute um 500 Tonnen verfehlt (Abb. 8).

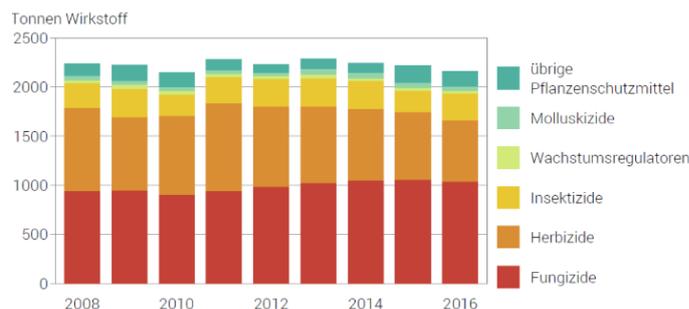


Abbildung 8. Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln (Tonnen Wirkstoff). Quelle: BFS.

⁶¹ Bundesrat (2017). Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, 6. September 2017.

⁶² Bosshard, A. (2016). Pestizidreduktionsplan Schweiz. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli. Der Bericht erschien 4 Monate vor dem Aktionsplan des Bundes.

⁶³ Vision Landwirtschaft (2017). Medienmitteilung vom 6.9.2017. <https://www.visionlandwirtschaft.ch/de/themen/pestizide/nationaler-aktionsplan-pflanzenschutzmittel-ungenuegende-antwort-auf-die-probleme-des-hohen-pestizideinsatzes/>

⁶⁴ Bosshard, A. (2016). Pestizidreduktionsplan Schweiz. Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli, S. 41.

⁶⁵ Fragwürdig ist dabei, dass die grosse Mehrheit der Abwasserleitungen dieser Waschplätze in den Güllegruben enden, sodass nicht von einer nachhaltigen Problemlösung gesprochen werden darf.

⁶⁶ Im Gegensatz dazu wurden in Schweden, Norwegen, Frankreich und Dänemark Lenkungsabgaben auf Pestizide eingeführt, s. Finger, R. et al. (2018). Lenkungsabgaben auf Pflanzenschutzmittel. Agrarforschung Schweiz, 8, 176–183.

⁶⁷ S. z.B. Botschaft des Bundesrats zur Agrarpolitik 2011 (BBI 2006 6389).

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass auch die ungenügenden Ziele des Aktionsplans weit verfehlt werden (s. 5.4).

5.2

Förderung einer kapitalintensiven Produktion

Die Produktionsweisen hängen eng mit der Landwirtschaftspolitik zusammen

Die Produktionsweisen und die ökologischen und ökonomischen Ergebnisse der Landwirtschaft hängen eng mit der Landwirtschaftspolitik zusammen. Die im internationalen Vergleich sehr hohen Direktzahlungen, die auch in umweltschädigende Produktionsweisen fließen, treiben die Bauern in eine intensive Produktion mit einem hohen Einsatz an Kapital.⁶⁸ Die Ausgaben der Betriebe (Fremdkosten) sind heute fast so hoch wie der Erlös aus dem Verkauf der Produkte (Produktionswert; Abb. 9).

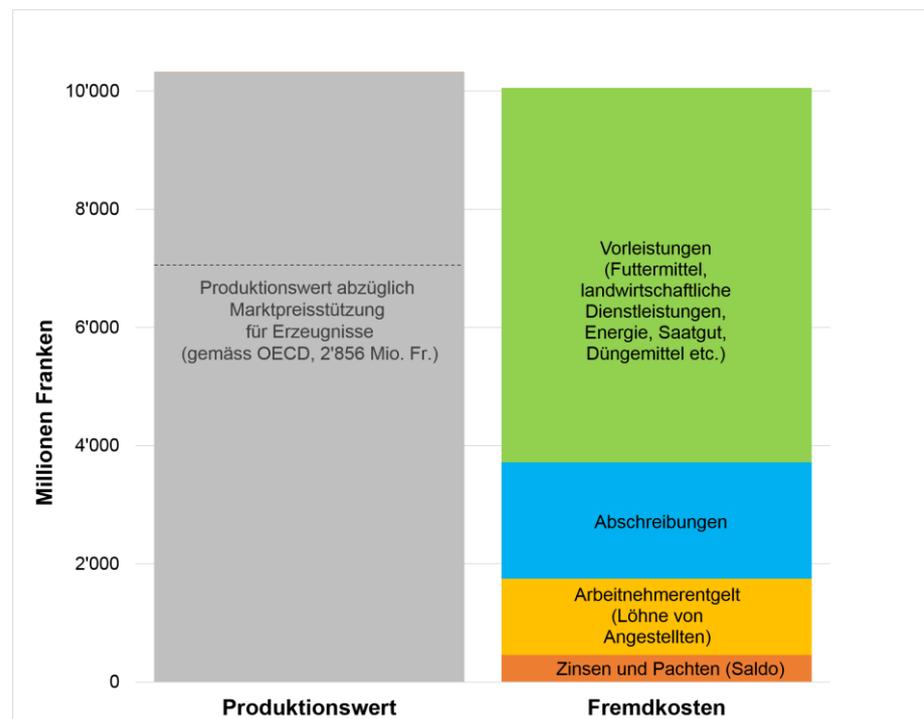


Abbildung 9. Die Ausgaben (Fremdkosten; rechts) der Landwirtschaftsbetriebe sind beinahe so hoch wie die Einnahmen aus dem Verkauf von Produkten (Produktionswert; links). Ohne die Preisstützung durch den Grenzschutz wäre der Produktionswert sogar viel tiefer als die Fremdkosten (gestrichelte Linie). Quelle: BLW (Agrarbericht) und OECD (PSE Database). Daten 2017.

