# Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft:

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

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW

## Anhang VI

## Fallstudie Schweiz mit den Kantonen Graubünden und Waadt

## Arbeitsbericht

Priska Baur, Gregor Albisser Vögeli, Christian Oeschger

Agrofutura

**Stand: 31. Dezember 2012**

## Vorbemerkung und Dank

Die Fallstudie Schweiz gibt einen Einblick in die Umsetzung des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft. Sie bildet die Grundlage für den Vergleich mit ausgewählten Ländern bzw. Regionen Europas. Die Analyse soll dazu beitragen, Diskussionspunkte, Stärken und Schwächen des Umwelt- und Tierschutzes in der Schweizer Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs zu identifizieren und sie soll Anregungen für eine Weiterentwicklung und Verbesserung liefern.

Der Arbeitsbericht basiert auf Literaturstudium, Recherchen im Internet und vor allem auf Gesprächen mit zahlreichen Fachleuten aus der Verwaltung, Kontrollstellen und der Landwirtschaft (vgl. Quellen, Abschnitt 14.1), was teilweise auch sprachlich durch die Verwendung der indirekten Rede zum Ausdruck gebracht wird. Die Gesprächsprotokolle sind nicht veröffentlicht und umfassen über 100 Seiten. Wir bedanken uns herzlich bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, dass sie sich Zeit für ein Gespräch genommen haben.

Die Analyse ist exemplarisch und es besteht keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Gewisse Redundanzen zwischen den einzelnen Kapiteln waren unvermeidlich. Es handelt sich nicht um eine Evaluation.

Der Arbeitsbericht bildet hauptsächlich den Wissensstand im Januar 2012 ab, ergänzt aufgrund von Rückmeldungen aus dem Bundesamt für Landwirtschaft bis zum Juli 2012.

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

# Inhalt

1. Kontext und Rahmenbedingungen: Teil Politik ... 14
1.1. 14
1.2. Ebene Bundesstaat: die schweizerische Eidgenossenschaft ... 14
1.3. Kanton Graubünden ... 14
1.4. Kanton Waadt ... 15
2. Landwirtschaftsrelevantes Umwelt- und Tierschutzrecht: Übersicht ... 17
2.1. Gesetzeserlasse ... 17
2.2. Vollzugshilfen ... 20
3. Agrarumwelt- und Tierschutz: Akteure und Aufgaben ... 21
3.1. Vollzugssystem i.w.S. ... 21
3.2. Gesamtschweizerische Sicht: Das Vollzugssystem i.e.S. ... 23
3.3. Bundesverwaltung ... 24
3.4. Kantone ... 29
3.5. Kontroll-/Inspektionsstellen und Zertifizierungsstellen ... 30
3.6. Kanton Graubünden ... 33
3.7. Kanton Waadt ... 38
4. Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN ... 48
4.1. ÖLN Vorschriften ... 48
4.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 50
4.3. Akteure und Aufgaben ... 53
4.4. Vollzug und Kontrolle ... 55
4.5. Ergebnisse ... 56
4.6. Kanton GR ... 62
4.7. Kanton VD ... 63
5. Gewässerschutz ... 67
5.1. Gewässerschutzvorschriften ... 67
5.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 69
5.3. Akteure und Aufgaben ... 69
5.4. Vollzug und Kontrolle ... 69
5.5. Ergebnisse ... 70
5.6. Kanton GR ... 70
5.7. Kanton VD ... 72
6. Pflanzenschutzmittel ... 74
6.1. Pflanzenschutzmittelvorschriften ... 74
6.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 75
6.3. Akteure und Aufgaben ... 75
6.4. Vollzug und Kontrolle ... 76
6.5. Ergebnisse ... 77
6.6. Kanton GR ... 78

6.7. Kanton VD ... 78
7. Naturschutz ... 80
7.1. Naturschutzvorschriften ... 80
7.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 81
7.3. Akteure und Aufgaben ... 81
7.4. Vollzug und Kontrolle ... 81
7.5. Ergebnisse ... 81
7.6. Kanton GR ... 82
7.7. Kanton VD ... 84
8. Bodenschutz ... 89
8.1. Bodenschutzvorschriften ... 89
8.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 89
8.3. Akteure und Aufgaben ... 89
8.4. Vollzug und Kontrolle ... 89
8.5. Ergebnisse ... 89
8.6. Kanton GR ... 89
8.7. Kanton VD ... 90
9. Tierschutz ... 92
9.1. Tierschutzvorschriften ... 92
9.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle ... 95
9.3. Akteure und Aufgaben ... 95
9.4. Vollzug und Kontrolle ... 96
9.5. BLK Audit Tierschutz ... 99
9.6. Ergebnisse ... 100
9.7. Kanton GR ... 101
9.8. Kanton VD ... 102
10. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome») ... 104
10.1. Umweltzustand ... 104
10.2. Landwirtschaftliche Bewirtschaftung ... 113
10.3. Nutztierhaltung ... 119
11. Weitere Bestimmungsgrössen der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere ... 123
11.1. Freiwillige staatliche Programme mit Einfluss auf die Umwelt ... 123
11.2. Freiwillige staatliche Programme mit Einfluss auf das Tierwohl ... 125
11.3. Private Labels und Anforderungen vom Handel ... 127
11.4. Akzeptanz ... 129
11.5. Weitere Faktoren ... 129
12. Diskussionspunkte aus Sicht der Gesprächspartner ... 132
12.1. Übergeordnete Diskussionspunkte ... 132
12.2. Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN ... 134
12.3. Gewässerschutz ... 136
12.4. Pflanzenschutzmittel ... 136

12.5. Naturschutz ... 137
12.6. Bodenschutz ... 137
12.7. Tierschutz ... 138
12.8. Bedeutung der Diskussionspunkte ... 139
13. Beurteilung des Umwelt- und Tierschutzes ... 140
13.1. Datenlage ... 140
13.2. Vollzug und Kontrolle ... 140
13.3. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere ... 141
13.4. Einordnung der Ergebnisse ... 143
13.5. Ist die Schweiz besser? ... 143
14. Quellen ... 146
14.1. Gespräche mit ExpertInnen ... 146
14.2. Gesetzliche Grundlagen ... 149
14.3. Vollzugshilfen: Weisungen, Merkblätter etc. (unvollständig) ... 150
14.4. Literatur und Materialien ... 150
15. Anhang ... 156
15.1. Zwischenergebnisse ... 156
15.2. Statistiken und Planungsdaten ... 156

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Vollzug in der Schweiz i.w.S.: Akteure ... 22
Abbildung 2 Vollzug im Kanton Graubünden: Akteure ... 34
Abbildung 3 Vollzug im Kanton Waadt: Akteure ... 39
Abbildung 4 Organigramm CoBrA ... 43
Abbildung 5 Anteil der ÖLN-Flächen an der gesamten LN nach Kantonen 2010 ... 56
Abbildung 6 Anteil kontrollierte Betriebe nach Kantonen 2009 ... 57
Abbildung 7 Anzahl beanstandete Betriebe auf 100 Betriebe nach Kantonen 2009 ... 58
Abbildung 8 Häufigkeit von Beanstandungen (CH, GR, VD) im Jahr 2009 ... 58
Abbildung 9 Beanstandungen bei der Tierhaltung nach Kantonen 2009 ... 59
Abbildung 10 Anzahl Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln pro Betrieb nach Kantonen 2010 ... 59
Abbildung 11 Anzahl Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln pro Fläche nach Kantonen 2010 ... 60
Abbildung 12 Anteil Betriebe mit Direktzahlungskürzungen nach Kantonen 2009 ... 61
Abbildung 13 Direktzahlungskürzungen pro Betrieb mit Kürzungen nach Kantonen 2009 ... 61
Abbildung 14 Akteure bei der ÖLN Kontrolle im Kanton Waadt ... 64
Abbildung 15 ÖLN Kontrollen im Kanton Waadt ... 65
Abbildung 16 Sonderbewilligungen PSM 1996-2009 (Anstieg 2010 fehlt) ... 79
Abbildung 17 Startzeitpunkt des kantonalen TWW-Schutzes pro Jahr (kumuliert) ... 82
Abbildung 18 Anteil der gesicherten TWW-Fläche an der gesamten TWW-Fläche in 23 Kantonen 2006. ... 82
Abbildung 19 Anzahl Strafverfahren bei Nutztieren nach Kantonen ... 100
Abbildung 20 Nitrat-Konzentration im Grundwasser 2009 in Abhängigkeit von der Hauptbodennutzung (Maximalwert pro Messstelle) ... 106
Abbildung 21 Regionale Verteilung der Nitrat-Konzentration im Grundwasser 2009 und Ackeranteil ... 106
Abbildung 22 Pflanzenschutzmittel-Konzentration im Grundwasser 2009 in Abhängigkeit von der Hauptbodennutzung (Maximalwert pro Messstelle) ... 107
Abbildung 23 Regionale Verteilung der Pflanzenschutzmittel-Konzentrationen im Grundwasser 2009 und Ackeranteil ... 107

Abbildung 24 Karte der aktuellen Bodenerosionsgefährdung des Ackerlandes (Tonnen pro Hektare, Jahr ... 108
Abbildung 25 Regionale Verteilung der Tagfaltervielfalt ... 109
Abbildung 26 Vielfalt von Artengemeinschaften: Unterschiede zwischen Wiesen/Weiden und Alpweiden und zeitliche Entwicklung ... 110
Abbildung 27 Entwicklung der mittleren Nährstoffzahl im Boden aufgeteilt nach Nutzungen 2001/05 und 2006/10 in der Schweiz ... 110
Abbildung 28 Stickstoffeintrag aus der Atmosphäre (modelliert) ... 111
Abbildung 29 Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft 1990-2009 ... 112
Abbildung 30 Rindviehbestand gemäss THG-Inventar 1990 bis 2009 ... 112
Abbildung 31 Entwicklung des Mineraldüngerverbrauchs 1990 bis 2010 ... 113
Abbildung 32 Stickstoffbilanz 1990-2009 ... 114
Abbildung 33 Phosphorbilanz 1990-2009 ... 114
Abbildung 34 Phosphorbilanz und Phosphoreffizienz 2000-2008 ... 115
Abbildung 35 Pflanzenschutzmittelverkäufe 1990-2009 ... 115
Abbildung 36 Kraftfutterverbrauch 1990/92 – 2010 ... 116
Abbildung 37 Zusammensetzung der ökologischen Ausgleichsflächen 2010 (inkl. nicht anrechenbare) ... 117
Abbildung 38 Ökologische Ausgleichsflächen 1993-2010 ... 117
Abbildung 39 Wenig intensiv und extensiv genutzte Wiesen 1999-2010 ... 118
Abbildung 40 Ökologische Ausgleichsflächen auf Ackerland 1999-2010 ... 118
Abbildung 41 Ökologisches Ausgleichsflächen mit Qualität: Beteiligung an der ÖQV 2002-2010 ... 119
Abbildung 42 Rindviehhaltung: Anteil Tiere in Anbindestall oder Laufstall 2011 ... 120
Abbildung 43 Schweinehaltung: Anteil Tiere nach Aufstallungssystem 2011 ... 121
Abbildung 44 Schweinehaltung: Anteil der Tiere auf Teilspalten- und Festboden 2011 ... 121
Abbildung 45 Anteil der Schweinehaltung nach Art der Einstreu ... 122
Abbildung 46 Anteil der Extenso-Flächen an den Brot-, Futtergetreide- und Rapsflächen 2010 ... 123
Abbildung 47 Anteil ökologischer Ausgleichsflächen mit Qualität (ÖQV) an der LN 2010 ... 124
Abbildung 48 Anteil der Flächen mit Vernetzung an der LN 2010 ... 124
Abbildung 49 Anteil des Rindviehs, der Schweine und des Nutzgeflügels in BTS und RAUS (2011) . 125
Abbildung 50 Anteil GVE im RAUS Programm 2010 ... 126
Abbildung 51 Anteil GVE im BTS Programm 2010 ... 126
Abbildung 52 Anteil der Bio-Flächen an der LN 2010 ... 127
Abbildung 53 Anzahl Betriebe der IP-Suisse nach Biodiversitäts-Punkten 2010/2011 ... 128
Abbildung 54 «An wen wenden Sie sich bei Problemen in Stall und Feld?» ... 130
Abbildung 55 «Mit welchen Fragen und Problemen wenden Sie sich an die kantonale landwirtschaftliche Beratung?» ... 130

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Übersicht über ausgewählte Erlasse mit Vorschriften zum Agrarumwelt- und Tierschutz (ohne internationale Vereinbarungen; ohne Gewähr) ... 18
Tabelle 2 Aufgabenteilung beim Vollzug: wichtige und exemplarische Regelungen in der Gesetzgebung ... 23
Tabelle 3 Ausgewählte Agrarumwelt- und Tierschutzerlasse: Für die Oberaufsicht hauptverantwortliches Bundesamt laut Artikel im entsprechenden Gesetz ... 24
Tabelle 4 Kontroll- und Inspektionsstellen der Kantone ... 31
Tabelle 5 Ausgewählte kantonale Agrarumwelt- und Tierschutzerlasse: Für den Vollzug und Kontrolle hauptverantwortliche Akteure im Kt. Graubünden ... 35
Tabelle 6 Übersicht über die Kontrollen im Kanton Graubünden ... 37
Tabelle 7 Regelungsbereiche ÖLN beim Allgemeinen Gewässerschutz ... 48
Tabelle 8 Regelungsbereiche ÖLN bei der Düngung ... 49
Tabelle 9 Regelungsbereiche ÖLN beim Pflanzenschutz ... 49
Tabelle 10 Regelungsbereiche ÖLN beim Tierschutz ... 49
Tabelle 11 Regelungsbereiche ÖLN beim Naturschutz ... 50
Tabelle 12 Regelungsbereiche ÖLN beim Bodenschutz ... 50
Tabelle 13 Vollzug und Kontrolle: zentrale Regelungen ... 51

Tabelle 14 Direktzahlungskürzungen: Übersicht 2009-2011 ... 60
Tabelle 15 Regelungsbereiche beim allgemeinen Gewässerschutz ... 67
Tabelle 16 Gewässerschutz Regelungsbereiche bei der Düngung ... 68
Tabelle 17 Gewässerschutz Regelungsbereiche beim Pflanzenschutz ... 68
Tabelle 18 Regelungsbereich bei der Pflanzenschutzmittel Anwendung ... 74
Tabelle 19 Regelungsbereiche Naturschutz ... 80
Tabelle 20 Naturschutz: Verhältnis der Naturwerte und der Bundesmittel (GR, VD, ZH, AG) ... 87
Tabelle 21 Regelungsbereiche im Bodenschutz ... 89
Tabelle 22 Tierschutz Regelungsbereiche: alle Tierarten ... 92
Tabelle 23 Tierschutz Regelungsbereiche: Haustiere ... 93
Tabelle 24 Tierschutz Regelungsbereiche: Rinder ... 93
Tabelle 25 Tierschutz Regelungsbereiche: Schweine ... 94
Tabelle 26 Kontrolle von Umwelt- und Tierschutzvorschriften ... 140
Tabelle 27 Indikatoren zur Beurteilung der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere ... 142
Tabelle 28 Einordnung der Ergebnisse (Diskussionsgrundlage) ... 144

# Zusammenfassung

## Kontext und Rahmenbedingungen

Ein grosser Teil der Landesfläche der Schweiz kann nicht produktiv genutzt und auch nicht besiedelt werden. Entsprechend ausgeprägt ist die Konkurrenz zwischen Landwirtschaft und anderen Nutzungen. Auf ca. 25 Prozent der Landesfläche finden gegen 100 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion statt und leben gegen 80 Prozent der Bevölkerung. Gleichzeitig begünstigen die natürlichen und die wirtschaftlichen Produktionsbedingungen eine intensive Produktion, verbunden mit entsprechenden Umweltbelastungen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft ist klein, die gesellschaftliche gross. Die Landwirtschaft ist politisch stark, betreibt ein professionelles Lobbying und kann auf die Sympathie einer Bevölkerungsmehrheit vertrauen. Gleichzeitig wünscht eine Mehrheit der Bevölkerung eine umweltfreundliche und tiergerechte Landwirtschaft. Die Bereitschaft, die Landwirtschaft finanziell zu unterstützen und vor internationaler Konkurrenz zu schützen, ist hoch.

Charakteristische Eigenschaften des Schweizer Bundesstaates sind die (halb)direkte Demokratie, ein ausgebauter Föderalismus und eine hohe Gemeindeautonomie. Die aktuelle Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung basiert auf direktdemokratischen Entscheidungen und kann somit in der Bevölkerung auf eine hohe Legitimität setzen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die föderalistische Ausgestaltung dazu führt, dass die Kantone sich bei den Ausführungsbestimmungen, der Organisation der Umsetzung, den Kontrollen, dem Umgang mit Kontrollergebnissen u.a. unterscheiden.

Der Kontext für die Schweizer Agrarumwelt- und Tierschutzpolitik auf einen Blick:

sehr knapper Boden (=ausgeprägte Nutzungskonflikte) + hohe Sensibilität für Nutztierhaltung, Umwelt und Natur + hohe Wohlfahrt (= hohe Zahlungsbereitschaft für Umsetzung der Politik).

## Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist eher klein strukturiert, der Schwerpunkt liegt in der tierischen Produktion. Wichtigster Produktionszweig ist die Milchproduktion. Der Selbstversorgungsgrad beträgt wegen des Grenzschutzes und der Unterstützung der Produktion durch Direktzahlungen u.a. Massnahmen überall, wo die Produktion möglich ist, 50 bis über 100 Prozent.

## Landwirtschaftsrelevantes Umwelt- und Tierschutzrecht: Übersicht

In der Schweiz gibt es zahlreiche Erlasse zum Schutz von Mensch, Tier und Umwelt, welche die Landwirtschaft betreffen. In den vergangenen 20 Jahren wurde diese Gesetzgebung ausgebaut. Im Vordergrund stehen der Gewässerschutz und das Tierwohl, gefolgt vom Naturschutz, in jüngster Vergangenheit sind Erlasse zum Schutz des Bodens und für die Luftreinhaltung und den Klimaschutz hinzugekommen. Die Basis findet sich in der Bundesverfassung und in den kantonalen Verfassungen. Die eidgenössische Gesetzgebung wird durch die kantonale Gesetzgebung konkretisiert und teilweise ausgebaut.

Die Gesetzgebung im Umweltbereich wird zunehmend beeinflusst von der Integration der Schweiz in Europa (gesetzliche Entwicklung im Bereich gefährliche Stoffe und Lebensmittelsicherheit) und internationale Entwicklungen (z.B. Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks OSPAR, Biodiversitäts-, Klimakonvention).

Mit der Einführung von Direktzahlungen, gebunden an den Ökologischen Leistungsnachweis, haben die Umwelt- und Tierschutzvorschriften für die Landwirtschaft klar an Bedeutung gewonnen.

## Agrarumwelt- und Tierschutz: Akteure und Aufgaben

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

Die meisten Kantone delegieren im Bereich der Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung Vollzugs- und Kontrollaufgaben an gemäss der ISO/IEC Norm 17020 **akkreditierte Kontrollstellen**, welche die konkreten Kontrollen machen. Für die Akkreditierung ist die **Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS** zuständig. Von mehr als 20 Kontrollstellen in der Schweiz sind die meisten privatrechtliche Organisationen. Im Fallstudienkanton Graubünden ist die Kontrollstelle in die Landwirtschaftsbehörde (**ALG**) integriert. Aufgrund der vielen Biobetriebe wird ein grosser Teil der ÖLN und anderer Kontrollen aber ebenfalls von einer privatrechtlichen Organisation durchgeführt, der **bio.inspecta AG**. Im Fallstudienkanton Waadt führt die **CoBrA**, ein privatrechtlicher Verein der Landwirtschaft, die Kontrollen durch, beim ÖLN im Auftrag des Vereins **Prométerre**, der seinerseits vom Kanton beauftragt ist, beim Tierschutz im direkten Auftrag des Kantons.

Die Kontrollorganisation in der Westschweiz und im Tessin unterscheidet sich von der übrigen Schweiz. Acht Kantone (BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU) haben durch ein Abkommen eine gemeinsame für alle nötigen Inspektionen und Zertifizierungen akkreditierte Kontrollstelle, die Interkantonale Kontroll- und Zertifizierungsstelle/Organisme intercantonale de certification **IZS/OIC**, geschaffen. Innerhalb der OIC wurde von sechs Kantonen (TI, VD, VS, NE, GE, JU) eine gemeinsame Akkreditierung als Inspektionsstelle beantragt, BE und FR haben je eine separate Akkreditierung. Die konkreten Kontrollen macht aber nicht die OIC, sondern die jeweilige kantonale Kontrollstelle, im Kanton Waadt ist es die CoBrA.

Ziel verschiedener kantonaler Konferenzen im Bereich Landwirtschaft und Umwelt, z.B. **KOLAS, KVU,** ist einerseits eine Verbesserung des Vollzugs durch eine gewisse Harmonisierung, andererseits eine gestärkte Position gegenüber dem Bund.

## Agrarumwelt- und Tierschutz: Umsetzung

Insgesamt ist der Bund wenig informiert über den Vollzug der Gesetze in den Kantonen, in der Regel fehlt eine Berichtspflicht. Am besten ist der Informationsstand bei der Umsetzung der Direktzahlungsverordnung bzw. beim ÖLN, wo es eine Berichtspflicht gibt. Aufgrund von Vollzugsdefiziten im Agrarumwelt- und Tierwohlbereich gibt es verstärkte Bemühungen in unterschiedlichen Bereichen für eine Unterstützung und Harmonisierung des Vollzugs sowie eine Stärkung der Aufsichtsfunktion des Bundes, z.B. die Erarbeitung von Vollzugshilfen, die Verbesserung der Datenlage (System Acontrol), die Einrichtung der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK, die Formalisierung der Oberaufsicht des BLW über den Vollzug des ÖLN, die Weiterentwicklung der Direktzahlungen in Richtung vermehrte Ergebnisorientierung (AP 2014-17) u.a.

Der Bund hält sich in seiner Aufsicht gegenüber den Kantonen zurück und setzt die theoretisch vorhandenen Instrumente, beispielsweise Behördenbeschwerden gegen Entscheide von kantonalen Stellen und Gerichten oder eine Kürzung oder Verweigerung von Direktzahlungen bei mangelhaftem Vollzug des Gesetzes durch den Kanton (Art. 179 Abs. 2 LwG) sehr zurückhaltend ein.

Durch die Delegation von Aufgaben an Externe verändern sich auch die Aufgaben der Kantone in Richtung Verstärkung der Aufsichtsfunktion. Es besteht keine Übersicht, wie die Kantone diese neue Funktion wahrnehmen. Im Fallstudienkanton Waadt gibt es keinen formellen Leistungsauftrag an die verwaltungsexterne Kontrollstelle und auch keine formalisierte Aufsicht.

Die Ergebnisse der Fallstudie Schweiz belegen die Hypothese, dass es zwischen den Kantonen deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der Agrarumwelt- und Tierschutzvorschriften gibt. Diese betreffen die Organisation des Vollzugs, Art und Ausmass der Delegation von Vollzugsaufgaben an privatrechtliche Kontroll- und Inspektionsstellen, Checklisten für die Kontrollen, die Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Kontrollstellen, die Anwendung der Kürzungsrichtlinien, die innerkantonale Zusammenarbeit zwischen Fachstellen (z.B. Gewässerschutz und Landwirtschaft, Tierschutz und Landwirtschaft, Naturschutz und Landwirtschaft), die Häufigkeit von Kontrollen und von Beanstandungen, den Umgang mit den Kontrollergebnissen, ihre Weiterleitung an den Bund (BLW, BVET, BAFU) u.a.

Belegen lassen sich diese Vollzugsunterschiede zwischen den Kantonen dort, wo gesamtschweizerische Daten veröffentlicht werden und nach Kantonen differenziert sind. Dies ist der Fall beim ÖLN[1] und bei

[1] Die ÖLN Beanstandungen wurden bis 2010 in den jährlichen Agrarberichten nach Kantonen differenziert publiziert, 2011 wurde darauf «verzichtet, weil die entsprechenden Daten in den kantonalen EDV-Systemen unterschiedlich erfasst werden und folglich nicht direkt vergleichbar sind.» (Agrarbericht 2012: A49).

den Direktzahlungen, die über den ÖLN hinausgehen, z.B. RAUS, BTS, Extenso, Bio. Ebenfalls belegen lässt sich dies beim Tierschutz. Nicht belegen lässt sich dies beim Umweltrecht (Gewässer, Boden, Luftreinhaltung/Klima) und Naturschutzrecht, da hier gesamtschweizerische Statistiken fehlen.

Viele konkrete Indizien für Unterschiede zwischen den Kantonen ergeben sich in dieser Studie aus dem Vergleich der Kantone Waadt (VD) und Graubünden (GR), die sich sowohl bei den kantonalen gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen als auch der Vollzugsorganisation deutlich unterscheiden. Die beiden Kantone stellen dabei in mancherlei Hinsicht Extreme dar: bei den naturräumlichen Voraussetzungen, der Bedeutung der Landwirtschaft, den Agrarstrukturen, der Beteiligung an Direktzahlungsprogrammen etc. Der augenfälligste Unterschied zwischen GR und VD ist, dass in der Waadt Vollzug und Kontrolle in hohem Mass an landwirtschaftliche Organisationen delegiert sind und die Fäden bei einer Funktion/Person zusammen laufen. Die Oberaufsicht der Behörden ist nicht formalisiert. In Graubünden ist die zuständige Stelle in der kantonalen Verwaltung angesiedelt.

## Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»)

Indikatoren für die Agrarumweltqualität: Im Bereich Biodiversität, Wasser, Boden und Luft/Klima gibt es nationale Monitorings bzw. Schätzungen (Luft/Klima). Weitere Agrarumweltindikatoren betreffen die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, die Beteiligung der Landwirtschaft an öffentlich-rechtlichen Agrarumweltprogrammen und die ÖLN-Beanstandungen. Festzustellen sind bei praktisch allen regional bzw. kantonal verfügbaren Indikatoren deutliche regionale bzw. kantonale Unterschiede. In allen Bereichen bestehen mehr oder weniger grosse Ziellücken. Dort wo es Entlastungen der Umwelt gab, z.B. bei der N- oder der P-Bilanz, stagnieren diese seit gut 10 Jahren.

Indikatoren für das Wohl der Nutztiere: Es existieren wenige Daten, um das Tierwohl zu beurteilen. Es gibt keine gesamtschweizerische Statistik zur Nutztierhaltung nach Nutztierkategorie und Stallhaltungssystem, dazu gibt es einzig eine Schätzung der SHL. Am besten ist der Informationsstand bei der Haltung der Nutztiere in den Ethoprogrammen RAUS und BTS nach Nutztierkategorie (Rindvieh, Schweine, Geflügel) und Kanton.

Weitere Faktoren, welche die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere beeinflussen, sind die privaten Labelprogramme (IP, Bio u.a.), die Preisverhältnisse, Ausbildung und Beratung, Betriebs- und Produktionsstrukturen u.a. Auffällig ist die grosse Bedeutung der Firmenberatung bei produktionstechnischen Fragen («Probleme in Feld und Stall»).

Auch bei den weiteren Faktoren gibt es teilweise deutliche regionale Unterschiede. Beispielsweise stellen die Fallstudienkantone GR und VD die Extreme bei Bio dar: In GR werden gegen 60 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche gemäss den Richtlinien des Biologischen Landbaus bewirtschaftet, im Kanton VD sind es 3 Prozent. In der Deutschschweiz beanspruchen gemäss einer repräsentativen Umfrage 18 Prozent der Befragten bei produktionstechnischen Fragen die kantonale Beratung, in der Westschweiz sind es mit 36 Prozent doppelt so viele.

