

# Umweltschutzrecht im Clinch mit der Landwirtschaft

## Lösungsansätze auf dem Weg zu einer nachhaltigen Primärproduktion

Roger Biedermann, Dr. sc. techn., Präsident Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzamtsstellen der Schweiz KVV, Kantonschemiker der Kantone AR, AI, GL und SH, Schaffhausen

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	490
Résumé	492
1. Einleitung	493
2. Problembereiche des Umweltschutzes in der Schweizer Landwirtschaft	494
2.1. Stickstoffbelastungen aus der Landwirtschaft	494
2.2. Fütterung	495
2.3. Landwirtschaft und Landschaftsgestaltung	495
3. Mögliche Wege, die zu einer echten nachhaltigen Landwirtschaft führen	496
3.1. Dialog Landwirtschaft – Umweltschutz	496
3.2. Entwicklung in Richtung echte Nachhaltigkeit	497
3.2.1 Senken der Nährstoffverluste aus der Landwirtschaft	497
3.2.2 Nutzung von Synergien	497
3.2.3 Utopie (?) Biologische Landwirtschaft	498
4. Schlusswort	498

### **Zusammenfassung**

*Laut Bundesverfassung (Art. 104) hat die Landwirtschaft im Umweltschutzbereich Einiges zu leisten. Der Bund ergänzt denn auch die Einkommen der Landwirte, vorausgesetzt sie können den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erbringen.*

*Aber nicht alles was in Art. 104 BV im Präsens formuliert ist, ist heute bereits status quo. Es gibt unter anderem in den Bereichen Stickstoffemissionen aus der Landwirtschaft, Futterwirtschaft und Landschaftsschutz noch einige Probleme.*

*Trotzdem, der Weg in Richtung Nachhaltigkeit ist durchaus gangbar. Von allen involvierten Kreisen sind jedoch kreative und konstruktive Ideen gefordert. Und schliesslich stellt sich auch die Frage, von wem der ökologische Leistungsausweis definiert werden soll.*

*Langfristig müssen im Umweltbereich auf jedem Gebiet grosse Fortschritte erzielt werden. Insbesondere ist der Dialog zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz zu verbessern. Ein möglicher und sehr valabler Weg ist die Einleitung eines partizipativen Entscheidungsprozesses. Breit abgestützte Entscheidungsprozesse treffen in aller Regel auf weniger Widerstand durch die Betroffenen und können somit unter Umständen bei der Umsetzung sogar zu zeitlichen*

*Verkürzungen und zu Kosteneinsparungen beitragen. So sollen Konfliktthemen im Schnittbereich Landwirtschaft und Ökologie in Zukunft auf einer politischen Plattform konstruktiv angegangen werden.*

*Um die Nährstoffverluste aus der Landwirtschaft zu reduzieren, sollten speziell im Bereich Stickstoff- und Phosphorbilanzen gewichtige Ziele anvisiert werden. Es gilt, die Entwicklung der Landwirtschaft in den nächsten Jahren mittels Zwischenbilanzen zu supervisionieren. Korrigierend kann immer eingegriffen werden, denn schon heute gibt es eine Fülle von adäquaten Massnahmen, um die für eine intakte Natur notwendigen Ziele zu erreichen.*

*Nebst der Steigerung der Effizienz und Effektivität der verschiedenen Umweltmassnahmen hinsichtlich sektorieller Ziele lassen sich auch Synergien zwischen verschiedenen Handlungsbereichen erzielen. Solche Synergien sind in verschiedensten Bereichen vermehrt zu nutzen.*

*Bei der Herstellung von landwirtschaftlichen Produkten gehört die Schweiz qualitativ zur Weltspitze. Eine Stärkung unserer Rauhfutterwirtschaft und die Umstellung grosser Teile der landwirtschaftlichen Produktion auf Biologische Produktion sollte keine Utopie sein. Im Gegenteil, ein solch positives Label würde auf dem Weltmarkt nachhaltiger Erfolg bringen.*