Im Durchschnitt geben Bauern also fast ihre ganzen Einnahmen aus dem Verkauf der Produkte an die vorgelagerten Branchen weiter, für Futtermittel, Pestizide, Dünger, Traktoren, Ställe, usw. Was ihnen am Ende bleibt, sind die Direktzahlungen.⁶⁹ Die Direktzahlungen ermöglichen eine kostenintensive und umweltschädigende Produktion, statt Anreize für eine umweltschonende Produktion zu setzen.

Ohne die Preisstützung mit Zöllen und Kontingenten wäre der Produktionswert sogar wesentlich tiefer als die Fremdkosten (gestrichelte Linie in

⁶⁸ Blättler, T. et al. (2015). Projekt Optimilch: Wirtschaftlichkeit der Vollweidestrategie – Ergebnisse 2000 bis 2010. Agrarforschung Schweiz 6, 354–361.

⁶⁹ Wissenschaftliche Studien zeigen, dass ein hoher Kapitaleinsatz (für Futtermittel, Ställe, etc.) im Mittel zu geringeren Arbeitsverdiensten führt: Lips, M. (2017). Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig. Agroscope Science, Nr. 53.

der Säule «Produktionswert» in Abb. 9). Die heutigen kapitalintensiven Produktionsweisen wären nicht realistisch. Die Nettowertschöpfung der Landwirtschaft (Produktionswert abzüglich Vorleistungen und Abschreibungen) läge im negativen Bereich.

Die Landwirtschaft könnte sich durchaus auf eine Agrarpolitik ausrichten, welche die Stützung klarer an ökologische Leistungen koppelt. Sie kann aber nur sehr erschwert aus eigener Kraft auf eine nachhaltigere Produktion umstellen, solange die Subventionen eine hohe und umweltschädigende Produktionsintensität begünstigen.

5.3

Die Agrarpolitik fördert die Produktion mit importierten Futtermitteln

Förderung der Futtermittelimporte

Die Landwirtschaftspolitik spielt eine wichtige Rolle bei der Zunahme der Futtermittelimporte (Abb. 10) – der zentralen Ursache der hohen Ammoniak- und Nitratemissionen in der Schweizer Landwirtschaft (s. 2.4, 2.5, 2.7). Dies widerspricht dem Verfassungsartikel (Art. 104a BV), wonach die Voraussetzungen für eine standortangepasste und ressourcenschonende Lebensmittelproduktion zu schaffen sind.

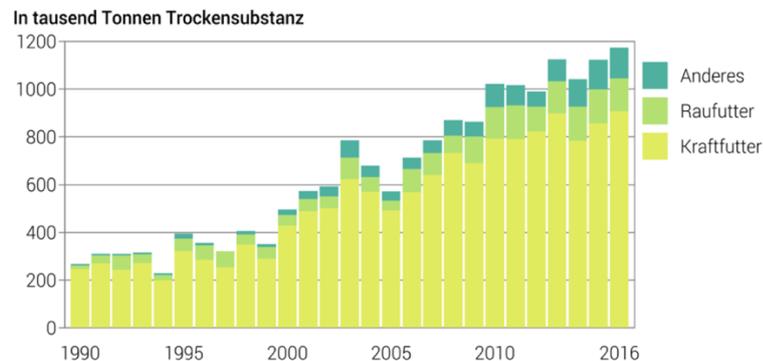


Abbildung 10. Futtermittelimporte der Schweizer Landwirtschaft. Quelle: BFS.

Auf Druck der Landwirtschaftslobby wurden die Importzölle für Futtermittel in den vergangenen Jahren stark gesenkt und mit der Agrarpolitik 2011 teilweise ganz abgeschafft.⁷⁰ So kann Soja zu Futterzwecken heute zollfrei eingeführt werden, obwohl dies aufgrund der internationalen Handelsverträge gar nicht nötig wäre. Beim Fleischimport hingegen wurden die Zölle beibehalten. Die Produzentenpreise sind rund doppelt so hoch wie in den umliegenden Ländern.⁷¹ Die Produktion von teurem Schweizer Fleisch mit importierten Futtermitteln ist ein hochlukratives Geschäft – mit gravierenden Auswirkungen auf die Umwelt und die Konsumentinnen und Konsumenten.⁷²

Die importierten Futtermittel machen gewichtsmässig zwar nur 5% des in der Schweiz verbrauchten Futters aus (Tab. 5). Sie enthalten aber 25% des insgesamt verfütterten Stickstoffs. Beim Schweine- und Geflügelfleisch hängen sogar 60% bzw. 80% der Produktion an importierten Eiweissfuttermitteln.⁷³

⁷⁰ Bundesrat (2006). Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011).

⁷¹ BLW (2018). Agrarbericht (Daten 2017).

⁷² Die Konsumentenpreise liegen liegen kaufkraftbereinigt 140% über dem EU-Mittel. In Island sind es 76%, in Norwegen 60%. Eurostat (2018). Comparative price levels for food, beverages and tobacco, Dezember 2018 (Daten 2017).