Aus Sicht der Gesprächspartner hat mit der Einführung des ÖLN das Wissen über die Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung klar zugenommen.

## Einordnung der Ergebnisse und Diskussionspunkte

In der nachstehenden Tabelle werden die Ergebnisse der Umsetzungsanalyse in fünf Kategorien eingeordnet:

- Stärken
- eher Stärken
- nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für die Schweiz konstituierend bzw. für den Gesetzesvollzug in der Schweiz typisch sind
- eher Schwächen
- Schwächen

Diese Einordnung erfolgt nicht aus einem Vergleich mit anderen Ländern/Regionen (das ist Ergebnis des Schlussberichtes), sondern aus einer «Innenperspektive». Sie ist nicht abschliessend und soll als Diskussionsgrundlage dienen.

**Einordnung der Ergebnisse (Diskussionsgrundlage)**

| Stärke | Eher Stärke | Nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für CH konstituierend oder für Vollzug typisch | Eher Schwäche | Schwäche |
|---|---|---|---|---|
| **Allgemein**<br>etablierte Plattformen für Erfahrungsaustausch und Harmonisierung des Vollzugs, z.B. KOLAS, KVU, KNBL, KPSD, KIP, PIOCH, ERFA Gruppe ISO/IEC 17020 akkreditierte Kontrollstellen<br>hohe soziale Kontrolle (dichte Besiedlung, hohe Sensibilität der Bevölkerung)<br>Veröffentlichung der Anzahl Betriebe mit DZ-Kürzungen aufgrund von Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes (gesamte CH)<br>**ÖLN**<br>alle Betriebe werden kontrolliert (mindestens einmal in vier Jahren)<br>alle Kontrollen werden vor Ort durchgeführt<br>hohe Akzeptanz der ÖLN Kontrollen<br>jährliche Veröffentlichung der | **Allgemein**<br>Koordination verschiedener öffentlich-rechtlicher Kontrollen<br>Koordination öffentlich- und privatrechtlicher Kontrollen<br>**ÖLN**<br>gemeinsam von Verwaltung, Beratung, Kontrollstellen erarbeitete Kontrollhandbücher (KIP, PIOCH)<br>**Tierschutz**<br>systematische Kontrollen, auch bei nicht ÖLN Betrieben vorgeschrieben (aber noch nicht flächendeckend umgesetzt) | **Allgemein**<br>deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen beim Vollzug: von der Organisation über die Kontrolle, die Häufigkeit und Strenge der Ahndung von Verstössen bis zum Umgang mit Kontrollergebnissen<br>Bund übt seine Aufsichtsfunktion gegenüber den Kantonen sehr zurückhaltend aus<br>Kontrollaufgaben werden oft an privatrechtliche Organisationen delegiert<br>**ÖLN**<br>landwirtschaftliche Organisationen sind in vielen Kantonen massgeblich am Vollzug beteiligt<br>Kontrolleure sind meistens praktizierende Landwirte<br>grosser Anreiz, Vorschriften einzuhalten durch hohe DZ<br>Nachweispflicht für ÖLN bei Landwirten<br>Landwirte können zur Finanzierung der Kontrollen verpflichtet werden<br>ÖLN-Beanstandungen sind sel- | **Allgemein**<br>knappe Ressourcen für den Vollzug<br>vielfach keine klare Trennung von Beratung und Kontrolle<br>Vorschriften ändern häufig und Komplexität nimmt zu<br>keine bzw. schwache Anreize für Weiterbildung und Inanspruchnahme von Beratung<br>BLK mit wenigen Kompetenzen<br>**ÖLN**<br>grossmehrheitlich angekündigte Kontrollen<br>Möglichkeit, Kontrollstelle zu wählen<br>Kontrolleure arbeiten mehrheitlich Teilzeit<br>ÖLN Oberkontrollen werden durch BLW angeordnet, aber von Kantonen vollzogen<br>ÖLN bei Spezialkulturen stark durch Produzentenorganisationen geprägt | **Allgemein**<br>Viele schwierig kontrollierbare Vorschriften<br>Keine funktionierende zentrale Kontrolldatenbank<br>Keine systematische Kontrolle landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes<br>wenige Informationen zum Vollzug landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes durch Kantone<br>z.B. unbekannt, wie viele und welche Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes nach Kantonen<br>keine formalisierte Oberaufsicht durch Bund bei Umweltrecht<br>**ÖLN**<br>keine einheitlichen verbindli- |

| Stärke | Eher Stärke | Nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für CH konstituierend oder für Vollzug typisch | Eher Schwäche | Schwäche |
|---|---|---|---|---|
| Ergebnisse der ÖLN Kontrollen im Agrarbericht, differenziert nach ÖLN Bereich und Kanton (bis 2010, nicht mehr 2011)<br><br>jährliche Veröffentlichung der PSM Sonderbewilligungen (gesamte CH)<br><br>**Tierschutz**<br><br>Im internationalen Vergleich strengere Vorschriften<br><br>einheitliche Vorgaben für Kontrollen (Kontrollhandbuch)<br><br>DZ-Kürzung bei Verstössen direkt möglich<br><br>jährliche Veröffentlichung Statistik Tierschutzstrafrechtsfälle durch BVET<br><br>Audit durch BLK | | ten: i.d.R. je ÖLN Bereich weniger als ein Prozent der kontrollierten Betriebe<br><br>im Durchschnitt eher geringe DZ-Kürzungen je Betrieb mit ÖLN-Beanstandung (ca. 1‘000 CHF/Betrieb im Durchschnitt mehrerer Jahre, ca. 2 Prozent der durchschnittlichen DZ je Betrieb) | komplizierte Vorschriften für Auswahl und Einsatz von PSM auf ÖLN Betrieben<br><br>Möglichkeit, eine Sonderbewilligungen für PSM zu einzuholen<br><br>Kriterien für Erteilung von PSM Sonderbewilligungen nicht öffentlich<br><br>Unterschiede in der Bewilligungsspraxis für PSM Sonderbewilligungen nicht transparent<br><br>keine Veröffentlichung kantonal differenzierter Daten bei PSM Sonderbewilligungen<br><br>keine Veröffentlichung kantonal differenzierter Daten bei DZ-Kürzungen aufgrund von Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes | chen Checklisten<br><br>ÖLN wird im Wesentlichen anhand von Dokumenten/Aufzeichnungen beurteilt<br><br>wenig Zeit für «Outdoor»-Kontrollen (Betriebs-, Stall- und Feldbesichtigung)<br><br>ÖLN Kürzungsrichtlinien behörden- und nicht rechtsverbindlich und möglicherweise nicht einheitlich angewendet<br><br>Im Bereich Gewässer-, Boden- und Naturschutz DZ-Kürzungen nur möglich, wenn rechtskräftige Entscheide (mindestens Feststellungsverfügungen) vorliegen<br><br>Wenig formalisierte Oberaufsicht und Oberkontrolle durch Bund bei ÖLN<br><br>Vermutlich mehrheitlich keine formalisierte Oberkontrolle in Kantonen (in GR, VD keine)<br><br>Keine Veröffentlichung Berichte von Oberkontrollen von Bund und Kantonen |

Diskussionspunkte (Auswahl, ohne Priorität):

- Grundproblem: niemand will wirklich die Kontrolle: «alle wollen ein grosses goldenes Feigenblatt, das nichts kostet»
- Grundproblem: ohne politischen Willen gibt es keinen wirksamen Vollzug
- Kontrollierbarkeit von PSM- und (Hof)Düngervorschriften
- Kontrollierbarkeit von immer mehr und tendenziell komplexeren Auflagen
- Ausnahmebewilligungen und Glaubwürdigkeit, z.B. PSM Sonderbewilligungen, Übergangsfristen im Tierschutz
- Stellenwert der «Outdoor» Kontrollen (Betriebs-, Feld-, Stallbesichtigung) im Vergleich zu Kontrolle von Aufzeichnungen
- Bedeutung der Selbstdeklaration im Vergleich zu Systemkontrollen (z.B. Düngerflüsse)
- Trennung von Kontrolle und Beratung beim ÖLN
- Harmonisierung ÖLN Kontrollen, Checklisten
- Informationsflüsse und Datenaustausch (System Acontrol)
- Tradeoff zwischen zielgenauen, ergebnisorientierten Direktzahlungen und Kontrollierbarkeit
- Ausmass der Formalisierung der Oberaufsicht des Bundes (und der Kantone)
- Unabhängigkeit der Oberaufsicht des Bundes (und der Kantone)
- schwächere Oberaufsicht des Bundes beim Gewässer-, Umwelt- und Natur- und Heimatschutz im Vergleich zum Tierschutz und zum ÖLN
- Ressourcen für den Vollzug und die Oberaufsicht bei den Kantonen
- Ressourcen für den Vollzug und die Oberaufsicht beim Bund
- Datenlage im Bereich Wohl der Nutztiere
- …

## Fazit

Ein wesentliches Ergebnis der Fallstudie Schweiz ist, dass es zwischen den Kantonen deutliche Unterschiede beim Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft gibt. Diese sind einerseits Ausdruck unterschiedlicher natürlicher Voraussetzungen und historisch gewachsener Agrarstrukturen. Andererseits sind sie auch die Folge des föderalistischen Vollzugs. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Problematik, dass es schwierig ist, Aussagen für die gesamte Schweiz zu machen, dies umso mehr als es viele Wissens- und Informationslücken gibt, insbesondere im Bereich Vollzug und Kontrolle. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind dabei nicht unerwartet. Das hohe Mass an Souveränität der Kantone ist konstituierend für die Schweiz.

# 1. Kontext und Rahmenbedingungen: Teil Politik

## 1.1.

### Vorbemerkung

Nachstehend wird nur die Politik angesprochen. Kontext und Rahmenbedingungen betreffend Natur, Bevölkerung und Wirtschaft werden anhand von Schlüsselgrössen im Schlussbericht beschrieben. Ebenso erfolgt die vergleichende Darstellung der Landwirtschaft in den Fallstudiengebieten (Bedeutung, Strukturen, ausgewählte Produkte) im Schlussbericht.

## 1.2. Ebene Bundesstaat: die schweizerische Eidgenossenschaft

Charakteristische Eigenschaften des Schweizer Bundesstaates sind die (halb)direkte Demokratie, ein ausgebauter Föderalismus und eine hohe Gemeindeautonomie. Die gelebte Subsidiarität ist seit kurzem auch explizit in der Verfassung verankert (Art. 5a BV, 2008).

### Direkte Demokratie

Die Volksrechte sind im Rahmen der (halb)direkten Demokratie stark ausgebaut. Im Zentrum stehen das Initiativrecht, das obligatorische Verfassungsreferendum und das fakultative Gesetzesreferendum. Im Bereich von Landwirtschaft, Umwelt und Tierschutz haben mehrere Volksabstimmungen die Ausgestaltung der heutigen Gesetzgebung geprägt.

### Föderalismus

Die Schweiz ist ein föderaler Bundesstaat mit 26 Teilstaaten, den Kantonen. Laut Art. 3 BV sind die Kantone «… souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

Jeder Teilstaat verfügt über eine eigene Legislative, Exekutive und Judikative und kann eigene Gesetzgebungen erlassen. Die Teilstaaten haben über den vom Volk gewählten Ständerat, der neben dem Nationalrat (Volksvertretung) die zweite Kammer ist, auch einen starken Einfluss auf die eidgenössische Gesetzgebung. Der Anteil der Kantone am Steueraufkommen ist mit ca. 40 Prozent bedeutend, d.h. die Kantone haben eigene Finanzmittel für die Umsetzung ihrer Politik.

Der Bund erfüllt nur «… die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.» (Art. 42 Abs. 1 BV). Aber auch, wenn der Bund die Kompetenz hat, liegt der Vollzug in den meisten Fällen bei den Kantonen. Oftmals wird dazu auf Stufe Bund eine Rahmengesetzgebung erlassen, während der Vollzug den Kantonen übertragen wird. Die Kantone erlassen auf der Basis ihrer kantonalen Verfassungen häufig eigene Gesetze, die auch die Ausführungsbestimmungen der Bundesgesetze enthalten.

Die stark föderalistische Ausgestaltung der Gesetzgebung in der Schweiz führt dazu, dass es beim Vollzug grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt und dass der Bund den Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone sehr zurückhaltend beaufsichtigt. Zu den rechtlichen Mitteln des Bundes beispielsweise bei der Aufsicht über den Vollzug zählen: die Genehmigung von kantonalen Einführungsgesetzen, die Behördenbeschwerde gegen kantonale Entscheide und die Weisungsbefugnis des Bundes (Wild 2008: 16).

### Gemeindeautonomie

Auch die Gemeinden verfügen über einen hohen Grad an Autonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts» (Art. 50 BV) und ebenfalls über eine eigene Legislative bzw. Gemeindeversammlung und Exekutive. Der Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen ist mit ca. 20 Prozent ebenfalls bedeutend.

### Fazit

Die aktuelle Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung basiert auf direktdemokratischen Entscheidungen und kann somit in der Bevölkerung auf eine hohe Legitimität setzen. Gleichzeitig führt die föderalistische Ausgestaltung zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen. Gemäss Einschätzung von Wild (2008: 16) liegt die Hauptursache für Defizite im Umweltschutz im mangelnden Vollzug durch die Kantone und nicht in ungenügenden Rechtsnormen.

## 1.3. Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden hat eine eigene kantonale Verfassung, die heutige datiert von 2003. Sie legt den Grundstein für die kantonalen Gesetze und Richtlinien. Für das Bundesparlament entsendet Graubünden

wie jeder Vollkanton zwei Vertreter in den Ständerat und gemäss seinem Anteil an der Bevölkerung fünf Abgeordnete in den Nationalrat.

Gesetzgebende Behörde ist der Grosse Rat, der 120 Mitglieder zählt und vom Volk gemäss Majorzverfahren fest für vier Jahre gewählt wird. Das Volk kann sich überdies mit einer Initiative bzw. Referendum direkt an der kantonalen Gesetzgebung beteiligen.

Die Regierung des Kantons Graubünden zählt fünf Mitglieder und wird vom Volk ebenfalls im Majorzverfahren auf vier Jahre gewählt. Das Präsidium wechselt jährlich im Turnus.

Die obersten Gerichte des Kantons sind das Kantonsgericht (zuständig insbesondere für Zivil- und Strafsachen) und das Verwaltungsgericht (zuständig insbesondere für öffentlich rechtliche Streitigkeiten). Über eine Zusammenlegung dieser beiden hierarchisch gleichgestellten Gerichte wird zurzeit diskutiert. Untere Instanzen sind die elf Bezirksgerichte und die 39 Kreispräsidenten.

Graubünden ist der Kanton, in dem die 180 Gemeinden historisch bedingt die wohl ausgeprägteste Gemeindeautonomie der Schweiz haben. Eine grosse Autonomie geniessen auch die Kreise, die aus einer kleinen Zahl Gemeinden (ausnahmsweise aus einer einzigen Gemeinde) bestehen. Sie sind zugleich die Wahlkreise des Grossen Rates, in denen die Grossräte teilweise noch an den traditionellen Landsgemeinden gewählt werden. Die Bezirke hingegen sind reine Verwaltungseinheiten des Kantons.

Durch die grosse lokale Autonomie wird der Kanton Graubünden geprägt durch eine hohe Bedeutung der lokalen Politik. Die Distanzen zwischen den Dörfern bzw. den bewohnten Talschaften sind sehr gross, der Kantonshauptort Chur als Standort der Verwaltung oft eine mehrstündige Autofahrt weit weg. Dies förderte in der Vergangenheit ein autonomes Verständnis der Kreise, was durch die Dreisprachigkeit noch gefördert wurde.

Auch beim Vollzug des Agrarumwelt- und Tierschutzrechts, für welche die kantonale Verwaltung zuständig ist, müssen Lösungen gefunden werden, damit das Problem der grossen Distanzen entschärft und die lokale Autonomie entsprechend eingebunden werden kann. So werden oft regionale Vertreter der Behörden (z.B. regionale Kantonstierärzte) einsetzt.

## 1.4. Kanton Waadt

Der Kanton Waadt ist der grösste Kanton der Romandie (Fläche, Bevölkerung, Wirtschaft). Seit 1803 (Mediation) und nach einer kleinen Revolution – davon zeugt der Spruch «liberté et patrie» im Kantonswappen bis heute – ist er ein eigenständiger Kanton (Büchi 2011). Entsprechend gross ist seine Bedeutung in der eidgenössischen Politik. Bis vor wenigen Jahren stellte der Kanton denn auch immer einen (freisinnigen) Bundesrat.

Der Kanton Waadt ist eine demokratische Republik, das Volk ist der Souverän und er ist einer der Staaten der Eidgenossenschaft (Art. 1 Kantonsverfassung, Constitution du Canton de Vaud).

**Article 1 Le Canton de Vaud**

1. Le Canton de Vaud est une république démocratique fondée sur la liberté, la responsabilité, la solidarité et la justice.
2. Le peuple est souverain. Le suffrage universel est la seule source, directe ou indirecte, du pouvoir.
3. Le Canton de Vaud est l'un des Etats de la Confédération suisse.
4. II a toutes les compétences, à l'exception de celles qui sont attribuées à la Confédération par la Constitution fédérale.
5. Il est composé de communes et divisé en districts.

Die aktuelle Kantonsverfassung wurde vom Volk im Jahr 2002 angenommen und ist im Jahr 2003 in Kraft getreten, sie hat die Verfassung von 1885 abgelöst.

Das Kantonsparlament (Grand Conseil) ist die höchste Behörde (vgl. Art. 91 Kantonsverfassung), wird für 5 Jahre gewählt, letztmals 2007, und ist nach dem Proporzsystem zusammengesetzt.

**Article 91**

1. Le Grand Conseil est l'autorité suprême du Canton, sous réserve des droits du peuple.

Traditionell haben die bürgerlichen Parteien eine Mehrheit in der Waadt, auch wenn die Dominanz der Radicaux («le parti») verschwunden ist. In den letzten Jahren hat aber rotgrün an Bedeutung gewonnen. Von 18 National- und 2 Ständeräten, welche die die Waadt nach Bern entsendet, vertritt inzwischen die Hälfte die Sozialdemokratische oder die Grüne Partei. Und in der Kantonsregierung (Conseil d'Etat) hat rotgrün aktuell (Januar 2012) mit 4 von 7 Sitzen sogar eine Mehrheit, ein Novum in der Geschichte. Im Kantonsparlament haben die bürgerlichen Parteien mit 83 von 150 Abgeordneten aber nach wie vor eine Mehrheit (55 Prozent).

Die Waadt ist seit dem 1. Januar 2008 in 10 Präfekturen (Distrikte) eingeteilt, vorher waren es 19. Die 10 Distrikte sind: Aigle, Broye-Vully, Gros-de-Vaud, Jura-Nord vaudois, Lausanne, Lavaux-Oron, Morges, Nyon, Ouest lausannois und Riviera-Pays-d'Enhaut. Die Präfekte vertreten die Kantonsregierung in ihrem jeweiligen Distrikt. Sie sind mit dem Vollzug der gesetzlichen Erlasse (lois, décrets, règlements et arrêtés) beauftragt und überwachen die unteren Behörden (autorités inférieures), d.h. die Gemeinden.

Die Landwirtschaft hat traditionelle eine starke Position in der Waadt, die Landwirtschaft ist auch in der Waadtländer Politik gut vertreten. Aber auch gesamtschweizerisch betrachtet ist der Kanton Waadt für die Landwirtschaft wichtig, ist er doch nach dem Kanton Bern flächenmässig der zweitgrösste Agrarkanton der Schweiz.

# 2. Landwirtschaftsrelevantes Umwelt- und Tierschutzrecht: Übersicht

## 2.1. Gesetzeserlasse

Die Schweizer Landwirtschaft ist von einer Fülle von Normen betroffen, die potentiell Umwelt- oder Tierschutz relevant sind, seien dies Normen des Natur- und Heimatschutzes (inkl. Tierschutz), des Gesundheitsschutzes (inkl. Umweltschutz) oder des Wirtschaftsrechts (inkl. Landwirtschaft) (vgl. Abschnitt 14.2 Gesetzliche Grundlagen).

Die Schweizer Umweltschutzgesetzgebung umfasst insgesamt 11 Erlasse und rund 70 dazugehörige Verordnungen (Wild 2008). Die Landwirtschaft ist fast bei allen betroffen, insbesondere aber beim Umweltschutzgesetz (USG 1983), beim Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG 1966) sowie beim Gewässerschutzgesetz (GSchG 1991) und bei den Verordnungen besonders bei der Gewässerschutzverordnung (GSchV 1998), der Luftreinhalteverordnung (LRV ), der Chemikalienrisikoreduktionsverordnung (ChemRRV 2005), der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV 1991), den Biotopschutzverordnungen (z.B. TwwV 2010) sowie der Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo 1998).

Hinzu kommt die Agrargesetzgebung, die ebenfalls Umwelt- und Tierschutz relevante Bestimmungen enthält. Dies kommt bereits im Agrarartikel in der Bundesverfassung zum Ausdruck, die explizit verlangt, dass die Landwirtschaft zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einen Beitrag leistet und die dem Bund Befugnisse und Aufgaben zum Schutz der Umwelt vor negativen Auswirkungen der Landwirtschaft und zur Förderung von «Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich» sind, einräumt (Art. 104 BV). Darauf aufbauend enthalten das Landwirtschaftsgesetz und die Direktzahlungsverordnung entsprechende Bestimmungen zum Agrarumwelt- und Tierschutz. Im Zentrum stehen die sogenannten Ökologischen Leistungen resp. Umwelt- und Tierschutz relevante Vorschriften (Art. 5-10 Direktzahlungsverordnung DZV), deren Einhaltung Voraussetzung für den Anspruch auf Direktzahlungen ist.

In Tabelle 1 sind gesetzliche Grundlagen des Agrarumwelt- und Tierschutzes auf Ebene Bund und für die beiden Fallstudienkantone aufgeführt, geordnet nach fünf Bereichen: Gewässer-, Tier-, Natur- und Bodenschutz sowie Luftreinhaltung/Klimaschutz. Die Übersicht wird ergänzt durch Erlasse, die den Vollzug betreffen. Die meisten Erlasse sind ÖLN relevant, d.h. ihre Einhaltung ist Voraussetzung für den Anspruch auf Direktzahlungen.

Diese Zusammenstellung der Gesetzgebung hat keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit, sie spiegelt insbesondere auch die Sichtweise der Gesprächspartner wieder.[2] Es ist auch nicht gewährleistet, dass die Zuordnung zum ÖLN relevanten Bereich immer korrekt ist, dafür bräuchte es entsprechendes juristisches Fachwissen. Es fällt auf, dass der Gewässerschutz vergleichsweise viel Raum einnimmt, ebenso der Tierschutz, beides sind sensible Themen, was das Interesse der KonsumentInnen und BürgerInnen angeht. Bodenschutz und Luftreinhaltung / Klimaschutz haben bis heute für die landwirtschaftliche Praxis einen vergleichsweise kleinen Stellenwert. In der Übersicht fehlen beispielsweise, und das ist nicht zufällig, die zahlreichen Biotopschutzverordnungen zur Naturschutzgesetzgebung. Aus den Gesprächen muss die Schlussfolgerung gezogen werden, dass für die Landwirte die Naturschutzgesetzgebung (ausserhalb des Ökologischen Ausgleichs) kein Thema ist.

Auf Ebene Politik und in der Verwaltung besteht im Unterschied zur Wahrnehmung in der Landwirtschaftlichen Praxis eine grosse Dynamik, besonders in den «jüngeren» Umweltbereichen Bodenschutz, Luftreinhaltung / Klimaschutz und Biodiversität. Dies spiegelt sich einerseits in entsprechenden Vollzugshilfen, die für die Landwirtschaft erarbeitet werden (vgl. nächsten Abschnitt), aber auch in freiwilligen Programmen zur Reduktion der Ammoniakbelastung aus der Landwirtschaft (Ressourcenprogramme Landwirtschaft) oder in der Klimastrategie Landwirtschaft und der Biodiversitätsstrategie, die nicht zuletzt auf internationalen Druck vorangetrieben werden. Hat doch die Schweiz entsprechende internationale Konventionen – die Klimakonvention und die Biodiversitätskonvention – unterzeichnet und sich zum politischen Handeln verpflichtet.

---

[2] Eine gute Übersicht über die landwirtschaftsrelevanten gesetzlichen Grundlagen im Umweltbereich auf Ebene Bund findet sich in: BAFU, BLW. 2008. Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. 221 S. Die Übersicht ist geordnet nach: 1. Biodiversität und Landschaft, 2. Klima und Luft, 3. Wasser, 4. Boden und umfasst internationales Recht (z.B. die Biodiversitätskonvention aus dem Jahre 1992) und nationales Recht, von den verfassungsmässigen Grundlagen über Gesetze und Verordnungen bis zu weiteren Behörden verbindlichen Konzepten wie beispielsweise das Landschaftskonzept Schweiz LKS aus dem Jahre 1997.