## **Résumé**

*Selon la constitution fédérale (art. 104), l'agriculture a une contribution importante à fournir dans le domaine de l'environnement. Pour sa part, la Confédération est appelée à compléter le revenu des agriculteurs à condition qu'ils fournissent les prestations écologiques requises.*

*Il faut voir cependant que tout ce qui est formulé à l'art. 104 Cst. ne reflète pas une image fidèle de la réalité. Il existe encore des problèmes notamment dans les domaines concernant les pollutions azotées provenant de l'agriculture, l'économie fourragère et la protection du paysage.*

*Néanmoins, la voie vers un développement durable est réaliste. Il faut pour cela que tous les milieux concernés fassent preuve d'un esprit créatif et constructif. Et, finalement, il convient de se demander à qui il appartient de définir ce qu'il faut entendre par les prestations écologiques requises.*

*A long terme, d'importants progrès doivent encore être réalisés dans tous les domaines en matière d'environnement. En particulier, il faut améliorer le dialogue entre l'agriculture et la protection de l'environnement. L'une des voies possibles et tout à fait valables passe par l'introduction d'un processus de décision impliquant la participation. Les décisions dont le processus s'appuie sur une base élargie rencontrent généralement peu de résistance de la part des personnes ou milieux concernés et peuvent même contribuer, selon les circonstances, à des gains de temps et d'argent. Les thèmes conflictuels qui impliquent l'agriculture et l'écologie devraient à l'avenir faire l'objet d'une plate-forme politique constructive.*

*Si l'on entend réduire les pertes de substances nutritives de l'agriculture, il importe de se fixer des objectifs importants, notamment dans le domaine des bilans de l'azote et du phosphore. Il s'agit de superviser le développement de l'agriculture au cours des prochaines années sur la base de bilans intermédiaires. Des corrections sont toujours possibles, car, de nos jours déjà, il existe toute une série de mesures adéquates qui permettent de réaliser les objectifs que nécessite une nature intacte.*

*Parallèlement à un accroissement de l'efficacité et l'efficacités des différentes mesures écologiques au niveau des objectifs sectoriels, il est possible d'obtenir des synergies entre les différents domaines d'action. Il importe d'utiliser davantage ces synergies dans différents domaines.*

*Dans la fabrication de produits agricoles, la Suisse fait partie du peloton de tête des états mondiaux sur le plan de la qualité. Un renforcement de notre économie fourragère et la transformation d'une grande partie de la production agricole en culture bio ne relèvent pas de l'utopie. Au contraire, un tel label positif ne pourrait qu'assurer un succès durable sur le marché mondial.* (ma)

## **1. Einleitung**

Als Einstieg in die Thematik der Positionierung der Landwirtschaft in unserem Gesellschafts- und Wirtschaftsgefüge sei hier auszugsweise der Landwirtschaftsartikel der Schweizerischen Bundesverfassung zitiert:

### *Art. 104 Landwirtschaft*

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

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

<sup>2</sup> ...

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

*a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.*

*b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.*

*c. ...*

Die Landwirtschaft hat dem zu Folge im Umweltschutzbereich einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Der Bund ergänzt denn auch die Einkommen der Landwirte, vorausgesetzt sie können den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) objektiv und transparent erbringen.

## **2. Problembereiche des Umweltschutzes in der Schweizer Landwirtschaft**

Mit kurzen Spots möchte ich exemplarisch zeigen, dass in Bereichen des Umweltschutzes im landwirtschaftlichen Raum noch einige Problempunkte zu finden sind – nicht alles was in Art. 104 der Schweizer Bundesverfassung im Präsens formuliert steht, ist heute bereits status quo.