⁷³ Baur, P. & Flückiger, S. (2018). Nahrungsmittel aus ökologischer und tiergerechter Produktion – Potential des Standortes Schweiz. Studie im Auftrag von Greenpeace Schweiz. ZHAW, Wädenswil.

Importiertes Krafffutter mit seinen schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt wird heute in der intensiven Milch- und Fleischproduktion immer mehr zum Standard. Die aktuellen Direktzahlungen (Produktionssystembeiträge) für «graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion» tolerieren einen Krafffutteranteil von bis zu 10%⁷⁴. So werden unter dem Etikett einer besonders nachhaltigen Produktionsweise grosse Mengen Krafffutter importiert und Umweltbelastungen verursacht.

Tabelle 5. Futtermittel in der Schweizer Landwirtschaft.

	Frischsubstanz	Stickstoff	Frischsubstanz	Stickstoff
Futtermittel	1000 Tonnen	1000 Tonnen	% von Total	% von Total
Inlandproduktion	29'455	150	95	75
Krafffutter	2'729	18	9	9
Raufutter ¹	26'726	132	86	66
Importe	1'498	49	5	25
Krafffutter	1'255	45	4	23
Raufutter ¹	243	4	1	2
Total	30'954	199	100	100

¹ Dürrfutter, Gras, Silo, Runkeln, Rüben, Obsttrester und Abfälle. Quelle: BFS, Futtermittelbilanz, Daten 2016.

5.4

Die vom Bundesrat verkündeten Etappenziele werden regelmässig verfehlt

Optimistische Etappenziele ohne entsprechende Massnahmen

In den vierjährigen Botschaften zur Agrarpolitik und in Aktionsplänen wie dem «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (s. 5.1) formuliert der Bundesrat jeweils Etappenziele für die Reduktion der negativen Umweltauswirkungen der Landwirtschaft. Die in Aussicht gestellten Verbesserungen signalisieren jeweils: Der Bund hat die nötigen Massnahmen in die Wege geleitet.

In der Vergangenheit wurden die Etappenziele für die Umweltauswirkungen aber nie erreicht. Vielfach wurden die gleichen Zahlen wieder in die nächste Botschaft übertragen (Tab. 6).

Tabelle 6. Umweltbelastungen und Etappenziele im Bereich Stickstoff.

Jahr	Agrarpolitik	Ammoniak-Emissionen (in Tonnen N)		Gesamte Stickstoffverluste (Stickstoff-Bilanz, in Tonnen N)	
		Aktueller Stand (Jahr)	Etappenziele der AP	Aktuelle Bilanz (Jahr)	Etappenziele der AP
2002	2007	43'700 (2002)	41'000	115'000 (2002)	95'000
2006	2011	43'700 (2002)	41'000	115'000 (2002)	95'900
2012	2014	48'600 (2009)	41'000	114'700 (2007/09)	95'000
2016	2018	47'200 (2010/12)	k. A.	115'000 (2010/12)	k. A.
2017 ¹	2022	42'500 (2015)	38'250	110'400 (2014/16)	99'400

Quelle: Botschaften des Bundesrats (AP 2022: Vernehmlassungstext). ¹: Neue Berechnungsmethode mit rund 10% tieferen Werten.

⁷⁴ Bezogen auf die Trockensubstanz.

Wie die Etappenziele zu den getroffenen Massnahmen passten, blieb unklar. Im Jahr 2006 beispielsweise wurden stark rückläufige Stickstoff-Emissionen in Aussicht gestellt, während gleichzeitig der Import von Tierfutter – die Hauptursache der Ammoniakemissionen – massiv verbilligt wurde.⁷⁵

Im Jahr 2010 kam eine umfangreiche Untersuchung der ETH zum Schluss, dass viel weitergehende Massnahmen nötig wären, um die Ziele im Bereich Stickstoff zu erreichen.⁷⁶ Dennoch wurden 2012 wiederum stark rückläufige Emissionen in Aussicht gestellt. Auf wirksame Massnahmen hat der Bund regelmässig verzichtet, unterliess es aber, auch die Prognosen für die Emissionen entsprechend anzupassen.

Auch von der Agrarpolitik ab 2022 ist deshalb zu erwarten, dass die verkündeten Ziele nicht erreicht und später weitgehend unverändert auf 2026 und dann 2030 verschoben werden.

5.5

Fazit

Die Landwirtschaftspolitik ist verantwortlich dafür, dass die Umweltziele verfehlt werden

Die Landwirtschaftspolitik fördert eine kapitalintensive Produktion mit hohem Einsatz an Pestiziden und importierten Futtermitteln. Sie ist verantwortlich dafür, dass die Umweltziele der Landwirtschaft seit 20 Jahren verfehlt werden. Es wäre naiv zu glauben, dass sich mit dem «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» und der Agrarpolitik ab 2022 daran grundsätzlich etwas ändern wird. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass ohne den Druck einer Volksinitiative sogar die bescheidenen Etappenziele des Bundes nicht annähernd erreicht werden.

Ansatz der Trinkwasserinitiative

Die Trinkwasserinitiative setzt nicht auf Verbote, sondern auf ausreichende Anforderungen für den Bezug von Direktzahlungen.

6.1

Liberaler Ansatz ohne Verbote

Die Initiative verfolgt einen liberalen Ansatz

Die Trinkwasserinitiative wählt einen liberalen Ansatz ohne zusätzliche Gebote und Verbote. Sie will ihre Ziele über eine Umschichtung der Subventionen erreichen. Umweltschädigende Produktionsweisen sollen nicht mehr wie bisher mit Direktzahlungen und weiteren Subventionen gefördert werden.