**Tabelle 1 Übersicht über ausgewählte Erlasse mit Vorschriften zum Agrarumwelt- und Tierschutz (ohne internationale Vereinbarungen; ohne Gewähr)**

| Bereich | Schweiz | | Graubünden | | Waadt | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Nationales Recht** | **ÖLN-relevant** | **Kantonales Recht** | **ÖLN-relevant** | **Kantonales Recht** | **ÖLN-relevant** |
| **Gewässerschutz** | Art. 76 Bundesverfassung (SR 101) | | Art. 83 Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | | Art. 56 Constitution du canton de Vaud (RS 101.01) | |
| | Gewässerschutzgesetz (SR 814.20) | X | Kantonales Gewässerschutzgesetz (BR 815.100) | X | Art. 56 u. 99 Loi sur l'agriculture vaudoise (RS 910.03) | X |
| | Gewässerschutzverordnung (SR 814.201) | X | Kantonale Gewässerschutzverordnung (BR 815.200) | X | Règlement sur l'agroécologie (RS 910.21.1) | X |
| | Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (SR 814.81) | X | Art. 37 Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | X | | |
| | Pflanzenschutzmittelverordnung (SR 916.161) | ? | Art. 22 - 26 Landwirtschaftsverordnung (BR 910.050) | | | |
| | Verordnung Fachbewilligung PSM (SR 814.812.34) | ? | | | | |
| | Dünger-Verordnung (SR 916.171) | ? | | | | |
| | Chemikalienverordnung (SR 813.11) | X | | | | |
| | Art. 7 und Art. 70 e. und technische Regeln Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | X | | | | |
| **Naturschutz** | Art. 78 Bundesverfassung (SR 101) | | Art. 81 Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | | Art. 52 Constitution du canton de Vaud (RS 101.01) | |
| | Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) | X | Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz (BR 496.000) | X | Art. 65 Loi sur l'agriculture vaudoise (RS 910.03) | X |
| | Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1) Diverse Biotopschutz-Verordnungen | X | Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (BR 496.100) | X | Règlement d'application sur la protection de la nature, des monuments et des sites (RS 450.11.1) | X |
| | Art. 41 und Art. 70 e. und technische Regeln Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | X | Ausführungsbestimmungen zu Natur- und Heimatschutz (BR 496.110) | | Règlement d'application sur la protection de l'environment (RS 814.01.1) | X |

| Bereich | Schweiz | | Graubünden | | Waadt | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Nationales Recht** | **ÖLN-relevant** | **Kantonales Recht** | **ÖLN-relevant** | **Kantonales Recht** | **ÖLN-relevant** |
| **Bodenschutz** | Art. 1 Umweltschutzgesetz (SR 814.01) | | Art. 50 Kantonales Umweltschutzgesetz (BR 820.100) | X | Art. 55 Constitution du canton de Vaud (RS 101.01) | |
| | Art. 33 Umweltschutzgesetz (SR 814.01) | | Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | X | Art. 59 Loi sur l'agriculture vaudoise (RS 910.03) | X |
| | Verordnung über Belastungen des Bodens (SR 814.12) | X | | | Règlement d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environment (RS 814.01.1) | X |
| | Art. 70 e. und technische Regeln Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | X | | | Règlement d'application de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'environment (RS 814.03.1) | X |
| **Luftreinhaltung / Klimaschutz** | Art. 11 Umweltschutzgesetz (SR 814.01) | | Art. 12 - 18 Kantonales Umweltschutzgesetz (BR 820.100) | | Règlement d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environment (RS 814.01.1) | X |
| | Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1) | | Art. 4 - 9 und Anhang 2 Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | | Règlement d'application de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'environment (RS 814.03.1) | X |
| **Tierschutz** | Art. 80 Bundesverfassung (SR 101) | | Art. 81 Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | | Art. 56 Loi sur l'agriculture vaudoise (RS 910.03) | X |
| | Tierschutzgesetz (SR 455) | X | Veterinärgesetz (BR 914.000) | X | Règlement sur la protection des animaux (RS 922.05.1) | X |
| | Tierschutzverordnung (SR 455.1) | X | Veterinärverordnung (BR 914.100) | X | | |
| | Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1) | X | | | | |
| | Art. 5 Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | X | | | | |

## 2.2. Vollzugshilfen

Für die Umsetzung der Gesetzgebung gibt es zahlreiche Vollzugshilfen, beispielsweise:

- Seit 1994 gibt es vom BAFU die Wegleitung Gewässerschutz in der Landwirtschaft (http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00223/index.html?lang=de; letztmals aktualisiert 2008). Diese wurde 2011 durch die Vollzugshilfe «Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft» ersetzt (http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01581/index.html?lang=de; vgl. nachstehend).
- Die Landwirtschaftliche Beratung Agridea hat diverse Merkblätter herausgegeben. Diese haben den Charakter von Weisungen.
- Das BLW, Fachbereich Pflanzenschutzmittel unterhält ein Pflanzenschutzmittelverzeichnis (http://www.blw.admin.ch/psm/produkte/index.html?lang=de): Es ist eine Vollzugshilfe mit wichtigen Informationen für die Landwirte und die Berater, auch zu Produkten, die im Rahmen von Parallelimporten zugelassen sind. Z.B. Informationen zu Produktekategorie, Bewilligungsinhalten, Stoffen, Anwendungen, Auflagen, Gefahren etc.
- Die Konferenz der kantonalen Pflanzenschutzdienste KPSD hat Weisungen für die Erteilung von Pflanzenschutz-Sonderbewilligungen und die Anwendung bestimmter Pestizide erarbeitet (4 S.). Die Weisungen sind für den internen Gebrauch bestimmt (Zitat: «Die Weisungen sind für die zuständigen kantonalen Pflanzenschutzdienste und Berater eine Vollzugshilfe zum Anhang DZV, Kap. 6 «Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln». Ohne Genehmigung durch die KPSD können nur die Punkte 1, 2 und 6 für Publikationen verwendet werden.»).
- Das BVET unterhält eine gut ausgebautes, spezielles Internetportal (www.tiererichtighalten.ch), auf dem Fachinformationen angeboten werden.

Politikevaluationen und Umweltbeobachtung zeigten, dass der Umweltzustand sich nicht überall im gewünschten Sinn verbesserte. Gleichzeitig war oftmals nicht klar definiert, welche konkreten Ziele angestrebt werden. Dies erschwert, die Zielerreichung bzw. –verfehlung zu messen. Der Bundesrat führte im Jahr 2003 die festgestellten Defizite im Vollzug im Bereich der agrarrelevanten Umweltgesetzgebung auf einen ungenügenden Vollzug der bestehenden Vorschriften zurück. Die bestehenden Vollzugshilfen seien gemeinsam mit den Kantonen zu überarbeiten. Das BAFU und das BLW starteten das Projekt «Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft», bestehend aus den fünf Modulen Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft (Publikation 2011), Nährstoffe und Verwendung von Düngern, Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft (beide Publikation 2012 geplant), Biogas und Boden (Publikation 2013 geplant).[3]

[3] Mündliche Mitteilung von Ruth Badertscher, BLW, Fachbereich Ökologie, 3. November 2011.

# 3. Agrarumwelt- und Tierschutz: Akteure und Aufgaben

Die föderalistische Ausgestaltung der Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung bedeutet, dass es sehr viele verschiedene Akteure gibt, die bei der Umsetzung involviert sind. Dies wird verstärkt durch die Möglichkeit, dass Bund und Kantone private Leistungserbringer für Vollzugsaufgaben beiziehen können. Die Schweiz ist durch einen Mehrebenenvollzug geprägt (Hofer 2010).

## 3.1. Vollzugssystem i.w.S.

Es lässt sich zwischen einem Vollzugsystem im engeren und im weiteren Sinn unterscheiden. Das Vollzugssystem i.e.S. ist ein Teil des Vollzugssystems i.w.S (Abbildung 1). Von einem Vollzugsystem i.w.S. zu reden, macht Sinn bei einer dynamischen Betrachtung: Was sind die Treiber einer Weiterentwicklung der Normen und des Vollzugs?

Zum **öffentlichen Sektor** gehören die Bundesverwaltung, die kantonalen Verwaltungen, die in der Regel mit der Umsetzung beauftragt sind, und die Gemeinden. Der öffentliche Sektor entspricht dem Vollzugsystem i.e.S. und wird in Kapitel 3.2 beschrieben.

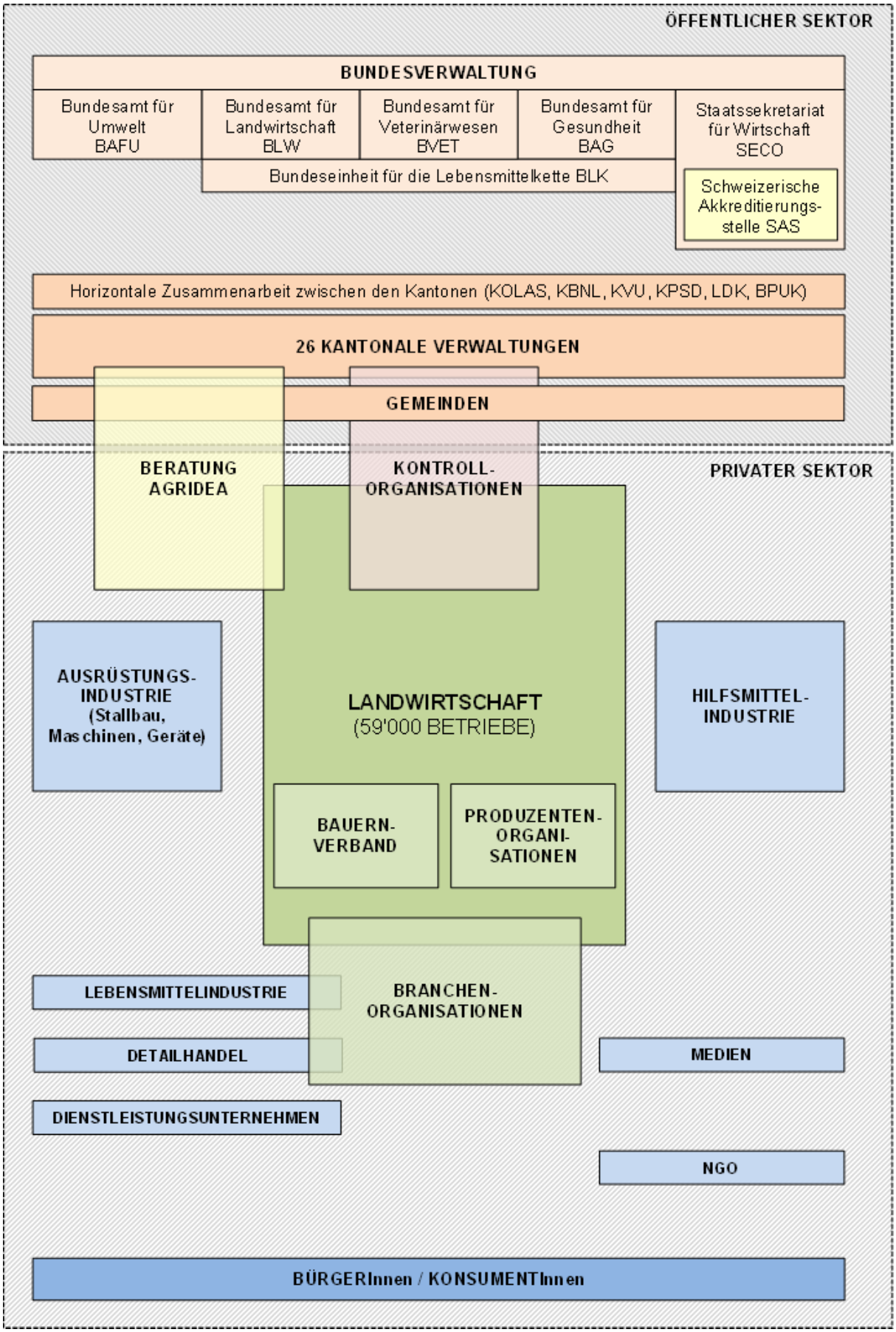
Zum **privaten Sektor** gehören die wirtschaftlichen Unternehmen und Verbände, von den vorgelagerten Industrien (Hilfsmittel-, Ausrüstungsindustrie; z.B. Fenaco, Syngenta) über die Landwirtschaftsbetriebe bis zu den nachgelagerten Industrien (Lebensmittelindustrie, Detailhandel; z.B. Migros, Coop). Auch die privatrechtlichen Kontrollstellen zählen zum privaten Sektor.

Im Zentrum des Vollzugssystems i.w.S. steht die **Landwirtschaft** mit ihren Interessensverbänden. Sie beeinflusst die Gesetzgebung durch intensives Lobbying. Nach der Inkraftsetzung wirkt sie beim Vollzug durch Informations- und Beratungstätigkeit mit, in manchen Kantonen sind Organisationen der Landwirtschaft direkt mit dem Vollzug beauftragt, so z.B. im Kanton Waadt. Die Kontrolle des Ökologischen Leistungsnachweises ÖLN erfolgt überwiegend durch Landwirte, die diese Kontrolltätigkeit in einem Teilzeitpensum, angestellt von einer Kontrollstelle, machen. Im schweizerischen Vollzugssystem sind die Landwirte nicht nur die Kontrollierten, sondern schätzungsweise ein bis zwei Prozent der Landwirte sind selber mit Kontrollaufgaben beauftragt.

Die Landwirtschaft wird flankiert von den **vor- und nachgelagerten Branchen**, die ebenfalls direkt oder indirekt vom Agrarumwelt- und Tierschutzrecht betroffen sind. Sowohl vor- wie nachgelagerte Sektoren beeinflussen Entwicklung von Gesetzgebung, Vollzug und Outcome (Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere): Sei es durch die intensive Marktbearbeitung (z.B. bei PSM: mehr Aussendienstmitarbeiter der ca. 60 PSM Firmen als Mitarbeitende der Fachstellen Pflanzenschutz), durch Einführung neuer Technologien (z.B. Maschinen, die präziseres Ausbringen von Düngern und PSM erlauben) oder durch Verschärfung von Vorschriften (z.B. Labels wie IP, Bio, SuisseGap). Ein wichtiger Akteur, der in allen vor- und nachgelagerten Bereichen tätig ist, ist die **Fenaco**.

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

**Abbildung 1 Vollzug in der Schweiz i.w.S.: Akteure**



## 3.2. Gesamtschweizerische Sicht: Das Vollzugssystem i.e.S.

Das Vollzugssystem i.e.S. wird durch zahlreiche Erlasse geregelt, die u.a. festlegen, welche Akteure bei der Umsetzung des Agrarumwelt- und Tierschutzrechts welche Zuständigkeiten haben. Dazu zählen in der Agrargesetzgebung das **Landwirtschaftsgesetz** (LwG) und die **Direktzahlungsverordnung** (DZV). Vorgaben für die Aufgabenteilung im Vollzug finden sich in der I**nspektionskoordinationsverordnung** (VKIL), die auf den 01.01.2012 von der **Kontrollkoordinationsverordnung** (VKKL) abgelöst wird. Bezüglich Daten wichtig ist die **Landwirtschaftliche Datenverordnung**. Auf übergeordneter Ebene von Bedeutung sind das **Regierungs- und Verwaltungsgesetz** (RVOG) und die **Regierungs- und Verwaltungsverordnung** (RVOV), welche u.a. die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung regeln. Bedeutsam ist weiter das **Subventionsgesetz** (SuG). Es ist die rechtliche Grundlage für die **Richtlinien für die Kürzung der Direktzahlungen** oder **Programmvereinbarungen** zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich, z.B. im Gewässerschutz oder im Naturschutz. In Tabelle 2 sind exemplarisch ausgewählte Regelungen des Vollzugs zusammengestellt.

**Tabelle 2 Aufgabenteilung beim Vollzug: wichtige und exemplarische Regelungen in der Gesetzgebung**

| | |
|---|---|
| **Landwirtschaftsgesetz LwG** (SR 910.1) | |
| Art. 178 Abs. 1 LwG | *«Soweit der Vollzug nicht dem Bund zugewiesen ist, obliegt er den Kantonen.»* |
| Art. 179 Abs. 1 LwG | *«Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone.»* |
| Art. 179 Abs. 2 LwG | *«Vollzieht ein Kanton das Gesetz mangelhaft, so kann ihm der Bund die Beiträge kürzen oder verweigern. (…)»* |
| Art. 185 Abs. 1 a. LwG | *«Zur Beschaffung der für den Vollzug des Gesetzes und die Wirkungskontrolle unerlässlichen Grundlagen erhebt und registriert der Bund sowohl auf sektoraler als auch auf einzelbetrieblicher Ebene Daten: zur Durchführung von agrarpolitischen Massnahmen»* |
| **Direktzahlungsverordnung DZV** (SR 910.13) | |
| Art. 66 Abs. 1 DZV | *«Die Kantone können Organisationen (…) zum Vollzug beiziehen; die Kontrolltätigkeit (…) wird vom Kanton stichprobenweise überprüft.»* |
| Art. 66 Abs. 4 a. DZV | *«Die Kantone veranlassen, dass Inspektionsfrequenzen und Koordination der Inspektionen sich nach der Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 richten.»* |
| Art. 66 Abs. 4 b. DZV | *«Die Kantone veranlassen, dass die Kontrollen, insbesondere bei der Tierhaltung, teilweise ohne Voranmeldung durchgeführt werden.»* |
| Art. 66 Abs. 6 DZV | *«Die Kantone erstellen jährlich nach Vorgabe des Bundesamtes einen Bericht über ihre Kontrolltätigkeit und über die verfügten Sanktionen.»* |
| Art. 70 Abs. 1 DZV | «*Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge gemüss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008) zur Kürzung der Direktzahlungen wenn*: … » |
| Art. 72 Abs. 1 DZV | «*Das Bundesamt vollzieht diese Verordnung, soweit nicht die Kantone damit beauftragt sind.*» |
| Art. 72 Abs. 2 DZV | *«Es (das Bundesamt) zieht dafür, soweit nötig, andere interessierte Bundesämter bei.»* |
| Art. 72 Abs. 3 DZV | *«Es beaufsichtigt den Vollzug in den Kantonen.»* |
| **Inspektionskoordinationsverordnung VKIL** (SR 910.15) (bis Ende 2011) | |
| Art. 3 Abs. 2 VKIL | *«Die Inspektionsresultate einer Inspektionsstelle sind für alle für den Vollzug zuständigen Behörden verbindlich. Die zuständigen Behörden überprüfen die Auftragserledigung der von ihnen beigezogenen privatrechtlichen Inspektionsstellen.»* |
| Art. 3 Abs. 3 VKIL | *«Die Vollzugsorgane melden Mängel, die unabhängig vom Inspektionsgegenstand festgestellt werden, anderen betroffenen Stellen sowie der Inspektionsstelle weiter. Die Vollzugsorgane und die Inspektionsstellen ziehen die Konsequenzen aus der Feststellung.»* |
| Art. 4 Abs. 2 VKIL | *«Die Koordinationsstelle bestimmt die zu inspizierenden Betriebe und Inspektionsbereiche. Sie führt eine Liste der für den Vollzug der Inspektionen nach Artikel 1 verantwortlichen Personen und übermittelt die Liste jährlich dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesamt für Veterinärwesen, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Gesundheit.»* |
| Art. 4 Abs. 3 VKIL | *«Die Kantone erfassen die Daten der inspizierten Betriebe, die Inspektionsresultate, die verhängten Verwaltungsmassnahmen sowie Daten zur Kürzung* |

| | |
|---|---|
| **Landwirtschaftsgesetz LwG** (SR 910.1) | |
| | *oder Verweigerung von Beiträgen in einem vom Bund unter Mitwirkung der Kantone betriebenen umfassenden, standardisierten und gemeinsamen Informationssystem.»* |
| Art. 5 Abs. 1 VKIL | *«Das Bundesamt für Landwirtschaft unterstützt und überwacht die Umsetzung dieser Verordnung in Koordination mit dem Bundesamt für Veterinärwesen, dem Bundesamt für Umwelt, dem Bundesamt für Gesundheit und der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette.»* |
| **Landwirtschaftliche Datenverordnung** (SR 919.117.71) | |
| Art. 2 Abs. 1 b. | *«Die Kantone erheben: Daten, die dem Vollzug des Landwirtschaftsgesetzes dienen, insbesondere Daten für die Gewährung von Beiträgen (…).»* |
| Art. 2 Abs. 1 g. | *«Die Kantone erheben: Daten und Ergebnisse zu einzelbetrieblichen Kontrollen, welche im Rahmen der Verordnung vom 14. November 2007 über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben erhoben werden (…).»* |
| **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG** (SR 172.010) | |
| Art. 10 Abs. 1 | *«Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit.»* |
| Art. 62a Abs. 1 | *«Sieht ein Gesetz für Vorhaben wie Bauten und Anlagen die Konzentration von Entscheiden bei einer einzigen Behörde (Leitbehörde) vor, so holt diese vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden ein.»* |
| Art. 62b Abs. 1 | *«Bestehen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den Fachbehörden innerhalb von 30 Tagen ein Bereinigungsgespräch; sie kann dazu weitere Behörden oder Fachleute beiziehen.»* |
| **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV** (SR 172.010.1) | |
| Art. 14 Abs. 1 | *«Die Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet. Sie unterstützen und informieren sich gegenseitig.»* |
| Art. 14 Abs. 3 | *«Sie (die Verwaltungsheinheiten) erteilen anderen Verwaltungseinheiten die Auskünfte, die für deren Aufgabenerfüllung erforderlich sind.»* |

Hauptergebnis der verschiedenen Erlasse ist eine Bestätigung der föderalistischen Ausgestaltung der schweizerischen Gesetzgebung: Die Kantone sind mit dem Vollzug beauftragt, während der Bund den Vollzug subsidiär begleitet. Nachstehend werden die Akteure gemäss Abbildung 1 und ihre Aufgaben im Einzelnen beschrieben.

## 3.3. Bundesverwaltung

Der Bund ist bei allen landwirtschaftsrelevanten Umwelt- und Tierschutzerlassen nur in definierten Fällen direkt mit dem Vollzug beauftragt. Oft, aber nicht immer, wird im betreffenden Gesetzeserlass festgelegt, welche Verwaltungsstelle für die Oberaufsicht zuständig ist (Tabelle 3). Häufig gibt es auch einen Koordinationsartikel, der verschiedene betroffene Bundesstellen über die allgemeine Zusammenarbeitspflicht hinaus zur Zusammenarbeit verpflichtet.

**Tabelle 3 Ausgewählte Agrarumwelt- und Tierschutzerlasse: Für die Oberaufsicht hauptverantwortliches Bundesamt laut Artikel im entsprechenden Gesetz[4]**

| Erlasse nach Regelungsbereich | BLW | BAFU | BAG | Seco | BVET |
|---|---|---|---|---|---|
| **Gewässerschutz** | | | | | |
| Gewässerschutzgesetz (SR 814.20) | Art. 62a | Art. 48 | | | |
| Gewässerschutzverordnung (SR 814.201) | | (?) | | | |
| Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (SR 814.81) | (?) | | | | |
| Pflanzenschutzmittelverordnung (SR 916.161) | Art. 71, 72, 73 | | | | |
| Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | Art. 72 | | | | |
| **Tierschutz** | | | | | |
| Tierschutzgesetz (SR 455) | | | | | (?) |

[4] Vgl. Anhang 14.1 Zwischenergebnisse: Übersicht Gesetze und Verordnungen: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

| Erlasse nach Regelungsbereich | BLW | BAFU | BAG | Seco | BVET |
|---|---|---|---|---|---|
| Tierschutzverordnung (SR 455.1) | | | | | Art. 208 |
| Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | Art. 72 | | | | |
| **Naturschutz** | | | | | |
| Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) | | (?) | | | |
| Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1) | | (?) | | | |
| z.B. Trockenwiesenverordnung (SR 451.37) | | (?) | | | |
| Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | Art. 72 | | | | |
| **Bodenschutz** | | | | | |
| Verordnung über Belastungen des Bodens (SR 814.12) | | (?) | | | |
| Anhang Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) | Art. 72 | | | | |
| **Luftreinhaltung / Klimaschutz** | | | | | |
| Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1) | | (?) | | | |

(?): = zuständiges Amt wird im Gesetz / in der Verordnung nicht genannt

Im Agrarumwelt-, Naturschutz- und Tierschutzrecht hat der Bund die Aufsicht über den Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone. Die wichtigsten Mittel dafür sind (Wild 2008: 16):

- Die Genehmigung von kantonalen Einführungsgesetzen durch den Bund.
- Die Behördenbeschwerde gegen kantonale Entscheide.
- Die Weisungsbefugnis des Bundes gegenüber den Kantonen.

Die hauptsächlichen Akteure in der Bundesverwaltung sind das Bundesamt für Landwirtschaft, das Bundesamt für Veterinärwesen, das Bundesamt für Umwelt, die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette und die Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS im Staatssekretariat für Wirtschaft Seco.

**Bundesamt für Landwirtschaft**

Das BLW ist der zentrale Akteur auf Bundesebene beim Vollzug der Direktzahlungsverordnung (DZV). Da der Vollzug der DZV vollständig an die Kantone delegiert ist, sind die Aufgaben des BLW beschränkt und das BLW ist auch nicht vollständig über den Vollzug informiert. So erhält das BLW beispielsweise nicht alle Direktzahlungsverfügungen, sondern nur die Entscheide in den Fällen, wo ein Landwirt Beschwerde macht.

Gemäss Art. 179 Abs. 2 Landwirtschaftsgesetz kann der Bund dem Kanton die Beiträge kürzen, wenn dieser das Gesetz mangelhaft vollzieht. Dieses Druckmittel ist allerdings eher eine theoretische Möglichkeit, entsprechend selten hat der Bund bisher davon Gebrauch gemacht (je einmal in Kt. FR, TI, LU).

Bei den weiteren umwelt-, natur- und tierschutzrechtlichen Erlassen ist das BLW teilweise am Vollzug beteiligt. Beispielsweise ist es beim Gewässerschutz für den Vollzug von Massnahmen in der Landwirtschaft gemäss Art. 62a GSchG zuständig. Eine Rolle spielt das BLW auch beim Vollzug des Tierschutzes, da Beanstandungen im Tierschutz direkt zu Direktzahlungskürzungen führen. Einbezogen, aber nicht hauptsächlich zuständig ist das BLW beim Vollzug des Natur- und des Bodenschutzes. Im Bereich Luftreinhaltung und Klimaschutz trägt das BLW keine Vollzugsverantwortung, wirkt aber bei Massnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft besonders im Rahmen von sogenannten Ressourcenprogrammen mit.

**Bundesamt für Umwelt BAFU**

In der Umweltgesetzgebung sind die Kantone in allen Bereichen für den Vollzug zuständig. Das BAFU hat die Oberaufsicht über den Vollzug zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK.

Im Zusammenhang mit dem Vollzug der Direktzahlungsverordnung liegt die Oberaufsicht über die umweltrechtlichen Bestimmung beim BAFU, während das BLW für die Bestimmungen, die über das Umweltrecht hinausgehen (z.B. Mindestanteil an Öko-Ausgleichsflächen, Fruchtfolgevorschriften), und die subventionsrechtlichen Bestimmungen (Direktzahlungen) zuständig ist.

Das BAFU hat einerseits nur eingeschränkte Kompetenzen und andererseits wenige Ressourcen (Personal-, Sachmittel) für den Vollzug. Gemäss einer groben Schätzung sind ca. sechs Personen im BAFU mit rechtlichen Aufgaben im Bereich Vollzug und Aufsicht beauftragt.[5]

Das BAFU kann im Sinne einer Oberaufsicht eingreifen, wenn es grobe Mängel im Vollzug gibt. Oft werden diese durch Meldungen von Bürgerinnen und Bürgern entdeckt. Das BAFU hat folgende Möglichkeiten:

- Das BAFU kann gegen erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsentscheide in den Kantonen Behördenbeschwerde machen (gegen alle Entscheide der kantonalen Stellen und Gerichte).
- Das BAFU könnte theoretisch auch die Bundesanwaltschaft beauftragen, ein Verfahren zu eröffnen, wenn man im BAFU der Meinung ist, ein Urteil sei zu mild. In der Praxis ist dies allerdings sehr schwierig, weil das BAFU nur 10 Tage Zeit hat, an die Bundesanwaltschaft zu gelangen.
- Oft macht BAFU allerdings nicht selber Beschwerde, sondern wird vom Bundesgericht um eine Stellungnahme gebeten. Das Bundesgericht entscheidet in ca. 98 Prozent der Fälle im Sinne des BAFU.

Das BAFU macht selber gar keine Kontrollen, systematische Stichprobenkontrollen von agrarrelevanten Umweltvorschriften auf Ebene Bund gibt es nicht.

**Zusammenarbeit BLW und BAFU: z.B. Umweltziele Landwirtschaft**

BLW und BAFU sind zur Zusammenarbeit in der agrarrelevanten Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung verpflichtet. Im Rahmen der Arbeiten des BAFU zu sektoralen Umweltzielen wurden in einem gemeinsamen Projekt die «Umweltziele Landwirtschaft (UZL)» erarbeitet. Sie bilden eine Übereinkunft zwischen BLW und BAFU. Die darin enthaltenen Ziele stellen eine Konkretisierung von Umweltbestimmungen in bestehenden Gesetzen dar. Betroffen sind v.a. USG, GschG, NHG und ChemG bzw. GschV, NHV, LRV, VBBo, ChemRRV und BiotopschutzVo. In allen Bereichen gibt es polizeirechtliche Vorschriften, die eingehalten werden müssen. Jede Behörde ist gehalten, deren Einhaltung zu prüfen. Jeder muss sich anstrengen, die Umweltziele zu erreichen, aber eine Nichterreichung der Ziele ist nicht von aussen einklagbar. Die Nichterreichung der Ziele ist auch deshalb kaum einklagbar, weil es nicht möglich ist, einen einzelnen Bauern einzuklagen, weil er seinen Beitrag nicht erbringe. Es gibt zudem keine Verpflichtung zur Berichterstattung. Vollzugshilfen zu den UZL sind in Arbeit.