### **2.1 Stickstoffbelastungen aus der Landwirtschaft**

Die Landwirtschaft verursacht ökologisch relevante Emissionen von Stickstoffverbindungen in die Atmosphäre (v. a. Ammoniak ( $\text{NH}_3$ ) und Lachgas ( $\text{N}_2\text{O}$ )), und in die Gewässer (v.a. Nitrat ( $\text{NO}_3^-$ ) und Ammonium ( $\text{NH}_4^+$ )). Dabei stammten im Jahr 1994 im Vergleich zu den gesamtschweizerischen Stickstoffemissionen rund 90% des Ammoniaks, 74% des ausgewaschenen Nitrats oder rund 50% aller umweltrelevanten N-Verbindungen aus der Landwirtschaft.

Zu diesen Verbindungen ist festzuhalten, dass Ammoniak über die Luftverfrachtung zu grossflächiger und konstanter N-Überdüngung der Ökosysteme – insbesondere der Wälder – führt. Dem gegenüber beeinträchtigt Nitrat die Qualität von Grund- und somit auch von potentiell Trinkwasser. Im Allgemeinen destabilisieren zu hohe N-Frachten in unseren Gewässern deren ökologisches Gleichgewicht und können Lebensgemeinschaften und deren Lebensräume nachhaltig schädigen. Als Beispiel sei auf die verheerenden Algenblüten in der Nordsee hingewiesen.

Bei den in Wasser gelösten Stickstoffverbindungen zeigen die in der Schweizer Landwirtschaft eingeleiteten Programme eine leicht positive Wirkung. Diese kann aber nicht als genügend bewertet werden. Die Problematik der gasförmigen N-Emissionen ( $\text{NH}_3$ ) aus der Landwirtschaft ist in der Zwischenzeit von Seiten des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) zwar erkannt worden, kennt aber bis heute keinen relevanten gesetzlich verankerten und durch den Bund unterstützten Lösungsansatz. Im Bereich der Grundwassersanierung können in den letzten Jahren einige wenige Projekte basierend auf GSchG Art. 62a vorgewiesen werden. Die Effizienz, mit der dieses Problem angegangen wird, ist jedoch unbefriedigend.

### **2.2 Fütterung**

BSE stellt ein weiteres aktuelles und weltweites Problem der intensiven landwirtschaftlichen Produktion dar. Die Fakten sind bekannt: Das sich natürlicherweise mit Gras und Heu ernährende Rind ist immer mehr zur Kraftfuttermittelherstellung gezüchtet worden. Am Ende dieses Prozesses war Tiermehl – nebst anderen fragwürdigen Zusätzen wie z. B. Antibiotika und Hormone – im Futter des Rindviehs eine Alltäglichkeit. Die dann ausgebrochene BSE-Epidemie beschäftigt uns noch heute.

Allein die im Zusammenhang mit BSE ergriffenen seuchenpolizeilichen Massnahmen, die festlegen, dass Tiermehl für Rinder aber auch für Hühner und Schweine nicht mehr als Futtermittel eingesetzt werden darf, sondern über den Verbrennungsweg entsorgt werden muss, beschert uns erhebliche Folgeprobleme. Eine wertvolle Proteinressource wird vernichtet. Wenn in ganz Europa das Tiermehl als Eiweissquelle in der Futterwirtschaft durch Soja oder andere Produkte ersetzt werden muss, erhöht dies den Nutzungsdruck auf Acker- und Waldflächen weltweit. Die im Zusammenhang mit BSE ergriffenen Massnahmen können momentan sicherlich mit seuchenpolitischen Erwägungen begründet werden. Nachhaltig sind sie aber alle nicht.

### **2.3 Landwirtschaft und Landschaftsgestaltung**

Vor kurzem weilte der Präsident des deutschen Bundesamtes für Naturschutz in der Schweiz. Als wir ihm stolz unser «Pilotprojekt Nitratreduktion im Klettgau» vorführten, wies er uns auf die

ausgeräumte Landschaft hin und suchte (mit dem Feldstecher) die ökologischen Ausgleichsflächen.