6.2

Anpassung des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN)

Ansatzpunkt ist der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN)

Der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) als Voraussetzung von Direktzahlungen wurde 1996 in einer Volksabstimmung in der Bundesverfassung festgeschrieben.⁷⁷ Ziel war es, dass die Landwirtschaft zumindest die Umweltgesetze einhält, bevor sie (weitere) Direktzahlungen für darüber hinaus gehende Leistungen erhält. Die Problemfelder

⁷⁵ Bundesrat (2006) Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011).

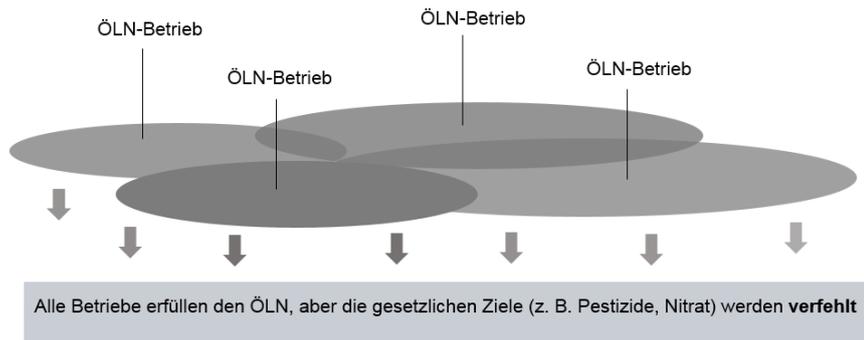
⁷⁶ Peter, S. & Lehmann, B. (2010). „Stickstoff 2020“ – Möglichkeiten und Einschränkungen zur Vermeidung landwirtschaftlicher Stickstoffemissionen in der Schweiz. Untersuchung zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW). Schriftenreihe der Gruppe Agrar-, Lebensmittel und Umweltökonomie des Interdepartementalen Instituts für Umweltentscheidungen, ETH Zürich.

⁷⁷ Eine frühere Vorlage, in der das Parlament – gegen die Kommissionsmehrheit im Nationalrat – auf einen ÖLN verzichtet hatte, war 1995 an der Urne gescheitert.

waren damals die gleichen wie heute: Nitrat und Pestizide im Grundwasser, Stickstoff und Phosphor in Fließgewässern und Seen sowie schwindende Artenvielfalt. Allerdings haben Bundesrat und Parlament den ÖLN in der Folge so umgesetzt, dass die Umweltvorgaben nicht erreicht werden konnten und auch in Zukunft nicht erreicht werden.

Die Trinkwasserinitiative will den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN), der die Landwirtschaftsbetriebe zum Bezug von Direktzahlungen berechtigt, entsprechend der ursprünglichen Idee so ausgestalten, dass die Umweltauswirkungen der Betriebe in ihrer Summe die gesetzlich zulässigen Umweltbelastungen nicht übersteigen (Abb. 11).

Situation heute



Situation mit angepasstem ÖLN

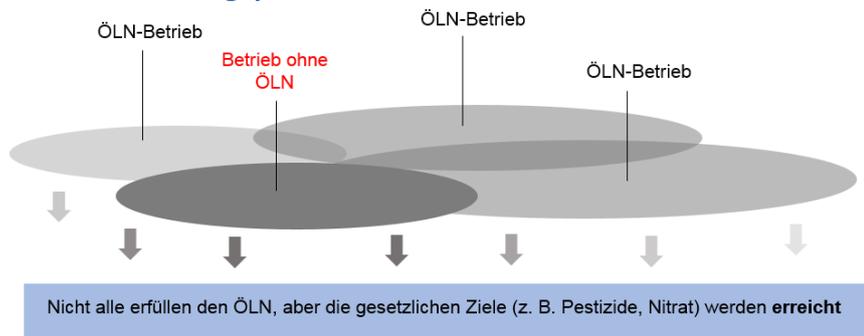


Abbildung 11. Schematische Darstellung der Funktionsweise des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN): Die höheren Anforderungen des angepassten ÖLN (b) bewirken, dass einzelne Betriebe aus dem ÖLN aussteigen, die Umweltbelastungen der Betriebe aber im Vergleich zur heutigen Situation (a) insgesamt wesentlich reduziert werden.

Der Initiativtext umfasst vier entscheidende Bestimmungen, mit denen die Erreichung der Umweltziele möglich wird. Die Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen werden erweitert um: (1) die Erhaltung der Biodiversität, (2) eine pestizidfreie Produktion und (3) einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann. Zudem werden Betriebe von Direktzahlungen ausgeschlossen, die (4) Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.

Mit der «Erhaltung der Biodiversität» ist gemeint, dass die Biodiversität auf dem Betrieb nicht weiter abnimmt. Unter «pestizidfrei» verstehen die Initianten den Verzicht auf Hilfsstoffe, die im biologischen

Landbau in der Schweiz nicht zugelassen sind. Der Tierbestand muss gemäss Wortlaut des Initiativtextes und gemäss dem Willen der Initianten nicht allein mit eigenem Futter ernährt werden, aber er soll sich an der Futtermenge orientieren, die auf der eigenen Fläche erzeugt werden *kann*. Futteraustausch zwischen Betrieben und in Betriebsgemeinschaften bleibt also möglich, ebenso wie der Zukauf von Futter in Notsituationen.