**Bundesamt für Veterinärwesen BVET**

Das BVET hat keinen direkten Vollzugsauftrag (wenige Ausnahmen: Bewilligungsstelle für Stallsysteme, Oberkontrolle für Tierversuchsbewilligungen und Tierversuchsstatistik sowie in der Ausbildung), der Vollzug geht immer über die Kantone. Das BVET nimmt seine Aufsicht wahr über eine intensive Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Kantone sind auch auf die fachliche Unterstützung durch das BVET angewiesen. Hauptaufgabe des BVET sind die Unterstützung und Vereinheitlichung des Vollzugs (zu den Aufgaben im Detail vgl. Kapitel 9 Tierschutz).

Es ist vorgesehen, die Bundesämter BVET und BAG in demselben Departement zusammenzuführen.

**Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK**

Die BLK ist explizit als Kontrolleinheit geschaffen worden, sie ist aus der BSE Krise hinausgewachsen. Damals gründeten BAG, BLW und BVET zusammen die BSE Einheit (es gab einen Parlamentsbeschluss), diese war aber bis 2006 befristet. Alle Ämter hatten vorher einen sehr offen formulierten Aufsichtsauftrag ohne entsprechende Ressourcen. Um diese Aufsicht wahrzunehmen, wurde die BLK gezielt geschaffen. Der Bundesrat fällte diesen Entscheid 2007, seit 1.1.2008 ist die BLK operativ.

Administrativ ist die BLK beim BVET, strategisch bei BLW, BAG und BVET. Sie hat drei Hauptaufgaben:

1. Aufsicht über Vollzug wahrnehmen mit Audits
2. Nationalen Kontrollplan (NKP) erstellen
3. Dienstleistungen (spez. Aufgaben, z.B. Grundlagen erarbeiten für risikobasierte Kontrollen) für die Bundesämter (ca. 6-7 Prozent der Arbeit)

In einem Audit werden Informationen («Indizien») gesammelt als Grundlage für die Empfehlungen an die Bundesämter und die Kantone. Die kantonalen Berichte werden nach der Sichtung der Empfehlungen durch die Bundesämter in bereinigter Form direkt an die Kantone abgegeben. Solche Empfehlungen betreffen beispielsweise Hinweise auf unklare Formulierungen in Gesetzestexten. Bisher haben drei Audits stattgefunden: Grenztierärztliche Kontrollen, Milch und Fleisch, Tierschutz.

---

[5] Davon vier in der Abteilung Recht und zwei im übrigen BAFU (mündliche Mitteilung Florian Wild, 23. Juni 2011).

Die BLK kann nicht selber Betriebe in den Kantonen besuchen, Betriebsbesuche sind höchstens als Begleiter möglich. Wenn eine Vollzugsbehörde nicht auditiert werden will, so kann die BLK wegen der kantonalen Souveränität kein Audit einfordern. Das ist gegenwärtig ein Diskussionspunkt. Die bisherigen Audits würden die Grenzen des föderalistischen Vollzugs zeigen. Die BLK sei auf die Bereitschaft der Kantone für eine Zusammenarbeit angewiesen. Wenn ein Kanton nicht mitmachen wolle, so habe die BLK keinerlei Möglichkeiten, ihn dazu zu zwingen. Nicht alle Kantone seien den Audits gegenüber offen eingestellt. Ein Audit würde v.a. als Kontrolle wahrgenommen und nicht als Chance, durch eine unentgeltliche Aussensicht Hinweise auf Stärken und Schwächen und eine Grundlage für die Weiterentwicklung des Vollzugs zu bekommen.

**Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS**

Ziel und Aufgabe der SAS

Aufgabe der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS ist die formelle Anerkennung der Kompetenz einer Stelle, bestimmte Aufgaben durchzuführen, einerseits im Bereich fachtechnische Kriterien (z.B. DIN-, ISO-, SIA-Normen), andererseits im Bereich Qualitätsmanagement-Systeme (z.B. ISO/IEC 17020, EN 45011).[6] Am häufigsten werden Labors akkreditiert. Wer akkreditiert ist, darf auf den Prüfberichten oder auf den Zertifikaten seinen Kunden die Akkreditierungs-Signete verwenden (SWISS CERTIFICATION, SWISS INSPECTION, SWISS CALIBRATION, SWISS TESTING).

Akkreditierung ist eine **Kompetenzbescheinigung** und nicht eine Beurteilung der effektiven Arbeitsweise einer Inspektions- oder Zertifizierungsstelle. Die Aufgabe der SAS ist die Kompetenz, nicht der Vollzug. Die Überprüfung der korrekten flächendeckenden Umsetzung der Anforderungen ist Aufgabe der Oberkontrolle.

Ziel ist, dass ein Zertifikat/ein Bericht auf der ganzen Welt anerkannt wird. Dazu gibt es ein **Multilaterales Abkommen MLA** im Bereich der Akkreditierung. Die Schweiz ist schon sehr lange Mitglied des MLA. Sämtliche MLA Mitglieder müssen regelmässig gegenüber den anderen Mitglieder nachweisen, dass sie die Anforderungen der ISO/ IEC 17011 erfüllen. Dies wird regelmüssig überprüft.

Jedes Land muss/darf nur eine einzige Akkreditierungsstelle haben. Dadurch will man verhindern, dass durch zusätzlichen Wettbewerb unter den Akkreditierungsstellen die hohen Anforderungen verwässert werden. Die Akkreditierung ist ein wichtiges Instrument auf internationaler Ebene zum Abbau von Handelshemmnissen im nicht tarifären Bereich.

Die gesetzliche Grundlage ist die Akkreditierungsverordnung (AkkBV, 17.6.96). Es gibt eine **Akkreditierungskommission** (AKKO), gewählt vom Bundesrat.[7] Weiter gibt es Sektorkomitees SK.

An der SAS arbeiten ca. 20 leitende Begutachter, drei davon im Bereich Landwirtschaft. Die SAS hat ca. 700-800 Kunden und wird hauptsächlich durch die Gebühren der Kunden finanziert. Budget ca. 7 Mio., Kostendeckungsgrad ca. 90 Prozent.

Ablauf einer Akkreditierung

Zuerst werden die Grundanforderungen gemäss ISO/IEC 17020 (1998) für Inspektionsstellen überprüft:[8]

- Sämtliche Systemelemente der Norm ISO/IEC 17020 vorhanden
- QMS in der Praxis funktionsfähig
- Ausgewiesene, fachgerechte Aus- und Weiterbildung der Auditoren
- Sämtliche zur Begutachtung vorzulegenden Inspektionsverfahren dokumentiert und ordentlich verwaltet
- Periodische Kontrollen der Infrastruktur dokumentiert

Am Anfang, d.h. während den ersten 5 Jahren nach der Erstakkreditierung, geschieht dies jährlich bzw. die Zeit zwischen zwei Überprüfungen kann auf bis zu 18 Monate ausgedehnt werden. Ab einer Re-Akkreditierung hat die Überwachung mindestens alle 24 Monate zu erfolgen. Als Mindestanforderung muss

[6] Akkreditierung = Formelle Anerkennung der Kompetenz einer Kalibrier-, Prüf-, Inspektions- oder Zertifizierungsstelle, nach international massgebenden Anforderungen bestimmte Prüfungen oder Konformitätsbewertungen durchzuführen (Definition gemäss SECO/SAS 2010: 14).

[7] Ende 2010 zählte die AKKO 11 Mitglieder, darunter Dominique Barjolle (Agridea) und Muriel Uebelhart (kF). (SECO/SAS 2011: 8)

[8] Quellen: SAS/SECO ohne Jahr (Folie 8) und 27-seitige Checkliste auf SAS Homepage http://www.seco.admin.ch/sas/00032/00071/00177/index.html?lang=de)

innerhalb einer Akkreditierungsperiode der gesamte Geltungsbereich der jeweiligen Inspektionsstelle vertieft überprüft werden. Zu einer vertieften Überprüfung gehört in der Regel ein Begleitaudit, wo man den Inspektor/ Kontrolleur bei der Ausübung der Inspektion begleitet und seine Kompetenz bewertet. Eine «Evaluation» bzw. Überprüfung findet im Durchschnitt im Abstand von 18-20 Monaten statt.

Kosten der Akkreditierung

Eine Erstakkreditierung kostet ca. 20'000 bis 35'000 CHF, die jährlichen Kosten betragen ca. 10'000 bis 15'000 CHF.

Akkreditierung im Bereich Landwirtschaft

Kompetenzbescheinigungen werden im Bereich Landwirtschaft ausgestellt für die Kompetenz, öffentlich-rechtliche Normen (z.B. ÖLN, Tierschutz, RAUS/BTS) und privatrechtliche Normen (z.B. IP Suisse, Bio Knospe) zu kontrollieren.

Überprüft wird einerseits das Qualitätsmanagementsystem (QMS) gemäss ISO/IEC Normen, relevant im Bereich Landwirtschaft ist ISO/IEC 17020 (1998) für Inspektionsstellen (SIS). Andererseits schaut ein Fachexperte die fachtechnischen Kompetenzen an. Im Bereich ÖLN stellt das BLW bzw. der Fachbereich Öko- und Ethoprogramme die Fachexperten. Im Bereich Bio, AOC und Berg/Alp sind es Mitarbeiter des BLW Fachbereiches Qualität.

Im **Sektor Komitee SK Landwirtschaft** sind das BLW vertreten, die Kantone, die Inspektionsstellen und die Landwirtschaft.[9] Die Aufgabe des SK Landwirtschaft besteht darin, die einheitlichen Auslegungen der Fachexpertentätigkeit zu fördern und damit die Überwachungstätigkeit zu harmonisieren. Das SK Landwirtschaft trifft sich zweimal pro Jahr. Man beschäftigt sich mit ausgewählten Themen, z.B.:

- Anpassung des Formulars Winterauslauf, die Ergebnisse werden im KIP Kontrollhandbuch festgehalten.
- 2010 etwa wurden im Tierschutz die Indikatoren bezüglich genügender Einstreuung im Bereich Tierschutz bei Lauf- und Anbindeställen definiert (SECO/SAS 2011: 11).
- Festlegung von Bestimmungen betreffend die Kontrolle von Biodiversitätsanforderungen. Ausgelöst wurde dies durch privatrechtliche Biodiversitätsanforderungen (IP-Suisse). Im öffentlich-rechtlich geregelten Bereich ist die Biodiversität teilweise über die Ökoqualitätsverordnung ÖQV abgedeckt. Im SK Landwirtschaft wurde nun beispielsweise festgelegt, dass Kontrollstellen mit ÖQV Kompetenz auch die Biodiversität im Bereich IP-Suisse kontrollieren können. Man gibt den Kontrollstellen Zeit bis 2013, die ÖQV Kompetenz zu erhalten oder aber dann müssen sie im Bereich der IP-Suisse Biodiversitätsanforderungen eine Bereichserweiterung beantragen.

Da es den ÖLN seit 1999 gibt, haben die Inspektionsstellen in der Regel viel Erfahrung. Dazu trägt auch bei, dass bei den ÖLN Inspektoren eine geringe Fluktuation herrscht. Es besteht eine gute Zusammenarbeit mit der KIP (Koordinationsgruppe ÖLN Deutschschweiz-Tessin, vgl. nachstehend) sowie der ERFA Gruppe der Inspektionsstellen. So gibt es eine gemeinsame Checkliste der KIP, ein gemeinsames Kontrollhandbuch und Bestrebungen für eine einheitliche Interpretation. Dasselbe gilt für die PIOCH, die ÖLN Koordinationsgruppe in der Romandie.[10]

Umgang mit Normenabweichungen

Wenn bei der Überwachung der akkreditierten Stellen Normenabweichungen festgestellt werden, so werden Auflagen mit Fristen formuliert. Art und Häufigkeit von Normenabweichungen werden nicht systematisch dokumentiert.

Internationale Zusammenarbeit und Unterschiede

Welt- und Europa-weit gibt es mehrere Akkreditierungsorganisationen, so beispielsweise das International Accreditation Forum IAF und die European Cooperation for Accreditation EA. Eine engere Zusammenar-

---

[9] Das SK Landwirtschaft wird von Lorenz Roggli/SAS geleitet. Zu den Mitgliedern zählen u.a.: Marcel Friedli, Prométerre/Office Eco'Prest, Lausanne; Stefan Furrer, Geschäftsführer der Kontrollstelle Qualinova; Laurent Nyffenegger, BLW/Fachbereich Öko- und Ethoprogramme; Stefan Rohrer, Lw.amt ZG; Viktor Schmid, Abt. Landwirtschaft AG; Veronika Wanzenried, KUL; Albert Widmer, Agroscope Tänikon (http://www.seco.admin.ch/sas/landwirtschaft/00135/index.html?lang=de; Zugriff: 18.08.2011)

[10] PIOCH = Groupement pour la Production Intégrée dans l'Ouest de la Suisse (http://www.agora-romandie.ch/index.php?cat=3&page=33). PIOCH vereinigt die sieben kantonalen IP Vereinigungen in der Westschweiz. Diese sind gleichzeitig die ÖLN Kontrollstellen, die, ausser der AFAPI/FIPO (Kt. FR), unter dem Dach der OIC zusammengeschlossen sind.

beit gibt es zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich, die sich in der DACH organisiert haben und sich regelmässig treffen.

Unterschiede gibt es zwischen den Ländern bei der organisatorischen Eingliederung der Akkreditierungsstelle. In der CH sind die Mitarbeitenden der SAS fest angestellt, in D wird die Akkreditierung durch eine beliehene Stelle DAKKS gemacht.

## 3.4. Kantone

**Hauptakteure des Vollzugs**

Die Kantone sind grundsätzlich für den Vollzug zuständig. Ausser beim Tierschutz sind sie frei, wie sie den Vollzug organisieren, z.B. in welcher Behörde die Verantwortung angesiedelt ist und wie Landwirtschafts-, Umwelt- und Naturschutzbehörden zusammen arbeiten. Beim Naturschutz beispielsweise ist es oft so, dass Landwirtschaftsstellen die NHG Objekte kontrollieren. Die Marktüberwachung nach der Chemikalien- und der Pflanzenschutzmittelverordnung beispielsweise ist auch Aufgabe der Kantone. Für den Vollzug der Direktzahlungsverordnung und die Kontrolle des Ökologischen Leistungsnachweises etc. ist das entsprechende kantonale Landwirtschaftsamt zuständig.

**Horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen**

Eine Eigenheit der föderalistischen Schweiz ist die freiwillige Zusammenarbeit der Kantone in verschiedensten Bereichen. Einerseits dient sie der Interessenwahrung gegenüber dem Bund, andererseits der Harmonisierung von Gesetzgebung und Vollzug. Im Zusammenhang mit Umwelt, Tierschutz und Landwirtschaft sind sieben Konferenzen auf Ebene Verwaltung bzw. kantonaler Exekutive zu erwähnen:

Umwelt:

- Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK
- Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz KVU
- Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz KBNL

Landwirtschaft und Tierschutz:

- Konferenz kantonaler Landwirtschaftsdirektoren LDK
- Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz KOLAS
- Konferenz der kantonalen Pflanzenschutzdienste KPSD
- Konferenz der Kantonstierärzte

Darüber hinaus gibt es weitere überkantonale Gremien im Umweltbereich, z.B.:

- Cercl'eau: Mitglieder des Cercl'eau sind Gewässerschutzfachleute von Verwaltungsstellen der Kantone, des Bundes oder der Kommunen sowie von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Hochschulen.[11]
- Cercl'Air: Vereinigung der schweizerischen Behörden- und Hochschulvertreter im Bereich der Luftreinhaltung und der nichtionisierenden Strahlung.[12]

Weiter gibt es je nach Problem auch eine regionale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Kantonen.

**Koordinationsgruppe ÖLN Deutschschweiz-Tessin (KIP)[13]**

Die KIP fungiert als Plattform zwischen den für den Vollzug verantwortlichen kantonalen Ämtern und den ÖLN Kontrollstellen (vgl. nächsten Abschnitt). Grundsätzlich werden in der KIP keine privaten Labels berücksichtigt, sondern nur der gesetzliche Standard. Dennoch sind in der KIP nicht nur die Kantone und die Kontrollstellen vertreten, sondern beispielsweise auch die Agrosolution AG, die das Kontrollwesen der Standards SwissGAP und Suisse Garantie sowie das Labelprogramm IP-SUISSE betreut. Denn zusammen mit den ordentlichen ÖLN Kontrollen werden oft auch die privaten Labels kontrolliert.

---

[11] « Cercl'eau ist seit 1962 die Vereinigung der kantonalen Fachleute für Gewässerbiologie und Gewässerchemie. (…) Ziele: Unterstützung und Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des ganzheitlichen Gewässerschutzes (…).» (http://www.cercleau.ch/index.php/de/portrait/)

[12] «Der Cercl'Air zählt ca. 230 Mitglieder und pflegt und fördert die interkantonale Koordination des Vollzugs der Luftreinhalte- Verordnung und der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlung und fördert das Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis.» (http://www.cerclair.ch/cmsv2/index.php?wer-sind-wir)

[13] Die Ausführungen beziehen sich auf die Arbeit der KIP. Zur Koordinationsgruppe ÖLN in der Romandie (PIOCH) vgl. Fussnote 10.

Ziel der KIP ist die Harmonisierung des ÖLN Vollzugs. Die KIP erstellt einheitliche Kontrolldokumente und entsprechende gemeinsame Stellungsnahmen. Innerhalb der KIP wird auch die Kritik an den Vorschriften sehr stark diskutiert. Die KIP ist bei der Beratungszentrale Agridea in Lindau angesiedelt.

In der KIP werden anstehende Probleme diskutiert und es wird nach Lösungen gesucht, z.B.:

- Rollenverteilung im Vollzug: Ein Problem beim Vollzug ist, dass die Rollenverteilung (wer macht was) oft unübersichtlich ist. Ein aktuelles Beispiel ist das Meldewesen im Bereich Tierschutz. Eine Arbeitsgruppe wurde etabliert, um eine Muster-Leistungsvereinbarung zwischen den Kontrollstellen und den kantonalen Behörden zu erarbeiten. Problematisch bleibt die oftmals nicht einheitliche Struktur der Behörden in den Kantonen.
- Sonderbewilligungen im Pflanzenschutz: In den letzten Jahren wurde festgestellt, dass, als eine Probenahme von Boden- oder Pflanzenmaterial vor der Tür stand, plötzlich viel mehr Anträge für eine Sonderbewilligung eingereicht wurden als vorher. Bei den Sonderbewilligungen stellt sich beispielsweise die Frage, wer sie ausstellen kann. Kann dies der Kontrolleur direkt bei der Kontrolle machen, oder muss bei einem entsprechenden kantonalen Amt ein Gesuch eingereicht werden?
- Kontrolle von Kleinstbetrieben: Die KIP schlägt vor, auch Kleinstbetriebe, welche die Voraussetzungen für Direktzahlungen nicht erfüllen, zu kontrollieren. Auch wenn die KIP davon ausgeht, dass bei diesen Betrieben die soziale Kontrolle meistens funktioniert und es deshalb bei Verdacht zu Anlasskontrollen kommt, könnte dies das Image der Landwirtschaft verbessern.
- Ausbildung der Kontrolleure: Die Ausbildung der Kontrolleure muss gemäss Akkreditierung minimale Vorgaben genügen. Eine einheitliche Ausbildung der Kontrolleure wurde in der KIP besprochen, jedoch verworfen. Die Kontrollstellen befürchten dadurch einen zu einheitlichen Arbeitsmarkt, Kontrolleure könnten einfacher die Kontrollstelle wechseln. Durch gemeinsame Standards bei der Ausbildung könnten jedoch die Kontrollstellen profitieren.
- Erfassung der Kontrollen und Verstösse in zentraler Datenbank Acontrol: Die Befürchtung gegenüber dem System Acontrol ist, dass der Landwirt gläsern wird und Informationen an Dritte gelangen, die nicht dazu berechtigt sind. Aufgrund des Datenschutzes muss der Zugang beschränkt sein.
- Neue Vorschriften in der AP2014/17: In einer gemeinsamen Stellungnahme wurden neue Vorschriften kritisiert, die nicht kontrollierbar sein werden und bei denen der Vollzug nicht garantiert werden kann. Z.B. ist zur Verhinderung von Erosion eine Anbaupflicht von Zwischenkulturen vorgesehen. Diese sollen jedoch zu einem Zeitraum angesät werden, wo keine Kontrollen stattfinden. Doch bei diesem Beispiel ist nicht nur die Kontrollierbarkeit, sondern die Wirksamkeit generell umstritten. Ein weiteres Beispiel ist die Sömmerungsverordnung. Sie verbietet den Kraftfuttereinsatz auf einer Alp. Dies sei jedoch nur schwer kontrollierbar.

Durch die Arbeit der KIP konnten einheitliche Kontrollberichte durchgesetzt werden, trotzdem haben viele Kantone noch unterschiedliche Kontrollhandbücher. Bei der Arbeit in der KIP ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen Vertreter in der KIP nicht immer frei in der Entscheidung sind, ihr Vorgesetzter zu Hause hat unter Umständen eine andere Ansicht.

## 3.5. Kontroll-/Inspektionsstellen und Zertifizierungsstellen

### Übersicht

Über 20 Kontrollstellen (Tabelle 4)

In der Schweiz gibt es über 20 Kontrollstellen, die meisten sind privatrechtlich organisiert (Vereine, Aktiengesellschaften u.a.), und 7 Zertifizierungsstellen, darunter die bio.inspecta AG und die Organisation intercantonale de certification OIC, zu welcher 8 Kontrollstellen gehören (vgl. Kapitel 0 Kanton Waadt). Seit 2004 sind alle Kontrollstellen nach ISO/IEC 17020 akkreditiert. Die zwei grössten sind der Verein Kontrollkommission für umweltschonende und tierfreundliche Landwirtschaft KUL (Kt. Bern) und die Qualinova AG (Kt. Luzern). Die Qualinova ist – abgesehen von Einzelfällen – die einzige, die auch in anderen Kantonen arbeitet (UR, OW, TI, einzelne auch in AG).

**Tabelle 4 Kontroll- und Inspektionsstellen der Kantone**

| Kanton | Inspektionsstelle | Behörde / privat | Unternehmensform | Akkredi-tierung | Erst-akkredit. | Letzte Akkredit. | Typ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ZH | Agrocontrol des ZBV | privat | Verein | Ja | 2001 | 2011 | C |
| BE | KUL / CAREA (Verein KUL[1)]) | privat | Verein | Ja | 2000 | 2010 | A |
| LU | Qualinova AG | privat | AG | Ja | 2001 | 2011 | A |
| UR | Qualinova AG | privat | AG | Ja | 2001 | 2011 | A |
| SZ | Kontrolldienst Schwyz/Nidwalden/Zug (KDSNZ ) | Behörde | - | Ja | 2004 | 2009 | C |
| OW | Qualinova AG, Zweigstelle Urschweiz | privat | AG | Ja | 2001 | 2011 | A |
| NW | Kontrolldienst Schwyz/Nidwalden/Zug (KDSNZ ) | Behörde | - | Ja | 2004 | 2009 | C |
| GL | Kontrolldienst KUT | privat | GmbH | Ja | 1999 | 2009 | C |
| ZG | Kontrolldienst Schwyz/Nidwalden/Zug (KDSNZ ) | Behörde | - | Ja | 2004 | 2009 | C |
| FR | AFAPI/FIPO Grangeneuve | privat | Association /Verein | Ja | 2000 | 2010 | C |
| SO | AgroControll GmbH | privat | GmbH | Ja | 2004 | 2008 | A |
| BL | AgroControll GmbH | privat | GmbH | Ja | 2004 | 2008 | A |
| SH | Kontrolldienst Landwirtschaftsamt Schaffhausen (KLS) | Behörde | - | Ja | 2003 | 2008 | C |
| AI/AR | Landwirtschaftlicher Inspektionsdienst Appenzell (LIA) | Behörde | - | Ja | 2001 | 2011 | A |
| SG | Kontrolldienst KUT | privat | GmbH | Ja | 1999 | 2009 | C |
| GR | Landw. Kontrolldienst Graubünden (LKGR) | Behörde | - | Ja | 2000 | 2010 | A |
| AG | AGRICON GmbH | privat | GmbH | Ja | 2002 | 2007 | A |
| TG | Landwirtschaftsamt Kontrollstelle KOL | Behörde | - | Ja | 1999 | 2009 | C |
| **Romandie+TI** | Organisme intercantonal de certification (OIC) | privat (?) | einfache Gesellschaft | Ja | 2004 | 2009 | C |
| TI | Agrispea S.A. Organismo d'Ispezione accreditato (Teil OIC) | privat | AG | Ja | 2004 | 2009 | C |
| VD | CoBrA (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| VS | AVPI (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| VS | OLK (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| NE | ANAPI (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| GE | AGRI-PIGE (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| JU | AJAPI (Teil OIC) | privat | Association /Verein | Ja | 2004 | 2009 | C |
| **Bio - CH** | bio.inspecta AG | privat | AG | Ja | 1999 | 2009 | C |
| | Bio Test Agro AG | privat | AG | Ja | 2000 | 2008 | C |

Quelle: Verzeichnis der Schweizerischen Inspektionsstellen SIS (http://www.seco.admin.ch/sas/00206/index.html?lang=de).
Zur Typisierung der Kontrollstellen (A, B, C) vgl. nachstehend

Theoretisch besteht die Möglichkeit, dass Betriebe die Kontrollstelle wählen können,[14] faktisch haben die Kontrollstellen aber eine regionale Monopolstellung, denn es geschieht (ausser bei Bio) nur sehr selten, dass ein Betrieb die Kontrollstelle wechselt. Der Vorteil des faktischen regionalen Monopols ist, dass die Inspektionsstellen durch ihre Kunden weniger gegeneinander ausgespielt werden können und dadurch weniger erpressbar sind.

Mehrere hundert Kontrolleure

In der Schweiz arbeiten mehrere hundert Kontrolleure, die genaue Zahl ist nicht bekannt, allein im Kanton Waadt sind es inkl. Préposés Agricoles mehr als 300. Praktisch alle sind Landwirte, die Kontrollen im Teilzeitpensum machen.

Anforderungen an Kontrolleure: Häufig wird verlangt, dass Kontrolleure mindestens Meisterlandwirte sind. Ein Minimum an Kontrollen pro Jahr wird verlangt, ein Experte geht davon aus, dass ab ca. 100 Kontrollen pro Jahr genügend Routine besteht. Derselbe Experte ist der Meinung, dass ein Kontrolleur maximal 50-60 Prozent arbeiten sollte, «da man mehr nicht aushalte».

Gemäss Auskunft einer Kontrollstelle würde ein 100 Prozent Pensum etwa 700 Betrieben pro Jahr entsprechen. Pro Arbeitstag könne man etwa drei Betriebe kontrollieren.

Kunden

Die Kunden der Kontrollstellen sind:

- Die Kantone: z.B. Leistungsaufträge für die Kontrolle von ÖLN (DZV), Tierschutzgesetzgebung, Ökoqualitätsverordnung (ÖQV), Ethoprogramme RAUS/BTS, Tierseuchenverordnung, Sömmerungsbeitragsverordnung, Tierarzneimittelverordnung, Gewässerschutzgesetzgebung, Chemikalienrisikoreduktionsverordnung, Primärproduktionsverordnung etc.
- Labelorganisationen: z.B. IP-Suisse Labels
- Interessenorganisationen: z.B. QM Schweizer Fleisch des Schweizerischen Bauernverbandes
- Branchenorganisationen: z.B. SwissGAP
- AOC: z.B. Emmentaler AOC der Emmentaler Switzerland
- Bauern: Die Kontrollstellen überprüfen zusammen über 50'000 Landwirtschaftsbetriebe.