Im Rahmen eines BUWAL Mandats («Feldhase/Rebhuhn-Projekt») wurden in eben diesem Klettgau Massnahmen des ökologischen Ausgleichs eingeleitet, um das Rebhuhn in dieser Region wieder heimisch werden zu lassen. Während für einige anspruchsvolle Brutvogelarten der Feldflur wie Lerche, Dorngrasmücke und andere deutliche Bestandeszunahmen verzeichnet werden konnten, kam für das Rebhuhn, die eigentliche Zielart des Projekts, die Lebensraumaufwertung zu spät. Kurz nach Projektbeginn verschwanden die neu ausgesetzten Individuen im Klettgau wieder. Die ausgeprägte Ortsgebundenheit dieses Standvogels, seine hohe natürliche Mortalität und die grossen, populationsbiologisch bedingten Raumansprüche erschweren offensichtlich eine rasche Förderung dieser Art. Oder anders gesagt: Trotz erheblichen Anstrengungen der Klettgauer Landwirte gingen die Rebhühner mit unserem Besuch aus Deutschland in der Bewertung der lokalen Agrarlandschaft einig und zogen fort.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Landwirtschaft mit gezielter qualitativer Aufwertung von Umwelthabitaten bedrohten heimischen Arten eine Chance geben kann, ihren Bestand zu stabilisieren und vielleicht wieder auszudehnen. Es zeigt aber auch, dass die dazu erforderlichen Massnahmen mit Beherrschtheit und Konsequenz vollzogen werden müssen, da sie ansonsten Stückwerk zu bleiben drohen.

### **3. *Mögliche Wege, die zu einer echten nachhaltigen Landwirtschaft führen***

Im Folgenden möchte ich mögliche Lösungsansätze – wie sie von Seiten des Umweltschutzes vorstellbar sind und mit allen Kräften angestrebt werden sollten – kurz vorstellen und kommentieren. Der Weg in Richtung Nachhaltigkeit ist durchaus gangbar. Von allen involvierten Kreisen sind jedoch kreative und konstruktive Ideen gefordert – und auch gewisse gegenseitige Eingeständnisse. *Und letztendlich ist es besonders wichtig, von wem der ökologische Leistungsnachweis definiert werden soll.*

#### **3.1 *Dialog Landwirtschaft – Umweltschutz***

Langfristig müssen im Umweltbereich auf jedem Gebiet grosse Fortschritte erzielt werden. Doch gilt es intelligente Wege zu finden, um zu einem guten Ziel zu gelangen. Ein möglicher und sehr valabler Weg ist die Einleitung eines partizipativen Entscheidungsprozesses. Bei dieser Form der kollektiven Problemlösungsfindung werden die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt, ohne dass dadurch die Effizienz der gewählten Massnahmen vermindert wird. Breit abgestützte Entscheidungsprozesse treffen in aller Regel auf weniger Widerstand durch die Betroffenen und können somit unter Umständen bei der Umsetzung sogar zu zeitlichen Verkürzungen und zu Kosteneinsparungen beitragen.

So sollen Konfliktthemen im Schnittbereich Landwirtschaft und Ökologie in Zukunft auf einer *politischen Plattform* konstruktiv angegangen werden. Eine Plattform ist ein runder Tisch, an dem Betroffene mit verschiedenen Interessen gemeinsam Lösungen zu politischen Problemen im Konsensverfahren erarbeiten. Der zentrale Kern von Plattformen sind die Vertrauensbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen. Die Vorgehensweise ist die, dass in einem ersten Schritt gemeinsam Vollzugsstrategien festgelegt werden, um darauf basierend detaillierte gesetzliche Regelungen erstellen zu können. Massnahmen sollen dort ansetzen, wo Handlungsbedarf ausgewiesen ist und wo mit vertretbaren Kosten eine grosse Wirkung erreicht werden kann.