Diese vier neuen Kriterien tragen dazu bei, dass:

- die Biodiversität im Kulturland sich verbessern kann,
- auch auf Ackerflächen grösstenteils ohne Pestizide produziert wird und somit Grundwasser, Fliessgewässer und Seen weit weniger belastet werden,
- die Tierbestände auf ein standortangepasstes Niveau zurückgehen und die auf dem Hof anfallende Düngermenge wieder in den Kreislauf zurückgeführt werden kann, statt die Umwelt (Gewässer, Luft, naturnahe Ökosysteme) zu belasten,
- mehr Landwirte den Antibiotikaeinsatz mit seinen Risiken für Mensch und Umwelt auf ein Minimum reduzieren.

Die pestizidfreie Produktion und die Begrenzung des Tierbestands im Ökologischen Leistungsnachweis dürften bei konsequenter Umsetzung bewirken, dass sich der Zustand der Biodiversität wieder verbessert.

6.3

Forschung, Beratung, Ausbildung und Investitionshilfen

Der Fokus wird auf nachhaltige Produktion gelegt

Zusätzlich verlangt die Initiative, dass die Förderung des Bundes für die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung sowie für Investitionshilfen an die Landwirtschaft den Fokus auf nachhaltige Produktionssysteme legt. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit sich die Landwirtschaft rascher in eine nachhaltige Richtung entwickeln kann.

Auswirkungen der Initiative

Die Initiative unterstützt die Weiterentwicklung der Landwirtschaft in der von Verfassung und Gesetzen bereits heute verlangten Richtung.

7.1

Spielraum für Umsetzung

Das Parlament hat bei der Umsetzung einen Spielraum

Das Parlament hat bei der Umsetzung von Volksinitiativen im Rahmen der Gesetzgebung einen Spielraum. Bei der Umsetzung ist nicht nur der Wortlaut des Initiativtextes und der Wille der Initianten massgebend, sondern immer auch das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie allfällige Konflikte mit anderen Verfassungs- und Gesetzestexten. Deshalb werden Initiativen meist deutlich weniger „streng“ umgesetzt als dem Wortlaut gemäss zu erwarten wäre. Wie ein ausführliches Rechtsgutachten aufzeigte, ist dies auch bei der vorliegenden Initiative zu erwarten.⁷⁸ Es mussten relativ enge Formulierungen gewählt

⁷⁸ Bähr, C. & Grosz, M. (2019). Hintergrund und Tragweite der Trinkwasserinitiative. Gutachten erstellt im Auftrag des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) und des Schweizerischen Fischerei-Verbands (SFV). <https://www.sfv-fsp.ch/herausforderungen/pestizide/gutachten-und-studien/>

werden, damit am Schluss auch in einem sehr landwirtschaftsfreundlichen Parlament überhaupt noch eine Wirkung vom Initiativtext ausgeht.⁷⁹

7.2

Die Produktionskosten der pestizidfreien Produkte sind teilweise höher, ebenso die Direktzahlungen.

Konsumentenpreise

Bei einer Annahme der Trinkwasserinitiative werden Produktionsweisen, welche die Anforderungen der Trinkwasserinitiative erfüllen, stark gefördert. Die Grossverteiler werden sich auf die neue Situation ausrichten.⁸⁰ Die «neue» konventionelle/IP Produktion nimmt einen grossen Teil des Angebots ein, die «alte» konventionelle/IP Produktion nimmt stark ab. Für die Konsumentenpreise sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Es ist davon auszugehen, dass die nach dem neuen Standard produzierten Lebensmittel zum gleichen Preis angeboten werden wie heute die konventionellen Produkte. Dies aus mehreren Gründen: (1) Es fallen keine Mehrkosten für Verarbeitung und Vertrieb kleiner Mengen an, wie dies heute etwa in der Bioproduktion der Fall ist. Erhöhte Margen lassen sich deshalb nicht rechtfertigen. (2) Die Mehrkosten für die Landwirtschaft werden nicht über die Preise, sondern über Direktzahlungen und Investitionsbeiträge entschädigt. Dies ist auch aus Sicht der öffentlichen Finanzen der richtige Weg, denn eine gesunde Umwelt nützt allen. (3) Die Mehrkosten der Produktion werden über die Zeit sinken, wenn auch die Forschung und die Pflanzenzuchtprogramme konsequent auf den pestizidfreien Anbau ausgerichtet werden. (4) Bei einigen Kulturen verursacht der Verzicht auf Pestizide keine wesentlichen Mehrkosten, so im Grünland und teilweise im Reb- bau. Grünland ist die weitaus wichtigste Kultur der Schweizer Landwirtschaft.

- Schweizer Produkte, die nicht nach dem neuen Standard produziert werden, werden kaum günstiger sein als heute. Bei Annahme der Initiative wird sich der Markt auf die von der Initiative geforderten Standards ausrichten. Betriebe die nicht mitziehen wollen, werden es möglicherweise schwieriger haben, ihre Schweizer Produkte abzusetzen. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten entlang der Wertschöpfungskette durch die kleineren Mengen dieser Produkte deutlich erhöhen. Auch lässt die Umweltgesetzgebung praktisch keine weitere Intensivierung der Produktion mehr zu, unabhängig davon, ob die Betriebe nun im ÖLN verbleiben oder nicht.