Es gibt keine Statistik, wie viele Betriebe die einzelnen Kontrollstellen kontrollieren. Die Anzahl Betriebe je Kontrollstelle entspricht aber etwa der Anzahl Betriebe im Kanton, da sich das Kontrollgebiet im Wesentlichen mit dem Kantonsgebiet deckt. Abzüglich die entsprechenden Bio Betriebe im jeweiligen Kanton, Bio Betriebe werden durch bio.inspecta AG und die Bio Test Agro AG überprüft.

Anforderungen an die Kontrollstellen

Ausgewählte wichtige Anforderungen betreffen die Finanzierung der Kontrollstellen und das Verhältnis von Kontrolle und Beratung. Gemäss ISO/IEC 17020 ...

- ...müssen die Kontrollstellen kostendeckend arbeiten
- ...müssen Beratung und Kontrolle strikt getrennt sein.

Keine strikten Anforderungen gibt es bzgl. der Ausbildung der Kontrolleure. Die Kontrollstelle macht einen Vorschlag, der von der SAS gebilligt werden muss.

Unterschiede zwischen Kontrollstellen

Die Kontrollstellen unterscheiden sich …

- … beim Akkreditierungstyp: A, B, C (vgl. nachstehend)
- … beim Geltungsbereich der akkreditierten Stellen: Welche öffentlich-rechtlichen (z.B. ÖLN, RAUS/BTS) und privatrechtlichen Normen (z.B. IP, Bio) dürfen kontrolliert werden?
- … bei der Komplexität. So haben grosse Kontrollstellen mehr Spezialfälle, mehr Erfahrung und damit mehr Wissen. Dies sei aber nicht falsch zu verstehen, das Wissen der Kontrollstelle ist an

[14] Gemäss Auskunft von Peter Zbinden, verantwortlich für BTS/RAUS im Fachbereich Öko- und Ethoprogramme im BLW, ist die Wahlfreiheit bei der Wahl der Kontrollstelle beim ÖLN von der Bio-Kontrolle (BioV) abgeschaut und ausser in den Weisungen und Erläuterungen zur DVZ nicht festgehalten. Obwohl es keine gesetzliche Grundlage für diese Wahlfreiheit gebe, sei diese, so Zbinden, fast so bindend, als wenn sie in der DZV festgeschrieben wäre (mündliche Auskunft Peter Zbinden, 15. November 2011).

die situativ gegebenen Unterschiede angepasst. Z.B. AR/AI macht kaum Kontrolle von Ackerbau und es fehlt entsprechend das Wissen, in AR/AI gibt es aber auch keinen Ackerbau.

Zusammenarbeit zwischen den Kontrollstellen

Es gibt eine Erfahrungsgruppe ISO/IEC 17020. Sie wurde auf Initiative der Qualinova AG gegründet als Selbsthilfemassnahme, damit das Gefälle zwischen den Kontrollstellen nicht zu gross wird. In der ERFA gleicht man ab, eicht, harmonisiert. Alle Geschäfts- und Q-Leiter treffen sich zweimal jährlich.

### Akkreditierung und Unabhängigkeit der Kontrollstellen

Gesetzlich ist die Akkreditierung von ÖLN Kontrollstellen, die in der kantonalen Verwaltung angesiedelt sind, nicht vorgeschrieben, faktisch lassen sich im Bereich Landwirtschaft aber alle Kantone, welche die Kontrollen nicht delegiert haben, akkreditieren. Dazu gehören GR, die Innerschweizer Kantone SZ, NW und ZG, SH, AI/AR, SG und TG (Tabelle 4).

Die Kontrollstellen werden nach Grad der «Unabhängigkeit» verschiedenen Typen zugeordnet, die Unabhängigkeit nimmt von Typ A über Typ B nach Typ C ab:

- Typ A: Vollständig unabhängig. (6 Kontrollstellen)
- Typ B: Nicht vollständig unabhängig, etwa wenn eine Inspektionsstelle innerhalb der Organisation angesiedelt ist (z.B. Milchinspektion im BLW). (keine Kontrollstelle)
- Typ C: Es besteht eine Beziehung zum inspizierten Bereich/ Produkt, aber mit organisationstechnischen Massnahmen wurde eine klare Abgrenzung vorgenommen (z.B. AgroControl des ZH Bauernverbandes). (9 bzw. 16 Kontrollstellen)

Für die Typisierung der nach ISO/IEC 17020 akkreditierten Kontrollstellen gibt es einen gewissen Ermessensspielraum, aber es gibt Bemühungen für eine Harmonisierung. Auch die Kontrollstelle des Kantons GR beispielsweise hat ein A, obwohl sie in der Verwaltung angesiedelt ist. Innerhalb der SAS wurde festgelegt, dass Inspektionsstellen einer Behörde bezogen auf den zu inspizierenden Bereich als unabhängig zu betrachten und demnach dem Typ A zuzuordnen sind.

Die Bedeutung dieser Typisierung für die Kontrollqualität wird unterschiedlich eingeschätzt. Der Grundsatz des SAS ist, dass man Vertrauen in die Stelle hat. Die Hypothese des zuständigen leitenden Begutachters der SAS ist, dass es zwischen den Stellen keine signifikanten Unterschiede beim Festhalten von Verstössen oder beim Punkte verteilen gibt. Die Gegenhypothese ist, dass es sehr wohl Unterschiede gibt. Eine mögliche Erklärung für allfällige Unterschiede zwischen Kontrollstellen ist, dass ein Kontrolleur, wenn er feststellt, dass es trotz Beanstandung keine Direktzahlungskürzung gibt, sich bei der Kontrolle dem Kanton anpasst. Mit Acontrol wird man über eine Datengrundlage verfügen, um die Kontrollstellen zu vergleichen.

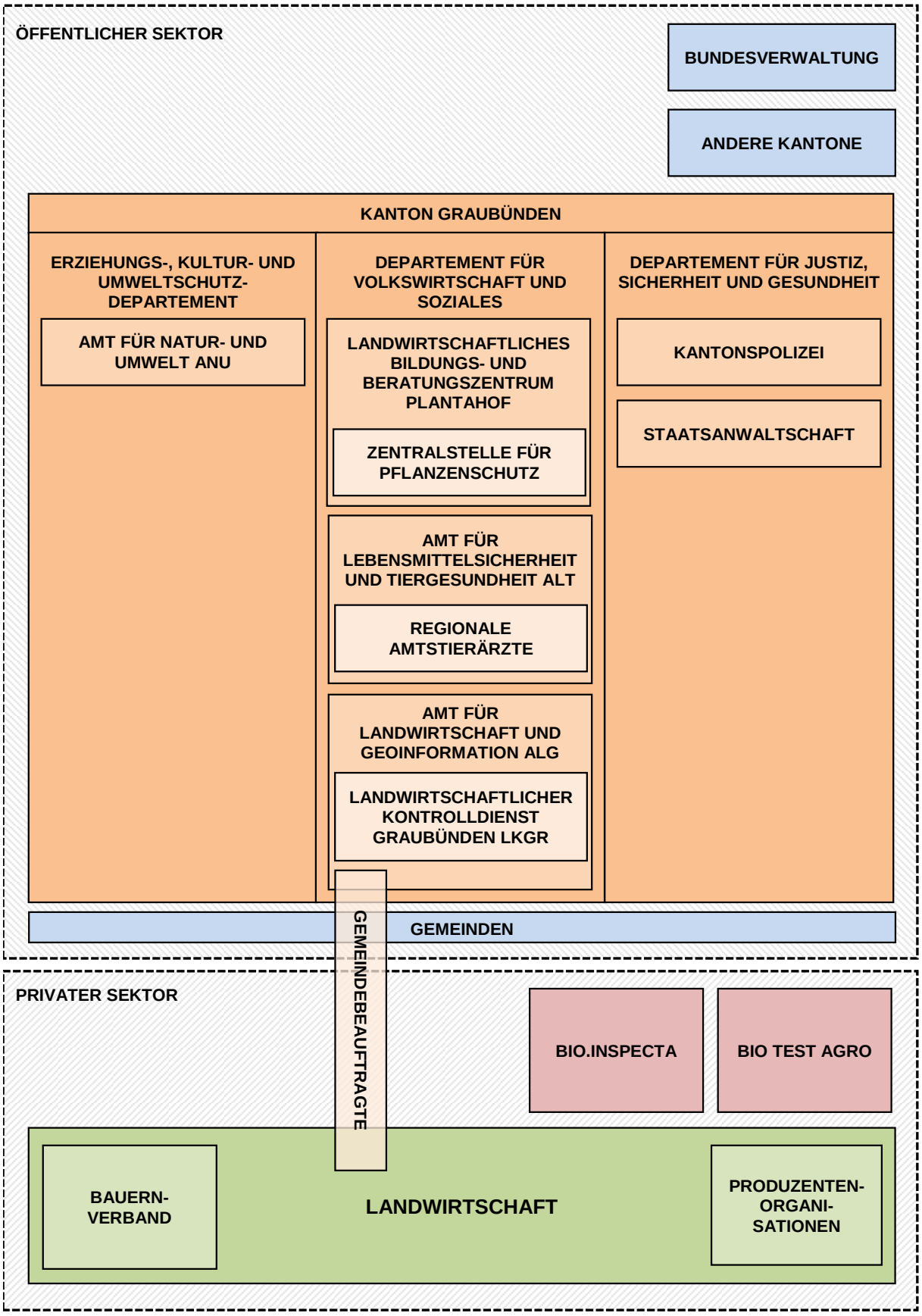
## 3.6. Kanton Graubünden

### Akteure und Aufgaben in der Verwaltung

Abbildung 2 gibt eine Übersicht über die Akteure im Vollzugssystem des Kantons Graubünden. Zentraler Akteur ist die kantonale Verwaltung, die für die Kontrolle und den Vollzug der meisten Agrarumwelt- und Tierschutznormen verantwortlich ist. Dabei sind zwei Departemente hauptsächlich betroffen:

- Das Departement für Wirtschaft und Soziales mit dem **Amt für Landwirtschaft und Geoinformation** (ALG), dem **Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit** (ALT) sowie der **Zentralstelle für Pflanzenschutz** vom Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof.
- Das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement mit dem **Amt für Umwelt und Natur** (ANU)

**Abbildung 2 Vollzug im Kanton Graubünden: Akteure**



Im Bereich des Agrarumwelt- und Tierschutzrechts werden die meisten Aufgaben des Vollzugs und der Kontrollen in kantonalen Gesetzen und Verordnungen geregelt. Tabelle 5 gibt eine Übersicht dieser Regelungen und zeigt auf, welche Amtsstellen für welche Aufgabenbereiche zuständig sind.

**Tabelle 5 Ausgewählte kantonale Agrarumwelt- und Tierschutzerlasse: Für den Vollzug und Kontrolle hauptverantwortliche Akteure im Kt. Graubünden[15]**

| | ALG | ANU | ALT | Gemeinmeinden | Plantahof (FS Pflanzenschutz) | Kantonspolizei |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gewässerschutz** | | | | | | |
| Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | Art. 83, Abs. 1 | | | Art. 83, Abs. 2 | | |
| Kantonales Gewässerschutzgesetz (BR 815.100) | Art. 2, Abs. 1 & 3 | | | Art. 2, Abs. 2 | | |
| Kantonale Gewässerschutzverordnung (BR 815.200) | | Art. 1 | | | | Art. 14 |
| Kantonales Umweltschutzgesetz (BR 820.100) | | | | Art. 29 | | |
| Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | | Art. 37 | | | | Art. 37 |
| Landwirtschaftsverordnung (BR 910.050) | Art. 22 | | | | | |
| **Naturschutz** | | | | | | |
| Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | Art. 81, Abs. 2 & 3 | | | | | |
| Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz (BR 496.000) | | Art. 2 | | Art. 9 | | |
| Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (BR 496.100) | | Art. 1 | | | | Art. 13 |
| **Bodenschutz** | | | | | | |
| Kantonales Umweltschutzgesetz (BR 820.100) | | Art. 51 | | Art. 50 | | |
| Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | | Art. 1 | | Art. 3 | | |
| **Luftreinhaltung / Klimaschutz** | | | | | | |
| Art. 12 - 18 Kantonales Umweltschutzgesetz (BR 820.100) | | Art. 2 | | Art. 18 | | |
| Kantonale Umweltschutzverordnung (BR 820.110) | | Art. 1 | | Art. 3 | | |
| **Tierschutz** | | | | | | |
| Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) | Art. 81, Abs. 2 | | | | | |
| Veterinärgesetz (BR 914.000) | | | Art. 5 | Art. 58, Abs. 1 | | Art. 5, Abs. 3 |

## Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG)

Das ALG besteht aus den Abteilungen Agrarmassnahmen, Strukturverbesserungen und Vermessung sowie der Geoinformatik und dem GIS-Kompetenzzentrum. Dabei ist die Abteilung Agrarmassnahmen für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung sowie für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft verantwortlich. Zu diesem Zwecke sind in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Natur und Umwelt (ANU) zwei Weisungen[16] erarbeitet worden, die den Vollzug des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft regeln.

Ebenfalls der Abteilung Agrarmassnahmen angegliedert ist der **landwirtschaftliche Kontrolldienst des Kantons Graubünden (LKGR)**. Als kantonales Dienstleistungsunternehmen kontrolliert er die meisten ÖLN-Betriebe im Kanton Graubünden und ist von der SAS als Typ A akkreditiert. Für die Kontrolle des Tierschutzes besteht mit dem ALT eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit.

[15] Vgl. Anhang 14.1 Zwischenergebnisse: Übersicht Gesetze und Verordnungen: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

[16] Die Weisung über Hofdünger- und Abwasseranlagen in der Landwirtschaft (Formular AW001) vom 1. Oktober 2003 regelt die Grösse der benötigten Hofdüngeranlagen aufgrund der Aufstallungssysteme, Tierarten und Stallhaltungszeiten. Die Weisung Gewässerschutz in der Landwirtschaft (Formular UW001) vom 1. Oktober 2003 gibt praktische Anleitungen zur Einhaltung des Gewässerschutzes auf dem einzelnen Landwirtschaftsbetrieb.

### Amt für Natur und Umwelt (ANU)

Das ANU ist zuständig für den Vollzug des Umweltschutzes (inkl. Gewässer-, Boden-, Luft- und Klimaschutz) sowie des Natur- und Heimatschutzes (inkl. Biotopen- und Artenschutz sowie Landschaftsschutz). Um bei Vergehen entsprechend die Strafverfahren einleiten zu können, wird eng mit der Staatsanwaltschaft sowie mit der Polizei zusammen gearbeitet. So ist ein Staatsanwalt mit ca. 50 Stellenprozent für das ANU zuständig, zudem verfügt das ANU über einen eigenen Rechtsdienst. Bei der Polizei werden für die Natur- und Umweltschutzbelange Spezialisten ausgebildet, die bei entsprechenden Situationen vor Ort gleich das Verfahren einleiten können.

Der Vollzug des Naturschutzes (inkl. Biotop-Schutz) und Bodenschutz wird auch für ÖLN- bzw. Bio-Betriebe vom ANU wahrgenommen. So werden die Bewirtschaftungsbedingungen schützenswerter Biotope durch das ANU festgelegt und entsprechende Verträge mit den Landwirten gemacht und überprüft. Ebenfalls in die Kompetenzen des ANU fallen die Ökoqualitäts- und Vernetzungsprojekte.

### Amt für Lebensmittelsicherheit und Tierschutz (ALT)

Der Vollzug aller Tierschutz relevanten Normen obliegt dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit (ALT). Da die Distanzen im Kanton gross sind, wurde bewusst eine dezentrale Kontroll- und Vollzugsstruktur gewählt, wobei acht Tierärzte in den verschiedenen Regionen ein Teilpensum als regionaler Amtstierarzt innehaben. Sie übernehmen die Kontrolltätigkeiten wie eine Betriebskontrolle bei Verdacht auf Verstoss beim Tierschutz. Neben den Amtstierärzten gehören die Fachstelle Tierschutz und die Kontrolleure der Primärproduktion inklusive den entsprechenden Labors zum ALT.

Unterstützt werden das ALT und die Amtstierärzte von der Kantonspolizei, von den Gemeindebörden und von Dritten, welche bei Verdacht auf einen Verstoss eine entsprechende Meldung machen. Bei der Kantonspolizei werden durch jährliche Weiterbildungen Spezialisten ausgebildet, welche bei einem Verdacht direkt vor Ort das Verfahren einleiten, den Sachverhalt sichern und Zeugen befragen können.

Bei Landwirtschaftsbetrieben, welche nach den Richtlinien des ÖLN bzw. Bio produzieren, wird der Tierschutz direkt bei der Kontrolle der entsprechenden Kontrollstellen, d.h. der landwirtschaftlichen Kontrollstelle Graubünden (LKGR), der Bio.inspecta oder der Bio Test Agro überprüft. Der Kontrollbericht wird an das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tierschutz (ALT), welches für den Vollzug im Tierschutz zuständig ist, sowie an das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG), welches für den Vollzug der ÖLN- und Bio-Richtlinien zuständig ist, weitergegeben. Für die Tierschutzkontrollen der LKGR besteht direkt mit dem ALG eine vertragliche Leistungsvereinbarung.

## Landwirtschaftliche Kontrolldienste

Über 53 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe im Kanton Graubünden produzieren nach den Bio-Richtlinien. Dabei werden die meisten der Biobetriebe von der **Bio.inspecta** kontrolliert und zertifiziert. Ein kleiner Teil der Biobetriebe jedoch lässt sich von der **Bio Test Agro** kontrollieren.

Bei den ÖLN-Betrieben kontrolliert der Landwirtschaftliche Kontrolldienst Graubünden (**LKGR**) die meisten Betriebe. Dieser Kontrolldienst ist dem ALG angegliedert, trotzdem lässt sich der LKGR von der SAS akkreditieren und wurde als Typ A eingestuft. Die Kontrolleure des LKGR sind alles praktizierende Landwirte mit einer landwirtschaftlichen Meisterprüfung.

Angeregt durch das ALG, findet zum Thema Tierschutz, Gewässerschutz und Lebensmittelkette die Schulung und Weiterbildung der Kontrolleure der Bio.inspecta und des LKGR gemeinsam statt.

## Weitere öffentlich-rechtliche Akteure

### Landwirtschaftliche Beratung

Das landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof ist im Kanton Graubünden zuständig für die Ausbildung der Landwirte und für deren Beratung. Der Beratungsdienst verfügt jedoch neben dem Hauptort Landquart über weitere Berater in den Regionen.

Zwischen dem ALG und der landwirtschaftlichen Beratung findet ein reger Austausch statt. So finden vier Mal im Jahr Workshops statt, um Aktualitäten auszutauschen und Problemfälle zu besprechen. Zudem veranstaltet das ALG zusammen mit der landwirtschaftlichen Beratung jährliche Informationsveranstaltungen für die Landwirte im Kanton Graubünden.

**Zentralstelle für Pflanzenschutz**

Sie ist dem landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof angegliedert und ist zuständig für die Marktüberwachung und die Kontrollen im Bereich Pflanzenschutzmittel. Ebenfalls werden dort die Pflanzenschutzspritzen geprüft und Sonderbewilligungen erteilt. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln hat mit Ausnahme der Reb- und Ackerflächen im Bündner Rheintal eine marginale Bedeutung für den Kanton Graubünden.

**Gemeindebeauftragte Landwirtschaft**

Die Gemeindebeauftragten im Bereich Landwirtschaft (ehemals Ackerbaustellenleiter) haben eine Schnittstellenfunktion zwischen der kantonalen Landwirtschaftsverwaltung und den Landwirten. Zudem sind sie für die Kontrolle vor Ort zuständig betreffend Strukturdaten (Viehzählung) sowie Schnittzeitpunkt und Bewirtschaftung der ökologischen Ausgleichsflächen.

## Übersicht über die Akteure und ihre Kontrolltätigkeiten

In Tabelle 6 sind die verschiedenen Akteure und ihre Kontrolltätigkeiten sowie die kontrollierten Bereiche dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass die blaue Kontrolle Teil der ÖLN-Kontrolle ist und im Rahmen einer Winter- bzw. Sommerkontrolle ALG durch einen Kontrolleur einer landwirtschaftlichen Kontrollstelle stattfinden kann. Das ALT kann diese Kontrollen im Rahmen einer Oberkontrolle begleiten und überprüfen.

**Tabelle 6 Übersicht über die Kontrollen im Kanton Graubünden**

<table>
<tr><th rowspan="2">Kontrolle</th><th rowspan="2">Kontrollbereich</th><th colspan="2">Kontrollstelle</th></tr>
<tr><th>ÖLN-Betriebe</th><th>Bio-Betriebe</th></tr>
<tr><td>Winterkontrolle ALG</td><td rowspan="2">BTS / Raus / ÖLN / Bioverordnung, Primärproduktion, Gewässerschutz, diverse Labelproduktionen</td><td rowspan="2">LKGR</td><td rowspan="2">Bio.inspecta<br>Bio Test Agro</td></tr>
<tr><td>Sommerkontrolle ALG</td></tr>
<tr><td>Strukturdaten</td><td>Strukturdaten im Bereich Tierhaltung</td><td colspan="2" rowspan="2">Gemeindebeauftragte</td></tr>
<tr><td>Schnittzeitpunkt und Bewirtschaftungskontrollen</td><td>Flächenangaben, Direktzahlungsverordnung</td></tr>
<tr><td>Sömmerungskontrolle</td><td>Sömmerungsverordnung, Primärproduktion, Gewässerschutz</td><td>LKGR</td><td>Bio.inspecta<br>Bio Test Agro</td></tr>
<tr><td>Blaue Kontrolle ALT</td><td>Tierschutzverordnung, Tierarzneiverordnung, TVD-Verordnung, Tierseuchenverordnung</td><td colspan="2">ALT[1]</td></tr>
<tr><td>Weisse Kontrolle ALT</td><td>Milchhygiene, Milchqualität</td><td colspan="2">ALT</td></tr>
</table>

[1] Kann auch im Rahmen einer Winter- bzw. Sommerkontrolle ALG stattfinden.

Quelle: In Anlehnung an: Buchli S. (2010): Kontrollen in der Landwirtschaft. http://www.bvsurselva.ch/pdf/Kontrollen_Landwirtschaft.pdf [23.12.2011]

## 3.7. Kanton Waadt

Abbildung 3 gibt eine Übersicht über die Akteure, die in den Vollzug und die Kontrolle von Agrarumwelt- und Tierschutzvorschriften involviert sind.

### Akteure und Aufgaben in der Verwaltung

In der kantonalen Verwaltung sind hauptsächlich zwei Departemente in den Vollzug der Agrarumwelt- und Tierschutzgesetzgebung involviert:

- das Wirtschaftsdepartement (Département de l'économie DEC) mit der Abteilung Landwirtschaft (**Service de l'agriculture SAGR**) und der Kantonalen Anstalt für Pflanzenschutz (Station cantonale de protection des plantes = centre de compétence protection des plantes et grandes cultures), wo auch die kantonale Pflanzenschutzfachstelle (**Service de protection des plantes SPP**) angesiedelt ist.
- das Sicherheits- und Umweltdepartement (Département de la sécurité et de l'environnement DES) mit der Abteilung Wasser/Boden/Abwasserreinigung (**Service des eaux, sols et assainissement SESA**), der Abteilung Wald/Fauna/Natur (**Service des forêts, de la faune et de la nature SFFN**) und der Abteilung Konsum und Veterinärangelegenheiten (**Service de la consommation et des affaires vétérinaires SCAV**).

#### Service de l'agriculture SAGR

Die Abteilung Landwirtschaft SAGR ist für die Umsetzung der DZV zuständig. Sie hat den Vollzug an Prométerre bzw. Eco'Prest delegiert. In der Vergangenheit gab es dafür keinen expliziten Leistungsauftrag, man ist nun dabei, einen solchen zu erarbeiten. Prométerre wiederum hat die CoBrA mit der ÖLN Kontrolle beauftragt.

Für einen Teil der Kontrollen sind die Préposés agricoles zuständig, die direkt vom SAGR angestellt werden (vgl. nachstehend).

Beispielsweise war die Abteilung Landwirtschaft SAGR auch für die Durchführung der Oberkontrolle PSM des BLW 2010/2011 zuständig. SAGR hat die CoBrA mit der konkreten Durchführung beauftragt, finanziert wurde die Oberkontrolle durch den Bund.

Die Aufsicht über die Arbeit von Eco'Prest und CoBrA obliegt konkret der für die Direktzahlungen zuständigen Person, aktuell ist dies Jean-Pascal Collet. Konkrete Aktivitäten von J.-P. Collet:

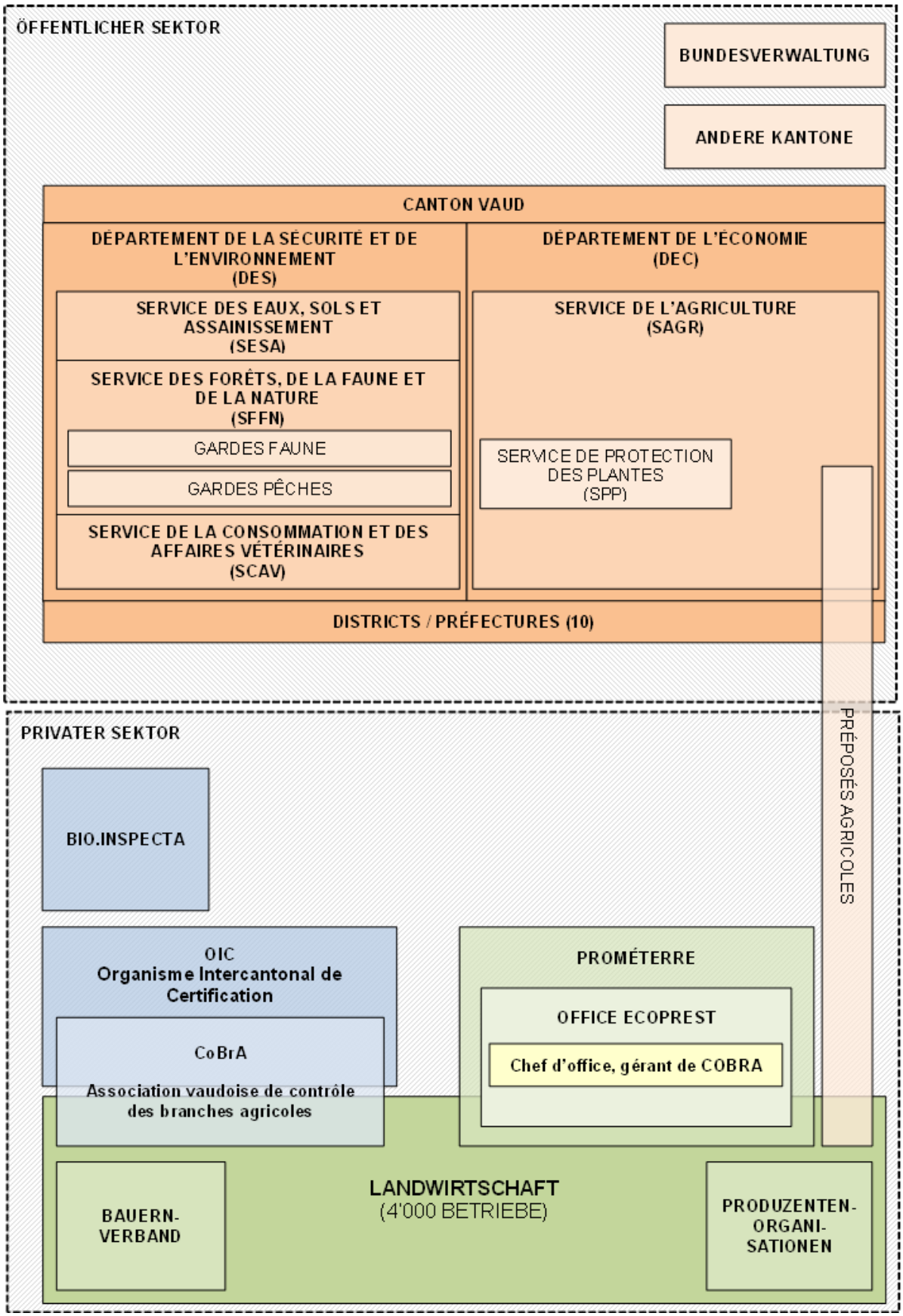
- nimmt an der Generalversammlung von CoBrA teil
- nimmt an den Weiterbildungen der CoBrA Kontrolleure teil
- begleitet Kontrolleure bei ihrer Arbeit
- begutachtet die Liste mit den zu kontrollierenden Betrieben

Via die Préposés agricoles findet aus Sicht der Verwaltung ebenfalls eine Art Aufsicht statt. Darüber hinaus vertraut die Abteilung Landwirtschaft SAGR darauf, dass die Kontrollstelle CoBrA, welche die Kontrollen durchführt, akkreditiert ist.