Auf einer solchen Plattform zur Begrenzung bzw. Senkung der Umwelteinflüsse aus der Landwirtschaft sollen die verschiedenen in die Ökologisierung der Landwirtschaft involvierten

Interessengruppen wie Landwirte, Umweltschützer, KonsumentInnenvereinigungen etc. die strukturellen Rahmenbedingungen zur Förderung der Nachhaltigkeit in der Schweizer Landwirtschaft diskutieren und mitgestalten. Diese Vorgehensweise würde die Akzeptanz der beschlossenen Massnahmen in allen Lagern erhöhen und wirklich wirkungsorientierten Umweltschutz ermöglichen.

### **3.2 Entwicklung in Richtung echte Nachhaltigkeit**

#### **3.2.1 Senken der Nährstoffverluste aus der Landwirtschaft**

Speziell im Bereich Stickstoff- und Phosphorbilanzen müssen gewichtige Ziele anvisiert werden. Es gilt, die Entwicklung der Landwirtschaft in den nächsten Jahren mittels Zwischenbilanzen zu supervisionieren. Korrigierend kann immer eingegriffen werden, denn *schon heute gibt es eine Fülle von adäquaten Massnahmen*, um die für eine intakte Natur notwendigen Ziele zu erreichen.

Insbesondere in regional besonders belasteten Gebieten muss die Senkung der aus der Landwirtschaft in die Gewässer eingetragenen Phosphat-Frachten vordringlichstes Ziel sein. Ebenso sind übermässige N-Emissionen aus Sicht des Umweltschutzes, aber auch auf Grund human-toxikologischer Überlegungen, rasch zu senken. Die spezifischen Zielwerte und die einzuschlagende Gangart könnten in einer eingangs dieses Kapitels dargestellten Form festgelegt werden.

#### **3.2.2 Nutzung von Synergien**

Nebst der Steigerung der Effizienz und Effektivität der verschiedenen Umweltmassnahmen hinsichtlich sektorieller Ziele lassen sich auch Synergien zwischen verschiedenen Handlungsbereichen erzielen. So können beispielsweise durch *gezielte Kombination der Massnahmen in der Landwirtschaft die Artenvielfalt und der Ressourcenschutz gleichzeitig gefördert* werden, d.h. mit der einfachen Bezahlung von Flächebeiträgen lassen sich zwei Ziele verfolgen. Solche Synergien sind in verschiedensten Bereichen vermehrt zu nutzen. Der Landwirt ist der eigentliche Landschaftsgestaltende: Er soll seinen Beitrag zur Ernährung der Bevölkerung leisten und gleichzeitig ein ökologisch qualitativ hochstehendes Landschaftsgefüge sicherstellen. Für beides ist die Gesellschaft bereit, direkt oder indirekt zu bezahlen.

#### **3.2.3 Utopie (?) Biologische Landwirtschaft**

Die Schweiz hat schöne Berge, blumenreiche Alpen und das Potential, bestes Rauhfutter zu produzieren. Obwohl sie mit weniger als 3% an der gesamten Emmentalerproduktion der Welt beteiligt ist, stellt sie dennoch meistens die jährlich erkorenen Weltmeister in der Kunst des KäSENS. Auch bei der Herstellung anderer landwirtschaftlicher Produkte gehören wir qualitativ zur Weltspitze. Konzentrieren wir uns auf diese Stärken, *stärken wir unsere Rauhfutterwirtschaft und stellen wir grosse Teile der Landwirtschaft auf Biologische Produktion um!* Ich bin überzeugt, dass uns ein solch positives Label auf dem Weltmarkt nachhaltiger Erfolg bringen wird.

## **4. Schlusswort**

«Grün geht mit Grün!» könnte das Motto sein, unter welchem die Umweltbehörden die Kooperation mit der Landwirtschaft suchen mit dem Ziel, dass in Zukunft vermehrt mit der Natur gearbeitet wird und nicht gegen sie.