- Importprodukte werden wie bereits heute deutlich günstiger sein als im Inland hergestellte Lebensmittel. Preisbewusste Konsumentinnen und Konsumenten, die keinen besonderen Wert auf Schweizer Herkunft legen, werden wie heute auch Importwaren im Angebot finden.

- Die Preise der Bio-Produkte, die zahlreiche weitere Anforderungen erfüllen als die «neue konventionelle» Produktion, ändern sich kaum. Es ist wichtig festzustellen, dass die Produkte von Betrieben, welche

⁷⁹ Die Initiative als extrem zu bezeichnen, wie es die Gegner der Trinkwasserinitiative tun, gehört zum üblichen politischen Spiel. Dieselben Akteure, die jetzt die Initiative als sehr restriktiv darstellen, werden nachher im Parlament bei der Gesetzesformulierung alles daransetzen, dass die Initiative soweit als möglich verwässert wird.

⁸⁰ Einer der Grossverteiler hat bereits signalisiert, dass er im Fall einer Annahme der Initiative am ÖLN als Standard festhalten will. Migros-Genossenschafts-Bund, Direktion Wirtschaftspolitik, Infomail Mai 2019.

die Anforderungen der Initiative erfüllen, in vielen Punkten noch weit vom Bio-Standard entfernt sind.

7.3

Die Steuerlast bleibt unverändert

Steuern

Die Trinkwasserinitiative strebt keine Reduktion oder Erhöhung der Landwirtschaftssubventionen an, sondern will die heute zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen für nachhaltig produzierende Betriebe, für eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Agrarforschung und für die Finanzierung des Übergangs zu einer weitgehend pestizidfreien Landwirtschaft.

7.4

Die Einkommen der Betriebe bleiben im Rahmen des gesetzlichen Ziels

Einkommen der Landwirtschaft

Für das Einkommen der Landwirte sind die Preise entscheidend, die auch weiterhin stark von den Importregelungen abhängen werden, die von der Initiative nicht tangiert werden. Die Umsetzung hat sicherzustellen, dass auch das Einkommensziel (Art. 5 des Landwirtschaftsgesetzes, LWG) erreicht wird und «nachhaltig produzierende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe» weiterhin Einkünfte erzielen können, die mit denjenigen der übrigen Bevölkerung vergleichbar sind (s. 4.2, 7.10).

7.5

Die Initiative unterstützt die Qualitätsstrategie der Schweizer Landwirtschaft

Ausrichtung der Schweizer Landwirtschaft

Die Initiative begünstigt im Gegensatz zu heute eine Qualitätsproduktion, die sich von der ausländischen Produktion abhebt und damit ihren höheren Preis rechtfertigt (Qualitätsstrategie).⁸¹ Die Landwirtschaft kann sich gegenüber ausländischer Konkurrenz besser behaupten und gegenüber den Steuerzahlern besser legitimieren. Damit wird die Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen für Schweizer Produkte und die Akzeptanz für die Bundesausgaben für die Landwirtschaft langfristig gesichert (s. 3.2). Dies ist ein wichtiger Grund, warum sich auch Landwirte für die Initiative einsetzen.

7.6

Die Wertschöpfung der Landwirtschaft wird gestärkt

Volkswirtschaft

Die Lage der Schweizer Landwirtschaft im internationalen Marktcontext ist heute prekär, denn sie ist stark vom Staat abhängig (s. 3.1). Durch die klare Ausrichtung auf qualitativ hochwertige Produkte, die einen höheren Preis rechtfertigen, wird die Landwirtschaft wirtschaftlich robuster. Dabei ist sicherzustellen, dass auch die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen.⁸²

7.7

Die Versorgungssicherheit bleibt im heutigen Mass gewährleistet

Versorgungssicherheit

Die Initiative wird bei einigen Acker- und Spezialkulturen zu leicht verminderten Erträgen führen. Gleichzeitig nimmt aber die Auslandabhängigkeit ab, weil viel weniger Pestizide und Futtermittel importiert werden müssen. Etwas geringere Produktionsmengen bedeuten nicht, dass die Versorgungssicherheit sinkt, im Gegenteil. Denn entscheidend für die Versorgungssicherheit ist nicht die Produktionsmenge,

⁸¹ Art. 2 Abs. 3 LWG.

⁸² Verfassungsartikel zur Ernährungssicherheit (Art. 104a BV).

sondern das Produktionspotenzial für den Anbau derjenigen Produkte, die in einer Krise benötigt würden. Mit einer nachhaltigen Produktion wird dieses Potenzial erhalten. Und weil die Produktion weniger von Importen vom Ausland abhängig ist, nimmt die Krisenanfälligkeit ebenfalls ab.

Der Selbstversorgungsgrad bei den tierischen Nahrungsmitteln liegt heute brutto (also einschliesslich der Produktion mit Importfutter) bei 100%.⁸³ Die hohen Tierbestände tragen allerdings kaum zur Versorgungssicherheit bei. In einer Importkrise würden nicht nur die Futtermittelimporte wegfallen, die Tierbestände müssten auch stark reduziert werden, damit mehr Ackerflächen für die menschliche Ernährung zur Verfügung stehen.