Da das Landwirtschaftsamt die Kontrollen mehrheitlich an Prométerre bzw. Eco'Prest sowie CoBrA delegiert hat (vgl. nachstehend), hat es primär eine Aufsichtsfunktion (haute-surveillance). Diese funktioniert erst teilweise, das BLK Tierschutz Audit hat gezeigt, dass die Aufsicht des SAGR Lücken aufweist.

Der Service hat die Übersicht über die Sanktionen im Bereich des Agrarumwelt- und Tierschutzes, d.h. die Bussen und die Direktzahlungskürzungen, allerdings nur bei den ÖLN Betrieben. «Les exploitants qui ne touchent pas de contributions échappent à cette vision globale de l'ensemble des sanctions.»

**Abbildung 3 Vollzug im Kanton Waadt: Akteure**



**Préposés Agricoles**

Die Préposés Agricoles (Ackerbaustellenleiter) sind in das Kontrollsystem integriert. Seit ca. 15 Jahren werden sie vom Kanton angestellt und bezahlt. Früher waren die Gemeinden zuständig. Die Verschiebung von den Gemeinden zum Kanton ist typisch für den Kanton Waadt. Im Moment gibt es ca. 280 Préposés Agricoles, die 17 regionalen Kommissaren unterstellt sind, es sind praktisch ausschliesslich Landwirte.

Die Préposés Agricoles sind zuständig für die Überprüfung der Strukturdaten, z.B. Überprüfung der Lage und Grösse der Parzellen und der angemeldeten Kulturen sowie Kontrolle der Extensoflächen (Getreide und Raps) und der Schnittzeitpunkte von Ökologischen Ausgleichsflächen. Die Préposés agricoles arbeiten mit den CoBrA Kontrolleuren zusammen, viele Kontrollen werden im Tandem erledigt (vgl. weiter unten). Für das konkrete Pflichtenheft ist der Kanton bzw. das SAGR verantwortlich, erstellt wird es vom Geschäftsführer Eco'Prest.

Eine Stärke des Systems mit den Préposés agricoles sei, dass sie die Situation vor Ort sehr gut kennen, als Landwirte eine praxisnahe Beurteilung vornehmen können und auch weniger kosten. Die jährlichen Kosten betragen ca. 400'000 CHF. Eine Schwäche sei, dass die Uniformität der Kontrollen nicht immer gesichert sei, die Préposés würden mehr oder weniger streng kontrollieren. Die Einführung eines systematischen Katasters würde helfen, sich mindestens teilweise von den Préposés agricoles unabhängig zu machen (was die Lokalisierung der Parzellen angeht).

**Service de protection des plantes SPP**

Die kantonale Pflanzenschutzfachstelle ist in der Station cantonale de protection des plantes (=centre de compétence protection des plantes et grandes cultures) angesiedelt. Leiter ist Christophe Kündig. Die Pflanzenschutzfachstelle ist zuständig für die Umsetzung der Pflanzenschutzmittelverordnung im Bereich Anwendung. Sie ist nicht zuständig für die Marktüberwachung. Die Marktüberwachung sei ein wenig «une zone grise», der Markt sei schwierig zu überwachen, v.a. bei den direkten Importen.

Der SPP ist für die Erteilung von Sonderbewilligungen zuständig. Die Anzahl Sonderbewilligungen wird in einem jährlichen Bericht dokumentiert (vgl. z.B. http://www.agrilogie.ch/pv/dossiers/Rapport%20phyto%202009%20VD.pdf)

Die kantonalen Fachstellen für Pflanzenschutz haben gemeinsame Kriterien und Regeln für die Erteilung von Sonderbewilligungen erarbeitet (vgl. weiter unten). Die kantonalen Fachstellen für Pflanzenschutz treffen sich zweimal jährlich für Erfahrungsaustausch und Koordination.

Die Statistik zu den Sonderbewilligungen wird einmal jährlich an den Bund geliefert (Fachbereich Öko- und Ethoprogramme).

Weiter bietet der SPP jährliche Weiterbildungen im Bereich PSM an (vgl. z.B. http://www.agrilogie.ch/pv/2011/Bulletin%2011.11.pdf).

**Service des eaux, sols et assainissement SESA**

Die Abteilung Wasser/Boden/Abwasserreinigung SESA ist nicht direkt für den Vollzug der Gewässer- und Umweltschutzgesetzgebung zuständig. SESA macht selber keine Kontrollen im Bereich Gewässer- und Umweltschutz (Boden, Luft). Für den konkreten Vollzug der Gewässerschutzverordnung GSchV, der Bodenschutzverordnung VBBo und der Luftreinhalteverordnung LRV sind die Präfekturen zuständig. Beim Gewässerschutz beispielsweise ist die Fischereiaufsicht (garde-pêches) im SFFN für die Kontrollen, auch für die Kontrolle illegaler Hofdüngerausbringung im Winter, zuständig.

Die Aufgaben von SESA liegen mehr im Bereich des Monitoring der Qualität der Oberflächengewässer (Fliessgewässer und Seen). Im Labor von SESA werden N, P und PSM untersucht, die Ergebnisse sind öffentlich (www.vd.ch/sesa/publications). Für die Überwachung der Qualität des Grundwassers ist hingegen der Kantonschemiker zuständig (im SCAV).

Weiter ist das SESA an gezielten Projekte im Agrarumweltbereich beteiligt, beispielsweise das Pilotprojekt Projet du Boiron gemäss Art. 62a GSchG zur Senkung der Nitratbelastung.

Der bevorzugte Partner von SESA ist Mandaterre, eine Gesellschaft von Prométerre. Aber es gibt keine institutionalisierten Beziehungungen zwischen SESA und Prométerre. Die Zusammenarbeit passiert auf der Basis konkreter Projekte. Prométerre ist für die operativen Aspekte zuständig. Prométerre ist aus Sicht von SESA ein sehr guter Intermédiaire zwischen der Landwirtschaft und dem Staat. Dies ermöglicht es technische Lösungen zu finden und Massnahmen zu definieren, die für die Landwirtschaft tragbar sind.

Aus der Perspektive von Umweltinteressen wird der Service SESA als sehr landwirtschaftsfreundlich eingeschätzt.

**Service des forêts, de la faune et de la nature SFFN**

Die Abteilung Wald/Flora/Fauna (Service SFFN) ist im Prinzip zuständig für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Naturschutzgesetzgebung. In der Praxis war der Einfluss des Service SFFN bisher bescheiden. An der Schnittstelle Landwirtschaft und Naturschutz waren v.a. der Service SAGR und Prométerre mit Umsetzung und Kontrolle beauftragt. Im Moment ist der Naturschutz im Umbruch und die Aufgaben werden neu definiert und verteilt.

**Service de la consommation et des affaires vétérinaires SCAV**

Im Kanton Waadt wurden wie in den übrigen Kantonen in der Romandie der Veterinärdienst und der Kantonschemiker fusioniert zu einer neuen Abteilung Konsum und Veterinärangelegenheiten (Service de la consommation et des affaires vétérinaires SCAV). Der Service ist u.a. auch für den Vollzug des Tierschutzes auf landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieben zuständig. Im Kanton Waadt halten rund 70 Prozent aller Betriebe Nutztiere.

Für die systematischen Tierschutzkontrollen auf ÖLN Betrieben sind private Organisationen zuständig – der Service SCAV hat die CoBrA mit den Tierschutzkontrollen auf ÖLN Betrieben beauftragt –, die übrigen Betriebe (ca. 35 Prozent der Betriebe mit Nutztieren) wurden bisher nicht systematisch kontrolliert. Das wurde u.a. im BLK Audit kritisiert. Anlasskontrollen (inspections en cas de suspicion) macht der Service SCAV selber.

Durch die Fusion der beiden Bereiche können die Betriebsbesuche/-kontrollen harmonisiert werden. Das Ziel ist, die Anzahl Kontrollen zu vermindern.

Hintergrund der Fusion und der verstärkten Trennung von Kontrolle und Beratung sind die Harmonisierung mit der EU Gesetzgebung. Der Vorwurf ist, dass die Veterinäre nicht genügend neutral sind und zu nahe bei den Kunden, den Landwirten. Verlangt wird eine Professionalisierung der Veterinärdienste. Dazu gehört die Einführung von Amtstierärzten (ausser im Berggebiet) und Teilzeitmandate an selbständige Veterinäre müssen mindestens einem 30 Prozentpensum entsprechen.

Bei Verstössen gegen den Tierschutz ist der Service SCAV für die Sanktionen zuständig. Die Bussen jedoch werden von den Präfekten ausgesprochen und neuerdings vom zuständigen Staatsanwalt (neues Schweizer Strafrecht). Die Bussen seien zusammen mit den Direktzahlungskürzungen einschneidend.

Es gibt eine Zusammenarbeit mit Prométerre, z.B. wurden schon gemeinsame Kurse angeboten für die Enthornung und Kastration.

Der Service SCAV wird von verschiedenen nationalen und internationalen Aufsichtsbehörden kontrolliert. Das sei etwas verwirrend. Der Druck auf die kantonalen Behörden nehme generell zu.

**Districts/Préfectures**

Der Kanton Waadt ist seit dem 01.01.2008 in 10 Präfekturen eingeteilt (bis vor kurzem waren es 19). Der Präfekt wird von der Kantonsregierung (conseil d'etat) ernannt. Er ist der Arm des Kantons im Terrain, der für die Respektierung der Gesetze zuständig ist. Die Präfekte haben in den verschiedenen Kantonen der Romandie unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse. Die Präfekturen im Kanton Waadt sind für den Vollzug der Umweltpolitik zuständig. Weiter sind sie beispielsweise auch für den Vollzug der Sömmerungsbeitragsverordnung bzw. die Kontrolle der Qualität der Alp- und Sömmerungsweiden (z.B. Neophyten) zuständig.

**Ausblick: Fusionen in der Verwaltung**

Per 01.01.2012 sollen die beiden Services SESA und SFFN, zusammen mit dem Service environnement und énergie, zu einem einzigen Service fusioniert werden mit dem Ziel, eine gemeinsame Kultur im Bereich Umwelt zu fördern.

## Akteure und Aufgaben im privaten Sektor

### Prométerre

Prométerre (= Association vaudoise de la promotion des métiers de la terre) ist ein Verein, der seit 1995 alle landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Organisationen des Kanton Waadt unter einem Dach zusammenführt. Aktuell (2011) gehören 34 Organisationen zur Prométerre. Prométerre ist aus der Reorganisation der Chambre vaudoise d'agriculture, der Fédération rurale vaudoise und des Service vaudois de vulgarisation agricole hervorgegangen.

Organisationsstruktur von Prométerre:[17]

- die Delegiertenversammlung besteht aus ca. 200 Vertretern landwirtschaftlicher Organisationen und der Regionen (circonscriptions locales).
- Das Comitée vereinigt ca. 20 Vertreter der Organisationen und Regionen, Präsident ist Yves Pellaux
- Das Secrétariat besorgt die Geschäftsführung. Direktor von Prométerre ist Luc Thomas.

Das Sekretariat besteht aus vier Geschäftsbereichen:

- Direction: Promotion professionelle, communication & relations publiques
- Département Assurances: der Geschäftsbereich umfasst sechs Versicherungsinstitutionen
- Département Services et Conseils: der Geschäftsbereich umfasst sieben Gesellschaften:
    - EstimaPro: Expertisen und Schätzungen (Immobilien, Grundstücke)
    - Fidasol: Buchhaltungsabschlüsse, Steuererklärungen, Kontrolle von Steuereinschätzungen
    - Fiprom: Revisionen, kommerzielle Buchhaltungen etc.
    - Mandaterre: Durchführung beispielsweise von Projekten in den Bereichen: Nitrat, Pestizide, Biotopschutz, Alpwirtschaft, Wirkungsanalysen etc.
    - ProConseil: individuelle und Gruppenberatungen etc.
    - ProTerroir: Promotion von Produkten aus dem Kt. Waadt
    - Sofia: Hypothekarkredite
- Mandats publics et secretariats:
    - Eco'Prest
    - …

Es gibt eine enge Zusammenarbeit zwischen Prométerre und dem Kanton, v.a. dem SAGR. Prométerre ist vom Kanton mit folgenden Aufgaben beauftragt:

- Durchführung der ÖLN Kontrollen; Prométerre delegiert diese Aufgabe weiter an die CoBrA (vgl. nachstehend)
- Kontrollkoordinationsstelle gemäss VKIL.
- Mitwirkung beim Vollzug der landwirtschaftsrelevanten Biotopschutzverordnungen (v.a. Trockenwiesen- und -weidenverordnung und Moorschutzverordnung). Prométerre ist zuständig für die Information und Beratung (promotion) und die Aushandlung der Verträge mit den Landwirten.
- Kontrollen Ökoqualitätsverordnung (die Informationen dazu befinden sich laut M. Friedli im Rapport d'activité de Prométerre; im Rapport d'activité 2010 hat es jedoch keine Informationen dazu).

[17] Bemerkung zur Organisationsstruktur: Stand August 2011 gemäss Unterlagen von M. Friedli, Geschäftsführer Eco'Prest. Das Organigramm ist in Revision.

**Office Eco‘Prest**

Eco’Prest ist ein Teil von Prométerre, genauer des Geschäftsbereichs Mandats publics et secretariats. Eco’Prest ist vom Kanton mit der Koordination der Kontrollen gemäss Art. 4 VKIL beauftragt. Der Kanton Waadt ist mit dieser Organisationsstruktur, d.h. der Delegation der Kontrollstelle an eine Behörden externe Fachstelle gesamtschweizerisch eine Ausnahme.

Der Geschäftsführer von Eco‘Prest ist damit zuständig für die Koordination der Kontrollen. Er erarbeitet die Liste der (koordiniert) zu kontrollierenden Betriebe und leitet sie den zuständigen Behörden (SAGR, SCAV, …) und Kontrollstellen (CoBrA, bio.inspecta, …) weiter.

Der Geschäftsführer von Eco’Prest, aktuell ist dies Marcel Friedli, ist von Prométerre angestellt und bezahlt. Er erbringt wichtige Managementleistungen für die Kontrollstelle CoBrA, u.a. ist er für die Aus- und Weiterbildung der Kontrolleure zuständig.

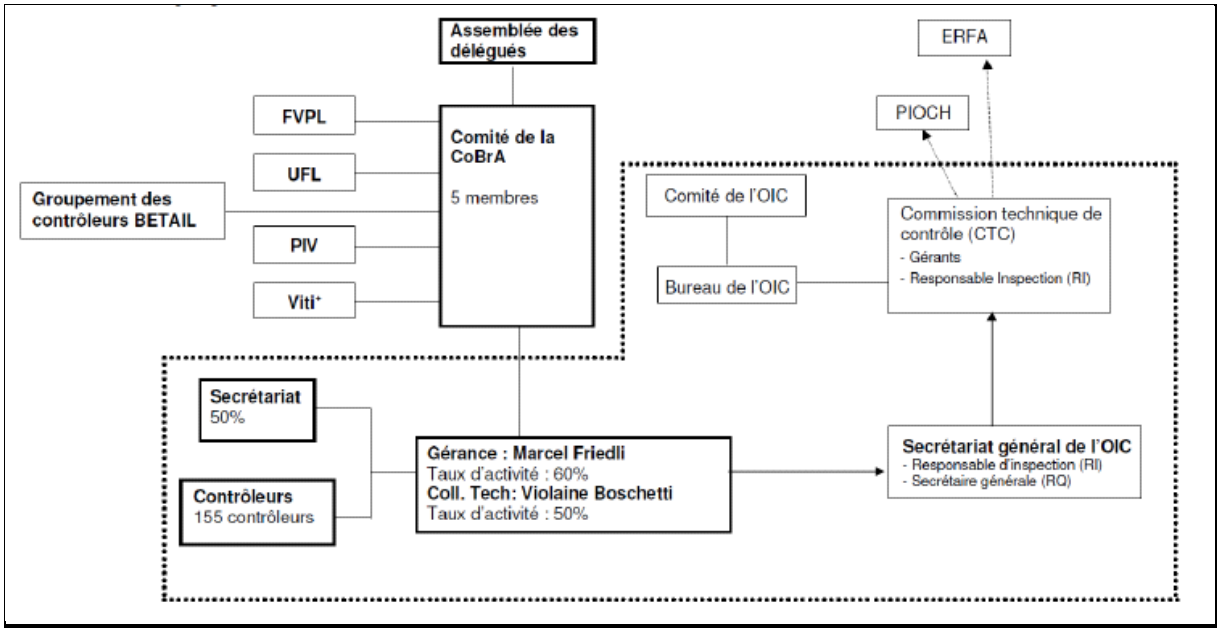
**Kontrollstelle CoBrA**

Die Kontrollstelle Contrôle des Branches Agricoles COBrA ist ein Verein und gehört den Landwirten in der Waadt (ca. 3‘700 Betriebe). Der Vorstand besteht aus 5 Mitgliedern, die jeweils Vertreter einer Produzentenorganisation sind (FVPL, UFL, PIV, Viti) bzw. der Gruppe der Tierkontrolleure.

CoBrA hat ca. 150 Kontrolleure angestellt. Diese sind aktive Landwirte, die selber den ÖLN erfüllen und die Kontrollen in einem Teilzeitpensum durchführen. Die CoBrA Kontrolleure müssen eine landwirtschaftliche Ausbildung (Fähigkeitsausweis) haben oder über eine äquivalente Erfahrung verfügen.

Die Arbeitsverträge werden gemäss Vorgabe der Interkantonalen Kontroll- und Zertifizierungsstelle / Organisme intercantonale de certification IZS/OIC (vgl. weiter unten) ausgestellt und von CoBrA bzw. M. Friedli unterzeichnet.

**Abbildung 4 Organigramm CoBrA**




Quelle: Folien Referat «Contrôles et la CoBrA», von M. Friedli, Eco’Prest (26. August 2011)

CoBrA hat einen Managementvertrag (contrat de gérence) mit Prométerre. Gemäss diesem Vertrag erbringt der Geschäftsführer von Eco’Prest div. Leistungen für CoBrA, z.B. die Ausbildung der ÖLN Kontrolleure. 2010 beispielsweise bezahlte die CoBrA 170‘000 CHF für Leistungen von Prométerre.

Die CoBrA kontrolliert die landwirtschaftlichen Betriebe sowohl im öffentlich-rechtlichen wie im privatrechtlichen Bereich. CoBrA hat folgende öffentlich-rechtliche Aufgaben:

- Kontrollen ÖLN (Auftrag von Prométerre)
- Seit 2009 ist CoBrA mit den Tierschutzkontrollen gemäss TSchV beauftragt, auch für Kontrollen von Betrieben, die keine Direktzahlungen beziehen (Auftrag vom Veterinärdienst bzw. Service consommation et vétérinaire SCAV)

- Kontrollen Primärproduktionsverordnung (Auftrag vom Lebensmittelchemiker bzw. Service consommation et vétérinaire SCAV)
- Kontrollen BTS, RAUS (Auftrag vom Service agricole SAGR)

Bis 2011 hatte der Kanton Waadt die Kontrollen nicht formell an die CoBrA delegiert. Dies wurde im Audit der BLK zur Tierschutzverordnung kritisiert. Derzeit wird ein Leistungsauftrag erarbeitet.

Privatrechtliche Kontrollen macht CoBrA für:

- Suisse Garantie
- IP-Suisse
- QL Fleisch
- Vinatura
- SwissGAP.

Die Einnahmen der CoBrA (rund 900‘000 CHF, 2010) setzen sich zu über 90 Prozent aus den Beiträgen der Bauern für öffentlich-rechtliche Kontrollen (ca. 70 Prozent) und für privatrechtliche Kontrollen (ca. 25 Prozent) zusammen.

Der grösste Ausgabenposten sind die Löhne der Kontrolleure (rund 80 Prozent) und der Bezug von Managementleistungen von Prométerre (20 Prozent).

Die CoBrA gehört zur Kontroll- und Zertifizierungsstelle OIC, die für Kontrollen gemäss ISO/IEC 17020 akkreditiert ist.

**Kontrollstelle bio.inspecta**

Bio.inspecta Westschweiz kontrolliert im Kanton Waadt rund 150 Biobetriebe.

Bio.inspecta in der Schweiz

Die bio.inspecta ist eine von zwei Kontrollstellen, die in der Schweiz die Biobetriebe kontrollieren. Die bio.inspecta hat einen Marktanteil von 80-90 Prozent und kontrolliert in der Schweiz ca. 5000 Landwirtschaftsbetriebe pro Jahr, davon rund 500 in der Westschweiz.

Bio.inspecta ist akkreditiert (SAS). Sie kontrolliert öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vorschriften. Bei den öffentlich-rechtlichen Vorschriften liegt die Oberaufsicht bei den jeweiligen Kantonen (Kt. Waadt: SAGR) sowie beim Bund (BLW). BioSuisse kontrolliert die bio.inspecta bei den privatrechtlichen Vorschriften.

Auf den Biobetrieben kontrolliert bio.inspecta (nur öffentlich-rechtliche Vorschriften): Tierschutz, Gewässerschutz, BTS/RAUS, ÖLN und Bio (Bioverordnung). Der Naturschutz würde im Prinzip auch zu den ÖLN relevanten Bestimmungen gehören, aber konkrete Kontrollen gibt es heute noch keine. Es wird zur Zeit innerhalb der bio.inspecta diskutiert, wie der Naturschutz kontrolliert werden könnte.

Schulung und interne Kontrolle der bio.inspecta Kontrolleure: Die Kontrolleure erhalten eine Eintrittsschulung (zwei Tage), jährlich kommen vier Schulungstage hinzu. Mindestens alle drei Jahre wird jeder Kontrolleur bei der Kontrolle begleitet.

Kontrollen: Vorgaben und Ablauf

Auf Biobetrieben wird der ÖLN jährlich kontrolliert. Die jährliche ÖLN Kontrolle erfolgt in der Regel vorangemeldet, gemäss Bioverordnung müssen aber 5 Prozent unangemeldet sein. Gegenwärtig ist das Kontrollsystem im Umbruch. Geplant sind vermehrt risikobasierte Kontrollen.

Die Kontrolleure arbeiten direkt mit den relevanten Verordnungen und Richtlinien. Wegleitend für die ÖLN Kontrollen ist das Kontrollhandbuch der KIP. Bio.inspecta hat eine umfangreiche interne «Kontrollcheckliste» erstellt, welche die relevanten gesetzlichen Grundlagen zusammenfassen.

Die rechtlichen Kontrollen und die Beratung seien im Prinzip strikt getrennt. Bio.inspecta erfülle aber nicht nur Polizeifunktion, sondern arbeite auch mit Betrieben zusammen. Die bio.inspecta kenne ihre Betriebe sehr gut. Neu bietet die bio.inspecta einen «Biobetriebscheck» an.

Bio.inspecta in der Romandie

Sechs Personen sind für Biokontrollen und –zertifizierung in der Romandie zuständig, die Regionalleiterin Selina Droz (60 Prozent) und fünf Biobauern, die diese Kontrollen im Nebenamt machen (ca. 20 Prozent Pensum).

Von den rund 500 Biobetrieben in der Romandie waren im Jahr 2010 82 Prozent ohne Verstösse, 13 Prozent wiesen unbedeutende Verstösse auf und bei 4 Prozent gab es Verstösse, die mit einer Kürzung der Direktzahlungen verbunden waren. In keinem Fall musste das Zertifikat entzogen werden.

Im Jahr 2011 hat Laurent Nyffenegger/BLW zwei Kontrolleure der bio.inspecta in der Romandie begleitet. Es ging v.a. um die Kontrolle des Tierschutzes.

Bio.inspecta im Kanton Waadt

Im Kanton Waadt gibt es ca. 150 Biobetriebe, dies entspricht rund 3 Prozent aller Betriebe. Die Waadt hat innerhalb der Schweiz den kleinsten Anteil an biologisch bewirtschafteter Fläche (ca. 3 Prozent).

Auf den Waadtländer Biobetrieben kontrolliert bio.inspecta den ÖLN und BTS/RAUS, im Rahmen des ÖLN auch den Tierschutz und im Rahmen von BioSuisse (privates Label) auch den Gewässerschutz[18]. Bio.inspecta hat aber keinen Auftrag vom Kanton, den Tierschutz und den Gewässerschutz zu kontrollieren. Deshalb komme es vor, dass der Tierschutz auf einem Biobetrieb zweimal pro Jahr kontrolliert werde, einmal von bio.inspecta und einmal vom Kanton.

Die Kontrolle des Gewässerschutzes im Kanton Waadt sei schwierig, da es keine klaren Vorgaben des Kantons gebe. Die bio.inspecta hat sich zum Ziel gesetzt, ab 2012 den Gewässerschutz korrekt zu kontrollieren.

Einmal im Jahr gibt es eine Sitzung, an der bio.inspecta (S. Droz), SAGR (J.-P. Collet) und M. Friedli (Eco‘Prest/Prométerre, CoBrA, Koordinationsstelle) anwesend sind.

Ablauf Kontrolle, z.B. im Kt. Waadt

Zuerst gibt es in der Regel einen Hofrundgang, nachher werden die Dokumente kontrolliert. Eine Kontrolle (öffentlich- und privatrechtliche Vorschriften) dauert zwischen 2 Stunden und einem Tag. Von jeder Kontrolle gibt es zwei Dokumente:

1. Ein 6-seitiges Formular (KIP), von dem 5 Seiten weiter gehen und eine Seite bei bio.inspecta bleibt: eine Kopie bekommt der Bauer, eine Kopie geht an den Kanton VD bzw. Eco‘Prest (M. Friedli). M. Friedli leitet das Formular an J.-P. Collet (SAGR) weiter bzw. nach Bedarf an weitere zuständigen Stellen wie SESA (z.B. Verstösse gegen Gewässerschutz) oder SCAV (z.B. Verstösse gegen Tierschutz).
2. Ein interner Bericht / Kontrollliste von bio.inspecta.

