

Kurzbericht

Ökologie in der Agrarpolitik 2011

Ruth Badertscher, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Mattenhofstr. 5, CH-3003 Bern

Auskünfte: Ruth Badertscher, E-Mail: ruth.badertscher@blw.admin.ch, Tel. +41 (0)31 323 57 78,

Fax +41 (0)31 322 26 34

Die zukünftigen Herausforderungen verlangen von der Agrarpolitik 2011 eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Veränderung des Verhältnisses von Produktpreisen, Produktionsmittelpreisen und Beiträgen werden Anreize zur Extensivierung bewirken. Änderungen an bestehenden Instrumenten bewirken eine genauere Zielausrichtung und einen effektiveren Vollzug. Ein neues Programm fördert ökologische Innovationen.

In einer Zeit mit Sparanstrengungen des Bundes bei gleichzeitig stark sinkendem Grenzschatz die landwirtschaftsbezogenen Ziele der Verfassung zu erreichen, ist die Herausforderung für die Agrarpolitik 2011 (AP 2011). Sie will diese erreichen indem

- der bisherige Reformrhythmus beibehalten,

- Unvermeidliches rasch umgesetzt und

- die Marktöffnung auf eine möglichst lange Phase verteilt wird.

Sie setzt dies in fünf Handlungsachsen um:

- Verbessern der Konkurrenzfähigkeit durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln und Kostensenkungsmassnahmen

- Sichern der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit einem einfachen Direktzahlungssystem

- Förderung der Wertschöpfung im ländlichen Raum

- Soziale Abfederung und Erleichterung des Strukturwandels

- Vereinfachung der Administration und Koordination der Kontrolle

In diesen fünf Handlungsachsen lässt sich die Weiterentwicklung der Agrarökologie gestalten.

Agrarökologischer Handlungsbedarf

In den vergangenen zehn Jahren hat die Landwirtschaft wesentliche ökologische Fortschritte erzielt. So verringerten sich die Ammoniakemissionen, die Nitratgehalte im Trinkwasser sanken, der Überschuss der Phosphorbilanz nahm ab und die Menge verkaufte Pflanzenschutzmittel ging zurück. 97 % der landwirt-

schaftlichen Nutzfläche (LN) werden heute nach den Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet, 11 % der LN sind ökologische Ausgleichsflächen. Allerdings werden zwei agrarökologische Ziele nicht erreicht. Im Talgebiet umfassten die ökologischen Ausgleichsflächen 2003 57'000 ha statt 65'000. Der Überschuss der Stickstoffbilanz lag mit 115'000 t N über den angestrebten 95'000 t N.

Der Handlungsbedarf ist je nach Region unterschiedlich. In viehdichten Regionen bestehen Probleme mit Ammoniakemissionen und Phosphorabschwemmung. In Regionen, in denen der Ackerbau dominiert, werden die Anforderungen an den Nitratgehalt und den Gehalt an Pflanzenschutzmitteln teilweise überschritten.

Ökologische Anforderungen

Das Gewässerschutzgesetz, das Umweltschutzgesetz, das Natur- und Heimatgesetz und internationale Abkommen, die entsprechenden Verordnungen und Berichte des Bundesrates legen ökologische Anforderungen fest. Ein Beispiel ist die Gewässerschutzverordnung mit der Anforderung, dass Stoffe in Oberflächengewässern in Bereich der natürlichen Konzentrationen liegen sollen. Diese Anforderungen legen fest, in welche Richtung die Entwicklung verlaufen soll.

Agrarökologische Ziele in der Agrarpolitik 2011

Die Agrarpolitik 2011 nimmt die 2005 nicht erreichten agrarökologischen Ziele wieder auf und formuliert zwei neue Ziele (vgl. Tabelle 1). Neben der Reduktion der Stickstoffüberschüsse ist die Reduktion der Ammoniak-Emissionen zentral. Phosphor ist eine nicht erneuerbare natürliche Ressource, die möglichst effizient eingesetzt werden soll.



Das Programm nachhaltige Ressourcennutzung fördert eine standortgerechte Bewirtschaftung.

Tab. 1. Agrarökologische Ziele

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	Ist	Ziel
Stickstoff-Bilanz		1994:	2002:	2015 ¹ :
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	t N-Überschuss (nach der OSPAR-Methode)	123'000	115'000	95'000 (-23%)
Ammoniak-Emissionen		1990:	2002:	2009:
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	53'300	43'900	41'000 (-23%)
Phosphor-Bilanz		1990/92	2002:	2009:
Reduktion der Phosphorüberschüsse	t P-Überschüsse (nach der OSPAR-Methode)	Rund 20'000	6'200	5'000 (-75%)
Biodiversität		1990	2003:	2009:
Ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet	Hektaren öAF	Keine Angaben	57'100	65'000

¹Aufgrund neuerer Erkenntnisse bedingt die Zielvorgabe mit den heute vorhandenen technischen Möglichkeiten praktisch die Erreichung der höchstmöglichen Effizienz. Die Zielvorgabe bleibt bestehen und soll mit einer Übergangsfrist bis im Jahr 2015 erreicht werden.