Bei einem geringeren Fleischkonsum, wie er auch aus gesundheitlichen Gründen empfohlen wird, könnten anstelle von Tierfutter mehr pflanzliche Lebensmittel produziert werden. Von diesen werden heute nur etwa 40% im Inland produziert (bezogen auf die Nahrungsmittelkalorien). Beim Brotgetreide beispielsweise sind es gemäss den Zahlen des Bundesamts für Landwirtschaft rund 70%, bei pflanzlichen Ölen und Fetten sogar nur 20%.⁸⁴

Ein grosses Potenzial im Hinblick auf die Versorgungssicherheit hat auch die Verminderung der Lebensmittelabfälle. Gemäss zwei aktuellen Studien im Auftrag des Bundesamts für Umwelt sind rund 90% von 225'000 Tonnen Lebensmittelverlusten in der Landwirtschaft vermeidbar. In den Haushalten ist von 1 Million Tonnen Lebensmittelabfällen fast die Hälfte vermeidbar.⁸⁵ Der neue Verfassungsartikel über die Ernährungssicherheit (Art 104a BV) nimmt hier auch den Bund in die Pflicht. Er hat die Voraussetzungen für «einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln» zu schaffen.

7.8

Tierwohl

Die Initiative hat kaum Auswirkungen auf das Tierwohl

Die Initiative führt zu etwas geringeren Rindviehbeständen, da die meisten Betriebe auf Importfutter verzichten werden. Entsprechend könnte sich der Import von Rindfleisch erhöhen. Bei entsprechender Nachfrage kann der Bedarf mit Importen aus vergleichbarer Tierhaltung (Label-Produktion) gedeckt werden.⁸⁶ Alternativ könnte – bei einer Fortsetzung des aktuellen Trends – auch der Konsum abnehmen. Das zuständige Bundesamt (BLV) empfiehlt heute einen wöchentlichen Fleischkonsum von 275 Gramm, was einem Drittel der durchschnittlich konsumierten Menge entspricht.⁸⁷

Das Tierwohl eignet sich daher kaum als Argument dafür, im Inland so viel Fleisch und Milch zu produzieren, dass die Umweltgesetze nicht

⁸³ BLW (2018). Agrarbericht 2018.

⁸⁴ BLW (2018). Agrarbericht 2018.

⁸⁵ Hüschi, R. et al. (2018). Lebensmittelabfälle in Schweizer Grüngut Feldstudie zur Erhebung und zur quantitativen Analyse von Lebensmittelabfällen in Schweizer Grüngut, Studie im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) u. a., Wädenswil. Baier, U. et al. (2017). Biomassennutzung in der Schweizer Landwirtschaft. Stoffflussanalyse landwirtschaftlicher Biomassen auf Produktions- und Nutzungsebene. ZHAW u. a., Wädenswil.

⁸⁶ Die Verfassungsartikel über die Ernährungssicherheit verlangt diesbezüglich, dass der Bund Voraussetzungen schafft für «grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen» (Art. 104a BV).

⁸⁷ BLV (2017). Fachinformation Ernährung. Fleischkonsum in der Schweiz 2014/15. Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. März 2017.

mehr eingehalten werden können und wir damit unsere Gesundheit gefährden, wie es heute der Fall ist.

7.9

Auswirkungen im Ausland

Die Initiative verringert die Umweltbelastungen auch aus globaler Perspektive

Die Schweizer Landwirtschaft weist im europäischen wie auch im globalen Vergleich eine sehr hohe Produktionsintensität auf. Beispielsweise sind die Tierbestände und der Stickstoff-Input flächenbezogen weit höher als in Deutschland, Frankreich, Österreich oder Italien⁸⁸, die ihrerseits hohe Produktionsintensitäten aufweisen.⁸⁹ Entsprechend gehören beispielsweise auch die umwelt- und gesundheitsschädigenden Ammoniakemissionen (s. 2.7) weltweit in der Schweiz zu den höchsten.⁹⁰ Wird ein Teil der Schweizer Produktion ins Ausland verlagert, so sinken die Umweltbelastungen deshalb nicht nur in der Schweiz, sondern in der Regel auch insgesamt. Eine weniger hohe Produktionsintensität in der Schweiz ist daher auch aus einer europäischen und globalen Perspektive sinnvoll. Eine weitergehende Minimierung der Umweltbelastungen müsste im Rahmen nachhaltiger Handelsbeziehungen angestrebt werden.

7.10

Modellbasierte Analyse der Auswirkungen

Eine Studie der Agroscope weist auf eine Wirkung im Sinn der Ziele der Initiative hin

Eine Studie des landwirtschaftlichen Forschungsinstituts Agroscope hat die ökonomischen Auswirkungen der Initiative anhand von 18 Szenarien modelliert.⁹¹ Die Szenarien unterscheiden sich in ihren Annahmen betreffend (1) die Ertragseinbussen der pestizidfreien Produktion (hoch/mittel/tief), (2) die Preisprämie der pestizidfreien Produkte (keine/halb so hoch wie im Biolandbau/so hoch wie im Biolandbau) und (3) die Verwendung der frei wendenden Finanzmittel (Umlagerung/Einsparung).