Wenn bio.inspecta bei der ÖLN Kontrolle Mängel feststellt, so verbindet sie den Bericht mit einem Vorschlag, um wieviel die Direktzahlungen zu kürzen sind. Vom SAGR bekommt bio.inspecta aber keine Rückmeldung, es ist also nicht bekannt, welche Kürzungen in welcher Höhe vorgenommen werden. Es gibt auch keine Rückmeldungen vom SESA oder SCAV.

Wenn PSM Rückstände gefunden werden, so ist das meldepflichtig. Mängel werden an den SAGR via M. Friedli, an den Kantonschemiker und an den betroffenen Labelgeber gemeldet.

## Weitere zentrale Akteure an der Schnittstelle öffentlich-privat

### Sanktionskommission

Es gibt eine informelle Sanktionskommission, in der Mitglieder des SAGR und der CoBrA, darunter der Geschäftsführer (M. Friedli) und der Präsident der CoBrA sowie zwei Landwirte aus dem Comité der CoBrA, vertreten sind. Diese Sanktionskommission hat keine Statuten und ist in keinem offiziellen Reglement vorgesehen. Aufgabe der Sanktionskommission ist es, Problemfälle zu diskutieren. Die finale Entscheidung liegt beim SAGR, aber das SAGR möchte zuerst die Stellungnahmen der Branche, bevor es entscheidet.

### Interkantonale Kontroll- und Zertifizierungsstelle IZS/OIC

Die Interkantonale Kontroll- und Zertifizierungsstelle Organisme intercantonale de certification OIC ist eine einfache Gesellschaft, die durch ein Abkommen zwischen den acht Kantonen BE, FR, TI, VD, VS,

[18] Im Bereich Gewässerschutz sei BioSuisse besonders streng, es geben keine Knospe, wenn der Gewässerschutz nicht erfüllt sei.

NE, GE und JU geschaffen wurde. Die OIC ist akkreditiert als Zertifizierungsstelle auf der Basis von EN 45011 und als Kontrollstelle auf der Basis von ISO/IEC 17020.

Sechs der acht Kantone – die Kantone VD, GE, VS, NE, JU und der Kanton TI – organisieren die Kontrollen im Konkordat, «sous le chapeau commun de OIC». Die Kantone BE und FR haben ihre je eigenen Kontrollstellen (KUL, AFAPI). Die Konstruktion OIC ermöglicht es den kantonalen Kontrollstellen, auch der CoBrA, sich zu geringeren Kosten akkreditieren zu lassen und auch der administrative Aufwand lässt sich so verringern. Diese Besonderheit innerhalb der Schweiz konnte mit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle ausgehandelt werden.

Organe der OIC:

- Comité: Das Comité ist das Entscheidungsgremium der OIC und besteht aus 16 Mitgliedern, je zwei pro Kanton. Es trifft sich im Durchschnitt dreimal jährlich. Zu seinen Aufgaben zählt, die kantonalen Kontrollstellen, darunter die CoBrA, mit der Durchführung von Kontrollen zu beauftragen.
- Bureau: Das Bureau ist die Schnittstelle zwischen Comité und Secrétariat und besteht aus mindestens drei Personen.
- Secrétariat: Das Secrétariat hat ca. 10 Mitarbeitende, darunter ist eine Person Teilzeit (20 Prozent Pensum) für die öffentlich-rechtlichen (v.a. ÖLN) und privatrechtlichen Kontrollen (Label) zuständig.

### Einordnung: Sonderfall Waadt?

Im Kanton Waadt besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und der Landwirtschaft. Diese ist oft informell bzw. wenig institutionalisiert. Sowohl aufgrund kantonaler Entwicklungen (geplant ist ein verwaltungsinternes Kontrollsystem ab 2012) als auch eidgenössischer Entwicklungen (z.B. Kritik BLW, Tierschutzaudit BLK) sind für die Zukunft gewisse Veränderungen absehbar. Ein Beispiel dafür ist die Ausarbeitung eines Leistungsauftrages der Abteilung Landwirtschaft SAGR an die landwirtschaftliche Kontrollstelle CoBrA.

Sowohl aus der Innen- als auch der Aussenperspektive wird der Kanton Waadt als Sonderfall geschildert wie nachstehende Stellungnahmen illustrieren:

- Innenperspektive: «La particularité vaudoise est un très fort niveau de délégation aux organisations professionnelles agricoles qui est une association entre les membres individuels (paysans) et des associations de producteurs fédérés par profession (par ex. arboriculteurs). Le pouvoir des paysans au comité est fort.»
- Innenperspektive : «Le canton de Vaud est connu pour avoir un grand nombre d'agriculteurs conservateurs qui sont opposés aux changements vers l'extensif et l'environnement. Cela s'explique par la nature favorable des terres[19]. Les agriculteurs sont fiers sur les bons rendements.»
- Aussenperspektive: «Der Kanton Waadt ist insgesamt ein spezielles Beispiel, was die Struktur des Vollzugs angeht. Der Vollzug wird von Prométerre bzw. CoBrA gemacht. Marcel Friedli ist der Ansprechpartner, er ist die zentrale Person, weiss alles, hat Zeit.»

Die einen Gesprächspartner betonen die Vorteile der Organisation und Aufgabenteilung im Kt. Waadt: hohe Akzeptanz bei der Landwirtschaft, alle Informationen laufen an einer zentralen Stelle zusammen. Kritiker zweifeln an der Unabhängigkeit des Kontrollsystems in der Westschweiz, da dieselbe Person verschiedene Rollen habe.

Drei Funktionen – 1. Geschäftsführung des Office Eco'Prest in der Prométerre, 2. Geschäftsführer der CoBrA und 3. Verantwortlicher der kantonalen Stelle für die Koordination der Kontrollen gemäss Art. 4 VKIL – fliessen in einer Person zusammen. Aktuell ist dies Marcel Friedli. Marcel Friedli ist u.a. auch im Sektorkomitee Landwirtschaft der SAS.

Es stellt sich allgemein die Frage, ob es beim Vollzug von Agrarumweltvorschriften grundsätzliche Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Schweiz gibt. In diese Richtung weist zumindest die Meinung, die in einem Gespräch in der waadtländischen Verwaltung geäussert wurde: Es gebe zwischen deutscher und französischer Schweiz Unterschiede in der Beziehung zwischen Staat und Land-

[19] Das Produktionspotential in der Waadt ist gross, im Weizenanbau beispielsweise sind Erträge von 10'000 kg pro Hektare möglich.

wirtschaft. In der deutschen Schweiz gehe man eher polizeilich gegen die Landwirtschaft vor, in der Romandie setze man mehr auf Zusammenarbeit («collaboration»).

Aus Sicht einiger Gesprächspartner ist die waadtländische Landwirtschaft innerhalb der Schweiz gerade im Agrarumweltbereich ein Sonderfall: sie ist charakterisiert durch eine geringe Viehdichte und einen hohen Anteil an Ackerbau (grandes cultures). Und die schweizerische Agrarumweltpolitik geht eher die tierintensive Landwirtschaft an. Zudem sind die Betriebe im Kt. Waadt grösser.

Zwar sind die Probleme im Bereich Pflanzenschutzmittel grösser als in der deutschen Schweiz und auch die Erosion ist ein Thema, insgesamt aber gilt: «L'environnement, c'est pas un problème chaud.» Entsprechend gebe es auch keine politischen Interventionen im Kantonsparlament (Grand Conseil), die Agrarumweltauflagen für die Landwirtschaft zu verschärfen.

Ein Gesprächspartner ist der Ansicht, dass die Umweltbussen lächerlich seien («dérisoires»). Das Problem liege denn auch nicht auf Ebene der gesetzlichen Vorschriften, des Vollzugs und der Kontrolle, sondern vielmehr am Ende der Wirkungskette bei den Sanktionen.

V.a. in der Vergangenheit schien die Einstellung weit verbreitet, dass 1. Bewirtschaftungseinschränkungen nur akzeptiert werden, wenn sie (grosszügig) kompensiert werden, und 2. Kompensationszahlungen vom Bund finanziert werden müssen. Dazu passt, dass der Kanton Waadt beispielsweise beim Biotopschutz einen grossen Nachholbedarf hat (vgl. Kapitel 7.7).

In letzter Zeit scheint allerdings Einiges in Bewegung gekommen zu sein. Beispielsweise hat sich aus Umweltsicht das Interesse des SAGR an Umweltthemen unter der neuen Abteilungsleitung (F. Brand) seit ca. 2 Jahren verändert («enorme prise de conscience»). Unter dem Vorgänger von F. Brand habe sich der Service SAGR stark für die korporatistischen Interessen der Landwirtschaft eingesetzt, die Landwirtschaft habe man nicht mit Umweltvorschriften stören wollen.

Ausdruck einer Veränderung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Umwelt ist auch die Agrarumweltverordnung Règlement sur l'agroécologie RAgrEco vom 15. Dezember 2010, die auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt wurde. Diese regelt u.a. die Förderung von Umweltmassnahmen in der Landwirtschaft, Umsetzung gemeinschaftlicher ökologischer Projekte, die Finanzierung von Bodenschutzmassnahmen, Beiträge für Betriebe, die auf Bio Landbau umstellen wollen sowie Massnahmen zur Förderung der Biodiversität. In allen Bereichen fällt auf, dass der Service SAGR seine zentrale Position behält. Gleichzeitig scheint aber die Stellung von Umweltfachstellen, insbesondere der Abteilung Wald/Flora/Fauna SFFN im Vergleich zur bisherigen Situation etwas gestärkt.

# 4. Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN

Der Ökologische Leistungsnachweis ÖLN ist eine Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen. Erbringt ein Landwirt den Nachweis, dass er gemäss dem ÖLN wirtschaftet, hat er Anspruch auf Direktzahlungen. Gesetzliche Grundlagen hierfür bilden die **Direktzahlungsverordnung DZV**, die per 7. Dezember 1998 in Kraft gesetzt wurde. Der ÖLN wird in der DZV definiert.

## 4.1. ÖLN Vorschriften

### Übersicht

Der Ökologische Leistungsnachweis ÖLN verlangt explizit, dass

- die massgebenden Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung eingehalten werden (Art. 5 DZV);
- die Düngerbilanz ausgeglichen ist (Art. 6 DZV);
- ein angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen besteht (Art. 7 DZV);
- eine geregelte Fruchtfolge besteht (Art. 8 DZV);
- ein geeigneter Bodenschutz besteht (Art. 9 DZV);
- nur ausgewählte Pflanzenschutzmittel gezielt angewendet werden (Art. 10 DZV).

Der ÖLN verlangt implizit dass die landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes eingehalten werden (Abs. 1 Art. 70 e. DZV).

In gewissen Bereichen ist der ÖLN delegiert: Bei Wein an Vitiswiss, die Dachorganisation des integrierten Weinbaus,[20] bei Obst an den Schweizerischen Obstverband bzw. die Schweizerische Arbeitsgruppe für integrierte Obstproduktion (SAIO)[21], bei Gemüse an den Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten bzw. die Schweizerische Arbeitsgruppe für ÖLN im Gemüsebau (SAGÖL). Diese Organisationen schränken die erlaubten Pflanzenschutzmittel PSM auf privatrechtlicher Basis ein. Der Bund übernimmt diese privatrechtlichen Vorschriften, nachdem sie vom BLW (FB Öko- und Ethoprogramme) überprüft wurden.

Die technischen Regeln, die den ÖLN konkretisieren, sind im Anhang der DZV festgehalten. Sie werden nachstehend, geordnet nach den Bereichen Gewässerschutz, Tierschutz, Naturschutz und Bodenschutz zusammenfassend dargestellt. Aufgrund der sehr grossen Zahl von Regelungen, nicht zuletzt beim Ökologischen Ausgleich, besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit.

### Gewässerschutz im ÖLN

Grundlage des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft sind die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Düngung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM), sie gelten implizit. Explizit gelten die Bestimmungen, die in der DZV festgeschrieben sind. Es handelt sich um Bestimmungen des Allgemeinen Gewässerschutzes (Tabelle 7) und um Bestimmungen im Zusammenhang mit der Düngung (Tabelle 8) und dem Pflanzenschutz (Tabelle 9).

**Tabelle 7 Regelungsbereiche ÖLN beim Allgemeinen Gewässerschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Auflagen zu mehrheitlich unter Wasser stehende Flächen, welche zur landwirtschaftlichen Betriebsfläche gehören | • Anhang 3.1.2.5 DZV |
| Auflagen an Gewässerrändern | • Anhang 3.1.2.5 DZV |
| Aufzeichnungspflichten z.B. zu Düngung und Verwendung von PSM | • Art. 16 DZV<br>• Anhang 1.2 DZV |

[20] http://www.vitiswiss.ch/
[21] http://www.swissfruit.ch/m/mandanten/239/download/SAIO-Richtlinien_2009_d.pdf

**Tabelle 8 Regelungsbereiche ÖLN bei der Düngung**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Ausgeglichene Düngerbilanz | • Art. 6 Abs. 2 DZV<br>• Anhang 2.1 DZV |
| Maximale Ausbringmenge nach Pflanzenbedarf und betrieblichem Bewirtschaftungspotential | • Art. 6 Abs. 3 DZV<br>• Anhang 2.1 DZV |
| Aufzeichnungspflichten (Nährstoffvergleich, Nährstoffbilanz u.a.) | • Art. 16 DZV<br>• Anhang 1.2 DZV |
| Pflicht zur periodischen Analyse von Bodenproben zur Überprüfung einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz | • Anhang 2.2 DZV |

**Tabelle 9 Regelungsbereiche ÖLN beim Pflanzenschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Saisonales Ausbringungsverbot | • Anhang 6.2 DZV |
| Auflagen zur Anwendung (nur erlaubte PSM, nur zugelassene Anwendungsgebiete und Anwendungsmengen, je nach Mittel Auflagen an Gewässern, in Naturschutzgebieten usw.) | • Art. 7 DZV<br>• Art. 10 DZV |
| Pauschale Auflagen zu Gewässerrandstreifen | • Anhang 3.1.2.5 DZV |
| Verpflichtung zu integriertem Pflanzenschutz (Ausbringung erst nach Überschreiten einer definierten Schadschwelle) | • Art. 10 Abs. 2 DZV<br>• Anhang 6.2 DZV |
| Auflagen für Ausbringungsgeräte | • Anhang 6 DZV |
| Auflagen zur Reinigung der Ausbringungsgeräte | • Anhang 6.1 DZV |
| Aufzeichnungspflichten | • Art. 16 DZV<br>• Anhang 1.2 DZV |

## Tierschutz im ÖLN

Die allgemeine Tierschutzgesetzgebung gilt im Unterschied zur allgemeinen Gewässerschutzgesetzgebung im ÖLN explizit und wird durch den ÖLN nicht weiter präzisiert oder verschärft.

**Tabelle 10 Regelungsbereiche ÖLN beim Tierschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Die Vorschriften der Tierschutzgesetzgebung müssen eingehalten werden | • Art. 5 DZV |

## Naturschutz im ÖLN

Den Naturschutz betreffen die Vorschriften zum ökologischen Ausgleich. Zum ökologischen Ausgleich zählen beitrags- und nicht beitragsberechtigte Flächen und Objekte, u.a.:

- extensiv genutze Wiesen (beitragsberechtigt)
- Buntbrachen (beitragsberechtigt)
- Hochstamm-Feldobstbäume (beitragsberechtigt)
- extensiv genutzte Weiden (nicht-beitragsberechtigt)
- Wassergraben, Tümpel und Teiche (nicht-beitragsberechtigt)

**Tabelle 11 Regelungsbereiche ÖLN beim Naturschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Minimaler Flächenanteil des ökologischen Ausgleichs | • Art. 7 DZV<br>• Anhang 3 DZV |
| Maximale Distanz zwischen ökologischen Ausgleichsflächen und Produktionsstätte | • Art. 7 DZV<br>• Anhang 3 DZV |
| Minimale Flächen, z.B. extensive Weiden | • Anhang 3 DZV |
| Spezifische Bewirtschaftungsauflagen für verschiedene Arten von ökologischen Ausgleichsflächen | • Art. 40 DZV<br>• Art. 44-48 DZV<br>• Art. 50-52a DZV<br>• Art. 54 DZV<br>• Anhang 3 DZV |
| Vorschriften zur Anlage von Grün- oder Streueflächestreifen entlang von Hecken, Feldgehölzen, Waldrändern und Ufergehölzen sowie entlang von Oberflächengewässern und entlang von Wegen | • Art. 7 DZV<br>• Anhang 3 DZV |
| Verbot bzw. Einschränkung der Ausbringung von Düngern und PSM auf diesen Grün- oder Streueflächestreifen | • Art. 7 DZV |
| Besatz an Problempflanzen (z.B. Problemunkräuter oder invasive Neophyten) in den ökologischen Ausgleichsflächen | • Art. 42 DZV |
| Aufzeichnungspflichten | • Art. 16 DZV<br>• Anhang 1.2 DZV |
| Einzeichnungspflicht für ökologische Ausgleichsflächen | • Art. 40 DZV |

### Bodenschutz im ÖLN

Der allgemeine Bodenschutz gilt im ÖLN implizit wie der allgemeine Gewässerschutz. Im ÖLN dienen v.a. Fruchtfolgeauflagen dem Bodenschutz. In der Agrarpolitik 2014-17 sind ÖLN Anpassungen im Bereich Erosion vorgesehen.[22]

**Tabelle 12 Regelungsbereiche ÖLN beim Bodenschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Geregelte Fruchtfolge | • Art. 8 DZV |
| Vermeiden chemischer Bodenbelastung | • Art. 9 DZV |
| Optimale Bodenbedeckung | • Art. 9 DZV |
| Einsatz bodenschonender Dünger und Pflanzenschutzmittel | • Art. 9 DZV |
| Aufzeichnungspflichten | • Art. 16 DZV<br>• Anhang 1.2 DZV |
| Pflicht zu Bodenuntersuchungen | • Anhang 2.2 DZV |

## 4.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

### Gesetzliche Grundlagen

Vorgaben für den Vollzug finden sich im Landwirtschaftsgesetz und in der Direktzahlungsverordnung, insbesondere aber in der Inspektionskoordinationsverordnung VKIL, die auf den 01.01.2012 von der Verordnung VKKL[23] abgelöst wird. Bezüglich Daten wichtig sind die Landwirtschaftliche Datenverordnung

[22] Schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW (via Priska Dittrich/BLW, mitgeteilt am 9. Juli 2012).
[23] Die VKKL wird ab dem Kontrolljahr 01.10.2012-30.09.2013 umgesetzt.

und neu die Weisungen zum System Acontrol. Das Subventionsgesetz ist die rechtliche Grundlage für die Richtlinien für die Kürzung der Direktzahlungen.

**Tabelle 13 Vollzug und Kontrolle: zentrale Regelungen**

| | |
|---|---|
| **Landwirtschaftsgesetz LwG** (SR 910.1) | |
| Art. 185 Abs. 1 a. LwG | *«Zur Beschaffung der für den Vollzug des Gesetzes und die Wirkungskontrolle unerlässlichen Grundlagen erhebt und registriert der Bund sowohl auf sektoraler als auch auf einzelbetrieblicher Ebene Daten: zur Durchführung von agrarpolitischen Massnahmen»* |
| **Direktzahlungsverordnung DZV** (SR 910.13) | |
| Art. 66 Abs. 1 DZV | *«Die Kantone können Organisationen (…) zum Vollzug beiziehen; die Kontrolltätigkeit (…) wird vom Kanton stichprobenweise überprüft.»* |
| Art. 66 Abs. 4 a. DZV | *«Die Kantone veranlassen, dass Inspektionsfrequenzen und Koordination der Inspektionen sich nach der Inspektionskoordinationsverordnung vom 14. November 2007 richten.»* |
| Art. 66 Abs. 4 b. DZV | *«Die Kantone veranlassen, dass die Kontrollen, insbesondere bei der Tierhaltung, teilweise ohne Voranmeldung durchgeführt werden.»* |
| Art. 66 Abs. 6 DZV | *«Die Kantone erstellen jährlich nach Vorgabe des Bundesamtes einen Bericht über ihre Kontrolltätigkeit und über die verfügten Sanktionen.»* |
| Art. 70 Abs. 1 DZV | «*Die Kantone kürzen oder verweigern die Beiträge gemüss der Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Januar 2005 (Fassung vom 12. September 2008) zur Kürzung der Direktzahlungen wenn*: … » |
| Art. 70 Abs. 1 d. DZV | *(…) «die Bedingungen und Auflagen dieser Verordnung und weitere, die ihm auferlegt wurden, nicht einhält;»* |
| Art. 70 Abs. 1 e. DZV | *(…) «landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält;»* |
| Art. 70 Abs. 2 DZV | *(…) «Die Nichteinhaltung von Vorschriften nach Absatz 1 Buchstabe e muss mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt werden.»* |
| **Inspektionskoordinationsverordnung VKIL** (SR 910.15) | |
| Art. 2 Abs. 3 a. VKIL | *«Der Abstand zwischen zwei Inspektionen darf höchstens betragen: vier Jahre bei Inspektionen nach der Tierschutzverordnung (…), der Gewässerschutzverordnung (…), der Direktzahlungsverordnung (…)»* |
| Art. 3 Abs. 2 VKIL | *«Die Inspektionsresultate einer Inspektionsstelle sind für alle für den Vollzug zuständigen Behörden verbindlich. Die zuständigen Behörden überprüfen die Auftragserledigung der von ihnen beigezogenen privatrechtlichen Inspektionsstellen.»* |
| Art. 3 Abs. 3 VKIL | *«Die Vollzugsorgane melden Mängel, die unabhängig vom Inspektionsgegenstand festgestellt werden, anderen betroffenen Stellen sowie der Inspektionsstelle weiter. Die Vollzugsorgane und die Inspektionsstellen ziehen die Konsequenzen aus der Feststellung.»* |
| Art. 4 Abs. 2 VKIL | *«Die Koordinationsstelle bestimmt die zu inspizierenden Betriebe und Inspektionsbereiche. Sie führt eine Liste der für den Vollzug der Inspektionen nach Artikel 1 verantwortlichen Personen und übermittelt die Liste jährlich dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesamt für Veterinärwesen, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Gesundheit.»* |
| Art. 4 Abs. 3 VKIL | *«Die Kantone erfassen die Daten der inspizierten Betriebe, die Inspektionsresultate, die verhängten Verwaltungsmassnahmen sowie Daten zur Kürzung oder Verweigerung von Beiträgen in einem vom Bund unter Mitwirkung der Kantone betriebenen umfassenden, standardisierten und gemeinsamen Informationssystem.»* |
| Art. 5 Abs. 1 VKIL | *«Das Bundesamt für Landwirtschaft unterstützt und überwacht die Umsetzung dieser Verordnung in Koordination mit dem Bundesamt für Veterinärwesen, dem Bundesamt für Umwelt, dem Bundesamt für Gesundheit und der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette.»* |
| **Landwirtschaftliche Datenverordnung (SR 919.117.71)** | |
| Art. 2 Abs. 1 g. | *«Die Kantone erheben: Daten und Ergebnisse zu einzelbetrieblichen Kontrollen, welche im Rahmen der Verordnung vom 14. November 2007 über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben erhoben werden (…).»* |

| Subventionsgesetz (SR 616.1) | |
|---|---|
| Art. 30 Abs. 1 | *«Die zuständige Behörde widerruft eine Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfügung, wenn sie die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt hat.»* |

Die VKKL, welche ab 01.01.2012 die VKIL ablöst, ist eine Übergangsverordnung. Geplant ist ein «nationaler Kontrollplan», der bis 2014 die VKKL ablösen soll. Das BAG ist damit beauftragt. Die Nationale Kontrollplanverordnung (NKPV) betrifft allerdings nur die Lebensmittelsicherheit. Für den Bereich ÖLN/Umwelt entsteht dann eine Lücke, einen Rest der VKIL muss man wahrscheinlich beibehalten.

Die Schweiz passt sich mit dieser Entwicklung der EU Gesetzgebung an, der nationale Kontrollplan ist im Rahmenabkommen mit der EU vorgesehen.

Um einen einheitlichen Vollzug der Direktzahlungsverordnung zu unterstützen, gibt es verschiedene Vollzugshilfen:

## Vollzugshilfen der Behörden

Bund

Das BLW hat eine eigene Vollzugshilfe erstellt: **Weisungen und Erläuterungen 2011 zur Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft** (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13). Februar 2011. 52 p. «Die Erläuterungen und Weisungen richten sich an die mit dem Vollzug beauftragten Instanzen. Sie sollen zu einer einheitlichen Anwendung der Verordnungsbestimmungen beitragen.»

Der Bund (BLW zusammen mit BVET) richtet als Teil des zentralen Informationssystems für die Lebensmittelkette das System Acontrol ein. Acontrol baut auf dem Informationssystem für den öffentlichen Veterinärdienst ISVet auf. Für das System Acontrol hat der Bund Ausführungsbestimmungen erlassen: **Weisungen zum System Acontrol** (Version 1.1 und ff.) vom 14. Februar 2011. 11 p. «Die Weisungen richten sich an die kantonalen Vollzugs- und Kontrollbehörden sowie an beigezogene Kontrollstellen.»

Kantone

Bedeutsam ist weiter die **Richtlinie zur Kürzung der Direktzahlungen** vom 27. Januar 2005 (mit Änderungen vom 12. September 2008; 16 p.), die von der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz nach Art. 70 Abs. 1 DZV erlassen worden ist. Diese Richtlinie ist behördenverbindlich, aber da keine formelle Rechtsetzung, nicht rechtsverbindlich.

## Nicht amtliche Vollzugshilfen

Für die Kontrolle des ÖLN gibt es weiter nicht amtliche Kontrollhandbücher:

- KIP: Koordination Richtlinien Tessin und Deutschschweiz für den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN). Kontrollhandbuch Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) und Ethoprogramme (BTS, RAUS). Version 16.1. Jahr 2011.
- PIOCH: Koordination Richtlinien in der Westschweiz. PER - ROMANDIE 2011. Prestations écologiques requises : règles techniques. Exploitations avec grandes cultures, production fourragère et cultures maraîchères. Règles techniques valables dès la campagne 2011 pour les cantons de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud. Adoptées par les Services d'agriculture des cantons romands le 25 juin 2010.[24]

Weiter gibt es Checklisten für die Kontrollen, die aber nicht einheitlich sind. D.h. es gibt Unterschiede zwischen den Kantonen bzw. zwischen den Kontrollstellen.

[24] http://www.agridea-lausanne.ch/files/site-per-31_per_reglestechniques-2011.pdf

## 4.3. Akteure und Aufgaben

**Bundesamt für Landwirtschaft BLW**

Das BLW ist nicht in den direkten Vollzug involviert, sondern beaufsichtigt den Vollzug in den Kantonen (Art. 72 Abs. 3 DZV) und kann Vorgaben zur Ausgestaltung der Kontrolldokumente und Aufzeichnungen machen (Art. 72 Abs. 4 DZV). Weiter unterstützt und überwacht das BLW die Vollzugskoordination (Art. 5 Abs. 1 VKIL bzw. Art. 9 Abs. 1 VKKL) in Zusammenarbeit mit BVET, BAFU, BAG und BLK.

Früher hat das BLW die ÖLN Richtlinien von KIP und PIOCH geprüft. Seit 2007 wird das nicht mehr gemacht, diese Aufgabe fiel einem Sparprogramm zum Opfer. Diese Prüfung soll aber wegen teilweise fehlender Kohärenz zwischen KIP und PIOCH wieder eingeführt werden. Innerhalb von KIP bzw. PIOCH sollte mit denselben Checklisten gearbeitet werden.