Die Agrarpolitik 2011 wirkt auf drei Arten in Richtung ökologischere Produktion: Sie verstärkt erstens die Anreize zur Extensivierung, richtet zweitens die Instrumente genauer auf die Ziele aus und steigert die Effektivität des Vollzugs und fördert drittens Weiterentwicklungen zu einer nachhaltigeren Produktionsweise.

Die Entwicklung des Verhältnisses von Produktpreisen zu Düngerpreisen und von Produktpreisen zu Direktzahlungen schwächt den Anreiz zur Intensivierung.

Genauere Zielausrichtung und effektiverer Vollzug

In Bereichen, wo dies ohne ökologische Einbussen möglich ist, werden die Bestimmungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) gelockert. Bei den Pflanzenschutzvorschriften wird die heutige Einschränkung bei Voraufbau-Herbiziden und Insektiziden nach der ökotoxikologischen Reevaluation aufgegeben. Der Schutz der Gewässer wird verstärkt durch Grünstreifen, die entlang von Flüssen und Seen sechs statt drei Meter betragen müssen. Entlang von Wegen und Strassen mit technischer Entwässerung werden sie von 0,5 auf drei Meter verbreitert. Bei den Fruchtfolgevorschriften wird die Beschränkung des maximalen Anteils der Hauptkulturen an der offenen Ackerfläche aufgehoben und durch minimale Anbaupausen zwischen zwei Hauptkulturen abgelöst. Der Ersatz der Anforderung einer jährlichen Nährstoffbilanz durch eine

klare Mengenbegrenzung der Nährstoffe pro Hektare düngbare Fläche ermöglicht eine vereinfachte Bilanzierung anhand der Strukturdaten, was die Kontrollen vereinfacht. Das heisst: In der Ackerbauzone und der Übergangzone beträgt die Obergrenze für Phosphat (P₂O₅) 87,5 kg und für Gesamtstickstoff (Nges) aus Hofdünger 262,5 kg (entspricht 2,5 Düngergrosvieheinheiten DGVE) bzw. das 0,6-fache dieser Menge an mineralischem Stickstoff pro Hektare düngbare Fläche. Die Obergrenze ist nach Zone abgestuft.

Die ökologischen Direktzahlungen werden durch folgende Änderungen effektiver:

- Neuer Beitrag für Säume, Erhöhung der Beiträge Hecken mit Krautsaum
- Streichung der Beiträge wenig intensive Wiesen
- Streichung wenig verbreiteter Elemente für ÖLN
- Qualitätsbeiträge gemäss Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) für extensive Weiden und Rebflächen mit hoher Artenvielfalt
- Erhöhung des Vernetzungsbeitrages ÖQV für Hochstamm-Feldobstbäume

Durch folgende Neuerungen werden die Verfahren im Vollzug vereinfacht und der administrative Aufwand vermindert:

- Koordination der Kontrollen
- Selbstkontrolle und Kontrolle aufgrund eines Rating
- Kontrolle von ÖLN und Ethoprogrammen durch akkreditierte Stellen
- Kürzungsrichtlinie als allgemeinverbindliche Anhang zur Direktzahlungsverordnung

Weiterentwicklungen und Innovationen

Das neue Programm nachhaltige Ressourcennutzung unterstützt Initiativen der Basis zur Einführung von Verfahren, die:

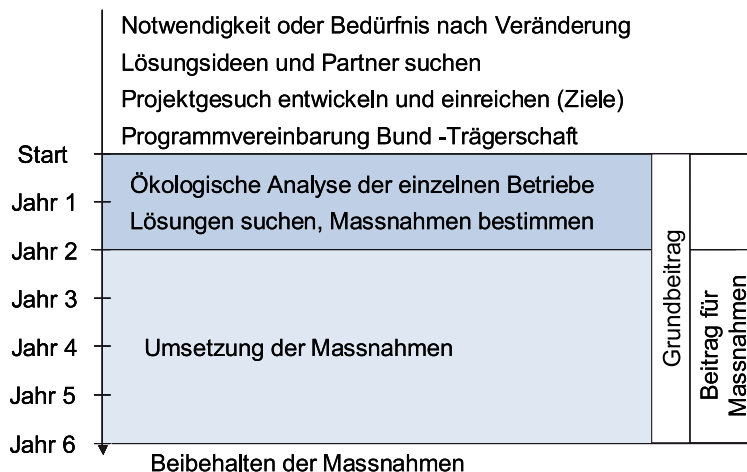


Abb. 1. Ablauf eines Projektes im Programm nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Vorschlag zur Änderung des LwG

4. Kapitel: Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung

Art. 77a (neu)

¹ Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite befristete Beiträge an Projekte und Massnahmen zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen, wenn eine regionale oder branchenspezifische Trägerschaft die erforderlichen Massnahmen aufeinander abgestimmt hat.

² Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der ökologischen und agronomischen Wirkung sowie der Steigerung der Effizienz im Einsatz von Stoffen und Energie. Sie beträgt höchstens 80% der anrechenbaren Kosten für die Realisierung der Projekte und Massnahmen.

³ Die Beiträge werden an die Trägerschaft ausgerichtet.

⁴ Gewährt der Bund für die gleichen Massnahmen auf derselben Fläche gleichzeitig Beiträge nach diesem Gesetz, nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz[1] oder Abgeltungen nach dem Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991[2], so werden diese Beiträge von den anrechenbaren Kosten abgezogen.

- zur Verbesserung der Effizienz beim Einsatz von natürlichen Ressourcen und Hilfsstoffen führen

- die Erhaltung und nachhaltige Nutzung des Bodens und der Biodiversität fördern und

- zur Erfüllung der agrarökologischen Ziele beitragen

Dieses Programm unterstützt initiativ Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, um regional oder in der Branche abgestimmte Neuerungen einzuführen und



Der Schutz der Gewässer wird verstärkt durch Grünstreifen, die entlang von Flüssen und Seen sechs statt drei Meter betragen müssen, entlang von Wegen und Strassen mit technischer Entwässerung drei anstatt 0,5 Meter.

Programm nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Beispiel: Kartoffel

Im Hinblick auf die Kartoffelproduktion haben sich aus der Analyse von 300 Betrieben Handlungsschwerpunkte ergeben bei der Saatgutqualität (Pulverschorf), ungünstigen Fruchtfolgen (Drahtwürmer) und Anbautechniken, die zu Minderqualitäten der Kartoffeln führen. Diese nicht marktfähigen Kartoffeln sind in der Folge bei der Weiterverarbeitung sehr energieaufwändig.

Die Lösung dieser Probleme erfordern Massnahmen sowohl auf dem gesamten landwirtschaftlichen Betrieb, als auch bei der vor- (Saatgutproduktion) und nachgelagerten Stufe (mehr Frischfutter, Logistik, Trocknung).

Die Kartoffelbranche (Produzenten, Handel und Verarbeiter) bearbeitet solche Vorschläge. In einem kleineren Gremium werden sie nun ein Projekt aufstellen.

damit die Nachhaltigkeit und indirekt die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Es weist folgende Merkmale auf:

- Unterstützung regionaler oder branchenspezifischer Initiativen

- Zielorientierte Vereinbarung mit einer Trägerschaft

- Beteiligung von Kantonen oder Dritten von mindestens 20 Prozent der anrechenbaren Kosten. Dies fördert die Wahl von wirtschaftlichen, auf die Bedürfnisse der Beteiligten abgestimmten Massnahmen.

- Projekteingabe mit Situationsanalyse, Zielfestlegung, Umsetzungsplanung

- Verträge zwischen Trägerschaft und Betrieben

- Erfolgskontrolle

- Die Projekte sind auf sechs Jahre begrenzt. Bei der Beurteilung der Projektgesuche wird darauf geachtet, dass die Massnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit weitergeführt werden, auch wenn die Starthilfe des Bundes abgelaufen ist.

Mit dem Programm nachhaltige Ressourcennutzung werden die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft gezielt verbessert. Durch die Abstimmung der Massnahmen in der Region oder der Branche sind die Lösungen aus einem Guss. Die Unterstützung von Initiativen der Basis sichert die Wahl von Lösungen, die den Bedürfnissen der Region und des Betriebstyps angepasst sind, stärkt die Eigenverantwortung der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter und erweitert deren Handlungsspielraum.

Bis ein Projekt beim Bund eingereicht werden kann, ist allerdings ein hoher organisatorischer Aufwand in der Region oder Branche nötig. Der Weg über bestehende Organisationen wie Flurgenossenschaften, Branchenorganisationen und die Beratung erleichtert diese Hürde.

Ausblick

Die AP 2011 befindet sich bis Mitte Dezember 2005 in der Vernehmlassung (<http://www.blw.admin.ch>). In der zweiten Hälfte 2006 wird AP 2011 im Parlament behandelt. Die entsprechenden Beschlüsse werden auf 2008 in Kraft treten.