Die Szenarien, die eine Einsparung von Finanzmitteln vorsehen (S10 bis S18) fallen dabei zum Vornherein ausser Betracht, weil eine Reduktion des Agrarbudgets nicht Bestandteil der Initiative ist.⁹²

Der Begriff «pestizidfrei» wurde in der Modellierung sehr eng interpretiert. Sogar der Biolandbau müsste demnach auf gewisse Hilfsmittel verzichten, um die neuen Voraussetzungen des ökologischen Leistungsausweises (ÖLN) zu erfüllen. Es wurde also eine Umsetzung der Initiative angenommen, die weder realistisch ist, noch dem Willen der Initianten entspricht.⁹³ Entsprechend sind die Annahmen für die Ertragseinbussen und Anzahl der Betriebe, die aus dem ÖLN aussteigen, viel zu pessimistisch. Am ehesten realistisch sind die Szenarien,

⁸⁸ BLW (2016). Faktenblatt zur Ernährungssicherheit. Nr. 3: Produktionsintensität und -potential. Februar 2016.

⁸⁹ Alexandratos, N. & Bruinsma, J. (2012). World Agriculture towards 2030/2050. The 2012 Revision. Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rom.

⁹⁰ OECD (2019). Agri-environmental indicators. <http://www.oecd.org/greengrowth/sustainable-agriculture/agri-environmentalindicators.htm>. Bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche (ohne Sömmerungsgebiet) liegen die Ammoniakemissionen bei 53 kg pro Hektare. Dieser Wert wird nur von den Niederlanden übertroffen, wo die Emissionen 61 kg pro Hektare betragen (Daten 2016, Stand: 29. März 2019).

⁹¹ Schmidt, A. et al. (2019). Folgenabschätzung Trinkwasserinitiative. Ökonomische und agrarstrukturelle Wirkungen. Agroscope Science, Nr. 83.

⁹² Die Entscheidung diese Szenarien zu rechnen, beruht gemäss Studie auf «Diskussionen mit Begleitgruppenmitgliedern» (Schmidt et al. 2019, S. 19). Gemäss einem Artikel in der NZZ (14. Juni 2019, S. 15) wurden die Szenarien auf Antrag des Bauernverbands aufgenommen (was die Agroscope bestätigt) und in der Begleitgruppe einmal nicht diskutiert (nach Aussage eines Mitglieds der Begleitgruppe).

⁹³ Vgl. Bähr, C. & Grosz, M. (2019). Hintergrund und Tragweite der Trinkwasserinitiative. Gutachten erstellt im Auftrag des Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) und des Schweizerischen Fischerei-Verbands (SFV).

die von «tiefen» (aber immer noch zu hohen) Ertragseinbussen ausgehen und die frei wendendem Mittel umlagern (Szenarien 3, 6 und 9). Hinsichtlich der Einkommen sind die Ergebnisse im Szenario 6 am ehesten realistisch da sich die Verzerrungen durch Fehlannahmen (zu hohe Ertragseinbussen und zu hohe Produzentenpreise) zumindest in der Tendenz ausgleichen (Tab. 7).

Tabelle 7. Ergebnisse für das hinsichtlich der Einkommen realistischste Szenario S6.

	Auswirkung der Initiative
Ackerfläche	+7%
Dauerkulturen (z. B. Obst)	-7% ¹
Tierbestand	-11%
Kraffuttermittelverbrauch	-21%
Ausgaben für Pflanzenschutzmittel	-70% ¹
Milchproduktion	-10%
Kalorienproduktion (brutto, d.h. inkl. Fleisch aus Importfutter)	-12% ²
Einkommen: Betriebe, die ÖLN einhalten	+12%
Einkommen: Betriebe, die ÖLN nicht einhalten	+ 2%
Anteil der Betriebe, die ÖLN nicht einhalten (auf DZ verzichten)	11% ¹
Anzahl Betriebe	-1%

ÖLN: ökologischer Leistungsnachweis; DZ: Direktzahlungen. ¹: Auswirkungen werden im Modell überschätzt, da Bio-kompatible Pflanzenschutzmittel im ÖLN zugelassen sind. ²: vgl. 7.7. Quelle: Schmidt et al. (2019).⁹⁴

Auch die Resultate des Szenarios S6 sind aufgrund zahlreicher Unsicherheiten durch problematische Annahmen mit grösster Vorsicht zu interpretieren. Insgesamt weisen sie aber darauf hin, dass sich die Initiative im Sinn ihrer Ziele umsetzen lässt und die Betriebe sich an die neuen Bedingungen anpassen, ja in Bezug auf das landwirtschaftliche Einkommen möglicherweise sogar profitieren können.

7.11

Die Initiative unterstützt die Weiterentwicklung der Landwirtschaft in der schon heute von der Verfassung vorgegebenen Richtung

Fazit

Die Auswirkungen der Initiative hängen stark von der Umsetzung ab. Tendenziell bewirkt die Initiative die notwendige Verringerung der heute auch im internationalen Vergleich sehr hohen Produktionsintensität und der damit verbundenen hohen Umweltbelastungen. Die Preise für die Konsumenten werden sich kaum verändern, da die höheren Produktionskosten durch Umlagerung der Direktzahlungen und weiterer Beiträge ausgeglichen werden können. Durch die Qualitätsproduktion gewinnt die Schweizer Landwirtschaft an Akzeptanz und Anerkennung, und der Absatz der Produkte wird weniger abhängig vom Grenzschutz. Die Versorgungssicherheit wird von der Initiative kaum beeinflusst. Die Initiative unterstützt damit die Weiterentwicklung der Agrarpolitik in der von der Verfassung bereits heute vorgezeichneten Richtung.

⁹⁴ Schmidt, A. et al. (2019). Folgenabschätzung Trinkwasserinitiative. Ökonomische und agrarstrukturelle Wirkungen. Agroscope Science, Nr. 83.