Der **Fachbereich Öko- und Ethoprogramme** ist innerhalb des BLW an erster Stelle für den Vollzug der Direktzahlungsverordnung bzw. die Oberaufsicht zuständig. Im Fachbereich läuft alles zusammen: Oberkontrolle/Überwachung des Vollzugs durch die Kantone, Weiterentwicklung des ÖLN, Akkreditierung der Kontrollstellen bzw. Inspektionsstellen zusammen mit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS, Erarbeitung und Weiterentwicklung von Anreizprogrammen im Gewässer- und Umweltschutz, Leitung von Arbeitsgruppen (z.B. SuisseBilanz), EDV Projekte (z.B. Acontrol).

Der Fachbereich Öko- und Ethoprogramme hat 10 Mitarbeitende, davon sind ca. 300 Prozent für Vollzugsaufgaben. Inkl. das Finanzinspektorat des BLW (FISP, ca. 100 Stellenprozente) stehen damit ca. 400 Stellenprozente für Vollzug- und Kontrollaufgaben zur Verfügung.

Zusammenfassend gibt es vier Arten von **Oberaufsicht**:

1. Das BLW schaut gemeinsam mit dem Kanton die Vollzugsorganisation des Kantons an. Das kann sich auch auf einen ausgewählten Bereich, z.B. die ÖQV beziehen. Dazu gehört auch ein Betriebsbesuch. Diese Art von Oberaufsicht geschieht, wenn ein **Anlass oder Verdacht** besteht.
2. Das BLW entsendet Fachexperten zu den **SAS Audits**. Bei diesen ist das BLW aber nicht als Aufsichtsbehörde dabei, sondern «mit Hut des SAS Fachexperten». Das BLW deckt dabei einen gewissen Bereich des Audit ab.
3. Vollzugsunterstützung / Durchführung von Oberkontrollen: Das Vorgehen ist so, dass das BLW eine Oberkontrolle anordnet, die **Kantone** diese aber selber umsetzen.

   *Beispiel PSM-Kontrollen 2010/2011: Den Anstoss dafür gab ein Verdachtsfall in einem Kanton. Das BLW entschied, eine SP mit 100 Betrieben zu untersuchen. Die Anzahl zu untersuchende Betriebe je Kanton wurde entsprechend dem Anteil der Offenen Ackerfläche festgelegt. Die Kantone hatten die Vorgabe, einen Teil der Betriebe aufgrund von Verdacht auszuwählen und einen Teil zufällig. Der konkrete Auswahlentscheid wurde den Kantonen überlassen. Die Betriebe wurden am Abend vorher informiert. Das BLW bezahlte die Analytik. Der Auswertungsbericht ist öffentlich. Es ist das erste Mal, dass der Bund eine flächendeckende Stichprobenbasierte Oberkontrolle durchgeführt hat. Die Oberkontrolle hat gewirkt: Dieses Jahr (2011) haben die Landwirte deutlich mehr Sonderbewilligungen eingeholt.*

4. Das **Finanzinspektorat des BLW (FISP)** macht Finanzkontrollen. In den letzten vier Jahren wurden sämtliche Kantone kontrolliert.

Der Prozess bei der ersten Art von Kontrolle: BLW geht zu Kanton mit seinem Anliegen, z.B. soll die Nährstoffbilanz überprüft werden. Dann wird die Kontrollstelle informiert. Gemeinsam wird ein Betrieb besucht und überprüft. Das Ergebnis wird in einem Bericht festgehalten.

Bisher wurden solche Kontrollen nicht systematisch geplant, sondern auf Verdacht gemacht, z.B. aufgrund von Hinweisen des FISP oder Anstössen vom Parlament (z.B. Tierschutz vor ein paar Jahren). Die Planung der Oberkontrollen und der SAS Audits wurde bisher jährlich gemacht. Derzeit ist der Fachbereich Öko- und Ethoprogramme zusammen mit dem Fachbereich Allgemeine Direktzahlungen daran, die Kontrollen mehr zu formalisieren. Man orientiert sich an risikobasierten Auswahlkriterien.

Die **Audit-Berichte** der SAS, die **BLW Berichte** und die **Berichte des Finanzinspektorats** sind **nicht öffentlich**. Zusammenfassende Ergebnisse der ÖLN Kontrollen sind im Agrarbericht festgehalten. Aber der Detaillierungsgrad der Verstösse ist noch zu wenig differenziert, das soll sich mit Acontrol ändern. Beispiele für Oberkontrollen durch das BLW in den Kantonen: Im Jahr 2010/2011 wurden zusammen mit dem FISP und dem Fachbereich Allgemeine Direktzahlungen (FB ADZ) 5 Oberkontrollen im Bereich Geldflüsse (FISP), 12 Oberkontrollen im Bereich der DZV (Nährstoffbilanz, Art. 62a GSchG, Extenso,

ökologischer Ausgleich) (FB ÖEP) und 8 Oberkontrollen im Bereich Strukturdaten und Sömmerung (FB ADZ) durchgeführt.

**Weitere Bundesstellen**

Ausserhalb des BLW gibt es noch die Oberkontrollen des Bundes, dies ist in erster Linie die **Finanzkontrolle** und neuerdings gibt es auch die BLK Audits im Lebensmittelbereich.

**Kantone**

Die Kantone sind vollständig mit dem Vollzug beauftragt (Art. 63-71 DZV). Für den ÖLN Vollzug ist das entsprechende kantonale Landwirtschaftsamt zuständig.

Die meisten Kantone delegieren diese Aufgabe an parastaatliche oder private Organisationen mit Leistungsaufträgen. Die meisten Kantone haben zudem noch Ackerbaustellenleiter o.ä., die mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Diese haben direkte Aufträge von den Ämtern. Die Kantone haben die Aufsicht über den Vollzug.

Die Kantone vollziehen, d.h. es sind auch die Kantone, die sanktionieren. Am Anfang habe bei der Kürzung der Direktzahlungen ein «Kräftemessen» zwischen den Kantonen stattgefunden. Für benachbarte Landwirte in verschiedenen Kantonen sei eine unterschiedliche Behandlung aber stossend. Deshalb haben die Kantone gehandelt. Die LDK gab den Auftrag für die Kürzungsrichtlinien. Die Grundlagen wurden damals vom BLW erarbeitet, mit der KOLAS besprochen und von der LDK verabschiedet. Das Ziel war, Härtefälle zu vermeiden («keine Konkurse»). Die letzte Revision fand 2008 statt unter der Leitung des BLW.

Die Richtlinien für die Kürzung von Direktzahlungen sind behördenverbindlich. Wenn die Kantone davon abweichen, müss(t)en sie es dem BLW melden. Es war z.B. ein Hinweis via «Buschtelephon» über eine Abweichung, die zu einer Oberkontrolle des BLW führte.

**Landwirt**

Die Nachweispflicht für die Erfüllung des ÖLN liegt bei den Landwirten. Sie müssen die Kontrolle im Prinzip auch selber bezahlen, allerdings bekommen sie je nach Kanton unterschiedlich hohe Zuschüsse. Im Prinzip frei sind die Landwirte auch in der Wahl der Kontrollstelle.

**Kontrollstelle**

Die meisten Kantone haben die ÖLN Kontrolle an eine Kontrollstelle delegiert. Damit die Kontrolle verbindlich ist, muss die Kontrollstelle akkreditiert sein. Für die Kontrollstelle ist die Direktzahlungsverordnung relevant. Die ÖLN Richtlinien der KIP sind nicht verbindlich, sie werden im Unterschied zu früher auch nicht mehr vom BLW geprüft. Die Kantone machen teilweise eigene Ergänzungen.

Wenn ein Landwirt die Kontrollstelle wechselt, was selten vorkommt, so müssten die Kontrollstellen die Daten austauschen. Bei den beiden Die Bio-Kontrollstellen werden die Daten sicherlich austauschen, bei den ÖLN Kontrollstellen ist nicht bekannt, ob ein Datenaustausch stattfindet.

**Schweizerische Akkreditierungsstelle**

Die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) überwacht in jährlichen Inspektionen und Audits die Inspektions- und Zertifizierungsstellen, die gemäss ISO 17020 akkreditiert sind. Bei der Kontrolle von Bio-Betrieben muss die Kontrollstelle als Inspektions- und als Zertifizierungsstelle akkreditiert sein, für reine ÖLN-Kontrollen reicht die Akkreditierung als Inspektionsstelle. Wichtig ist, dass Kontrolle und Beratung strikt getrennt werden. Dies ist eine Grundanforderung für die Akkreditierung. Ein Kontrolleur hat einen offiziellen Auftrag im Rahmen des Vollzugs.

## 4.4. Vollzug und Kontrolle

**Ablauf Kontrolle**

Kontrolljahr

Ein Kontrolljahr geht vom 1. Oktober eines Jahres bis zum 30. September des Folgejahres

Kontrollhandbücher

Für jeden Bereich gibt es Kontrollhandbücher, d.h. detaillierte Anleitungen für die Kontrollen, nicht nur für den ÖLN (KIP-Richtlinien, z.T. föderalistisch angepasst; règles techniques PIOCH) und den Tierschutz, sondern auch für alle anderen akkreditierten Kontrollbereiche. Das BLW macht keine Vorgaben, sondern verlangt nur die Akkreditierung.

Häufigkeit

ÖLN Betriebe werden mindestens alle vier Jahre kontrolliert. Kontrollstellen sind gefordert, einen gewissen Prozentsatz der Betrieb stichprobenartig zu kontrollieren. Ausserdem erfolgt bei Mängeln im Folgejahr erneut eine Kontrolle. Auch nach grösseren Änderungen (neue Gebäude, Handänderung etc.) muss ein Betrieb kontrolliert werden. Drittens wird ein Betrieb auf jeden Fall kontrolliert, wenn die letzte Kontrolle vier Jahre zurückliegt. Im Durchschnitt werden Betriebe häufiger als alle vier Jahre kontrolliert.

Risikobasierte Kontrollen

In Zukunft müssen Kontrollen vermehrt risikobasiert erfolgen (VKIL/VKKL). Der Kanton Luzern beispielsweise hat zusammen mit dem BLW bereits auf ein risikobasiertes und anreizorientiertes System umgestellt mit einem Bonitätsrating der Betriebe.

Anmeldung der Kontrolle

Im Normalfall erfolgt die ÖLN Kontrolle auf Anmeldung. Im Verdachtsfall können auch unangemeldete Kontrollen durchgeführt werden.

Überprüfung von Dokumenten vs. Überprüfung von Ställen und Feldern («Outdoor» Kontrollen)

Die ÖLN Kontrollen werden alle vor Ort auf dem Landwirtschaftsbetrieb gemacht. Dort werden die entsprechenden Dokumente und Aufzeichnungen überprüft, zusätzlich können die Felder oder der Stall inspiziert werden. Diese Überprüfung der Felder und der Ställe ist sehr wichtig, da jedoch sehr wenig Zeit dafür zur Verfügung steht, kommt sie oft zu kurz.

Anlasskontrollen

Neben den ordentlichen Kontrollen können im Verdachtsfall auch Boden- oder Pflanzenproben genommen werden. So kann festgestellt werden, wenn unzulässige Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden (z.B. ein bei Raps zugelassenes Insektizid beim Mais gespritzt wurde). Ohne Bodenproben ist die Gefahr, erwischt zu werden, sehr klein.

Kontrollberichte

Die Kontrollstellen schicken die Kontrollberichte an die zuständige kantonale Stelle. Je nach Ergebnis im Kontrollbericht und nach kantonaler Handhabung der Kürzungsrichtlinien sanktioniert der Kanton den Landwirtschaftsbetrieb.

Beanstandungen

Bei Beanstandungen gibt es für den Betrieb Auflagen, es kann zu Direktzahlungskürzungen kommen, zu Bussen (wenn es zu strafrechtlichen Verurteilungen kommt), bis hin zu strikten Massnahmen, beispielsweise den Ausschluss von einem privaten Label oder ein Tierhaltungsverbot. Weiter verkürzt sich der Kontrollintervall.

Direktzahlungskürzungen

Art und Höhe der Direktzahlungskürzungen zur Ahndung von Verstössen werden durch die Kürzungsrichtlinien der Kantone festgelegt. Die Kürzungen sollten einheitlich gehandhabt werden, jedoch gibt es immer noch kantonale Unterschiede (z.B. Schnittzeitpunkt der Ökowiesen). Abweichungen von den Richtlinien müssen dem BLW gemeldet werden.

**Datenmanagement**

Die laufenden Datenmanagements Projekte ASA und Acontrol werden weiter geführt. ASA ist das Dach für verschiedene Programme, das erste Ergebnis war Agate. Mit Acontrol sollen die Kontroll- und Vollzugsdaten in einem gemeinsamen EDV-System erfasst werden. Bei Acontrol sind auf Ebene Bund das BLW und das BVET involviert. Zurzeit gibt es 6 EDV-Systeme zur Berechnung der Bundesbeiträge. Acontrol soll eine Verbesserung beim Vollzug der DZV bringen. Im Prinzip war geplant, Acontrol auf 2011 einzuführen (Hofer 2010).

In der ursprünglichen Vision sei ein zentrales System geplant gewesen, wo alle Informationen bis auf Stufe Betriebe erfasst worden wären. Das sei aber politisch im Föderalismus ein «No Go» gewesen. Aber auch mit Acontrol werde es transparenter.

**Verhältnis von ÖLN, Tierschutz und Umweltschutz**

Die Tierschutz- , die Naturschutz- und die Umweltschutzgesetzgebung sind als Voraussetzungen des ÖLN im Prinzip gleichgestellt. Während die Tierschutzvorschriften explizit in den ÖLN integriert sind, sind die landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes impliziter Teil des ÖLN. Der Prozess bei einem Verstoss gegen das Gesetz ist ein anderer:

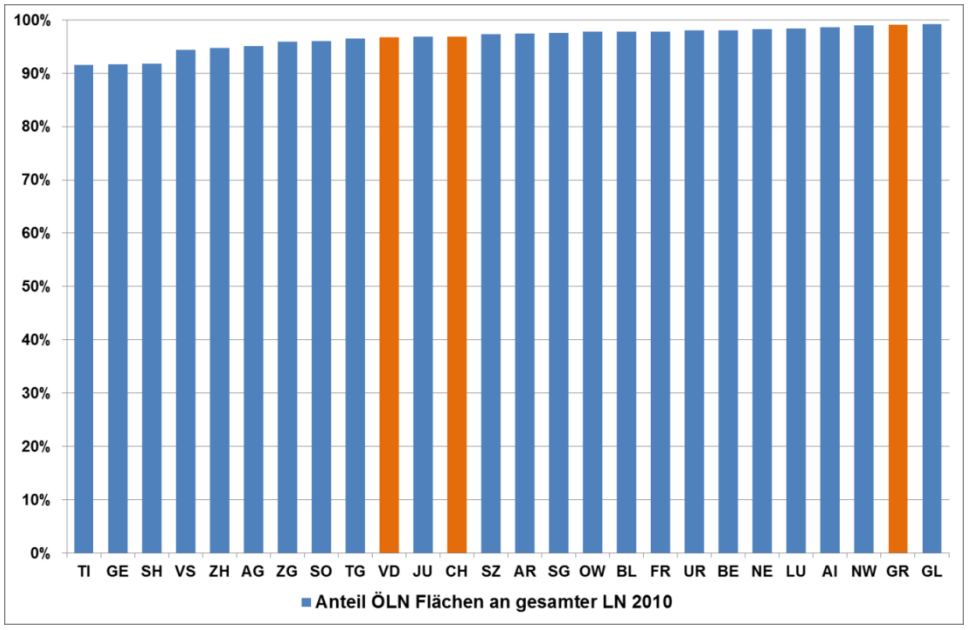
- Verstösse gegen den Tierschutz führen direkt zu Direktzahlungskürzungen.
- Verstösse gegen das Gewässerschutz-, das Umweltschutz- oder das Natur- und Heimatschutzgesetz führen erst dann zu Direktzahlungskürzungen, wenn ein rechtskräftiger Entscheid, mindestens eine Feststellungsverfügung, vorliegt.

Es werde von Vielen nicht verstanden, dass es hier zwei Systeme gebe: Beim Tierschutz, der direkt in den ÖLN integriert ist, kann bei Verstössen direkt gekürzt werden. Beim Gewässer- und theoretisch auch beim Naturschutz braucht es zuerst einen rechtskräftigen Entscheid, bevor Direktzahlungen gekürzt werden können.

## 4.5. Ergebnisse

Mehr als 95 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz wird von Betrieben bewirtschaftet, die Direktzahlungen beanspruchen und zum ÖLN verpflichtet sind. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind dabei klein (Abbildung 5).

**Abbildung 5 Anteil der ÖLN-Flächen an der gesamten LN nach Kantonen 2010**



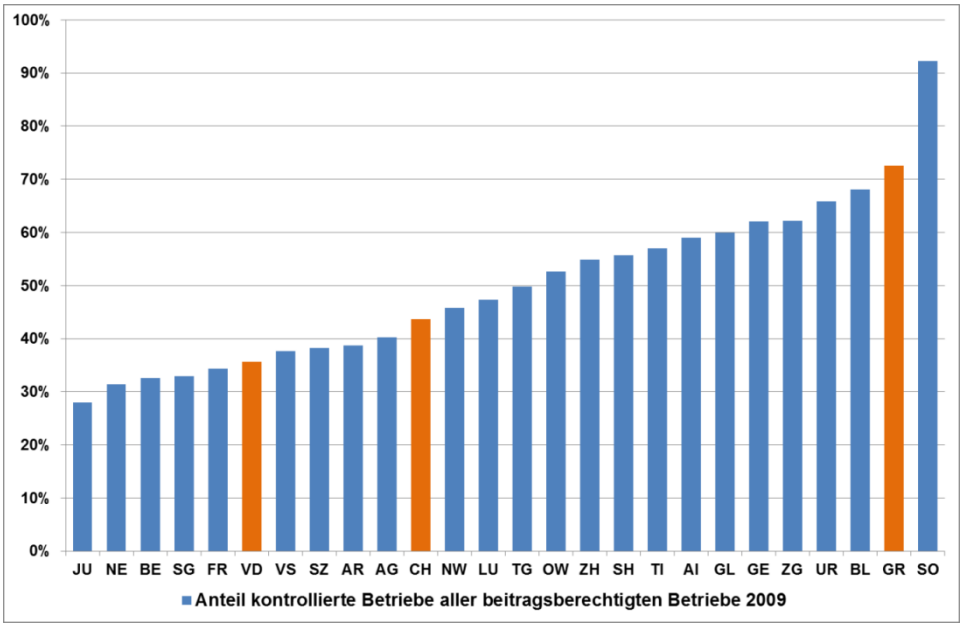

Quelle Daten: Agrarbericht 2011

Grosse Unterschiede gibt es indessen beim Vollzug und der Kontrolle des ÖLN. Die Unterschiede betreffen Art und Ausmass der Delegation von Vollzugsaufgaben an privatrechtliche Kontrollstellen/ Inspektionsstellen, Checklisten für die Kontrollen, die Wahrnehmung der Oberaufsicht über die Kontrollstellen, die Anwendung der Kürzungsrichtlinien, die innerkantonale Zusammenarbeit zwischen Fachstellen (z.B. Gewässerschutz und Landwirtschaft, Tierschutz und Landwirtschaft, Naturschutz und Landwirtschaft), die Weiterleitung der Kontrollergebnisse an das BLW und anderes. Nachstehend werden ausgewählte Ergebnisse der ÖLN Kontrollen in den Jahren 2009 und 2010 herangezogen, die solche Unterschiede exemplarisch belegen.

ÖLN Kontrollen

In der Schweiz insgesamt wurden im Jahr 2009 knapp die Hälfte aller beitragsberechtigten Betriebe kontrolliert, im Minimum waren es knapp 30 Prozent, im Maximum über 90 Prozent (Abbildung 6). Die Fallstudienkantone liegen im unteren Bereich (VD: 35 Prozent) und am oberen Ende (GR: 70 Prozent) dieser Skala.

**Abbildung 6 Anteil kontrollierte Betriebe nach Kantonen 2009**



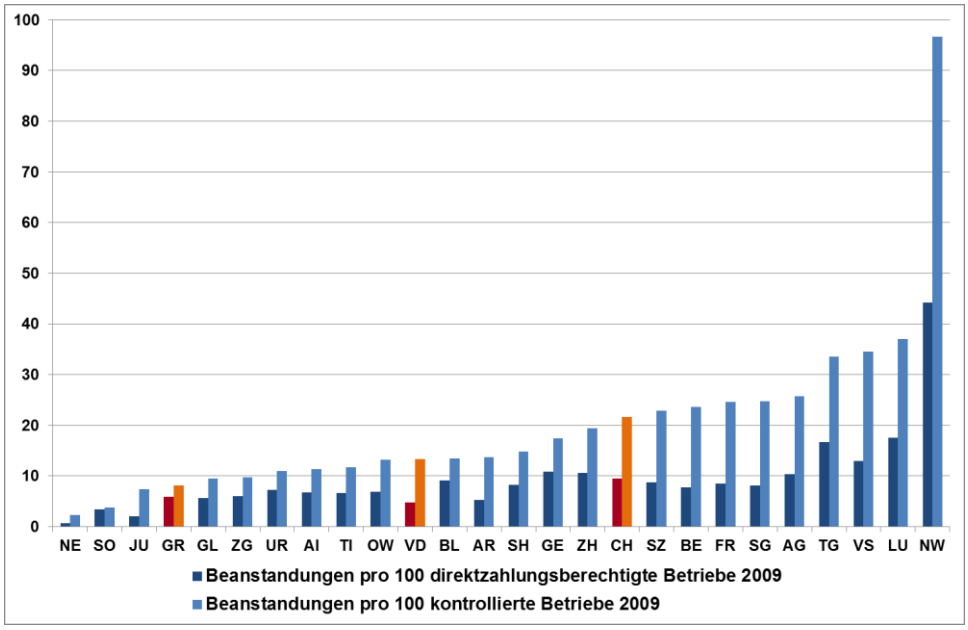

Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

Beanstandungen insgesamt

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt entfielen im Jahr 2009 auf 100 kontrollierte Betriebe 20 Beanstandungen. Im Minimum waren es weniger als 5, im Maximum mehr als 50 Beanstandungen auf 100 Betriebe (Abbildung 7). In beiden Fallstudienkantonen sind Beanstandungen deutlich seltener als im schweizerischen Durchschnitt (VD: 13, GR: 8).

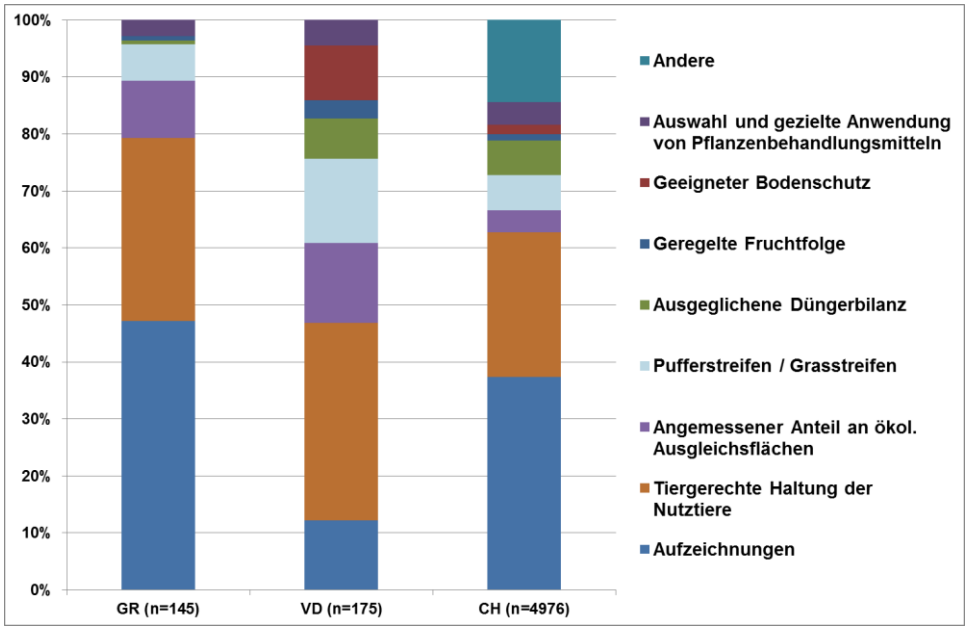
Auch in der Art der Beanstandungen gibt es grosse Unterschiede, die auch, aber nicht nur, durch unterschiedliche natürliche Standortbedingungen und entsprechende Unterschiede in den Produktionsstrukturen erklärt werden können. Gesamtschweizerisch am häufigsten beanstandet wurden im Jahr 2009 Aufzeichnungen, gefolgt von Beanstandungen bei der Tierhaltung. Relativ selten waren Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln und sehr selten bei der Fruchtfolge und beim Bodenschutz (Abbildung 8).

**Abbildung 7 Anzahl beanstandete Betriebe auf 100 Betriebe nach Kantonen 2009**




Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

**Abbildung 8 Häufigkeit von Beanstandungen (CH, GR, VD) im Jahr 2009**

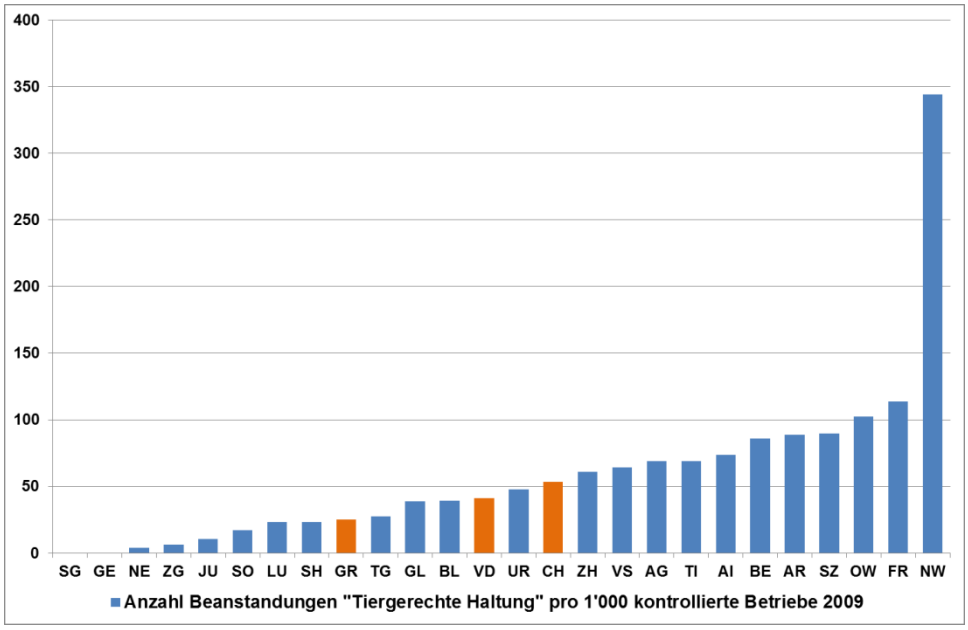



Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

Beanstandungen bei der Tierhaltung

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt gab es im Jahr 2009 auf 50 von 1‘000 kontrollierten Betrieben Beanstandungen bei der Tierhaltung. Im Minimum waren es 0, im Maximum 350 Beanstandungen auf 1‘000 Betriebe (Abbildung 9). In beiden Fallstudienkantonen sind Beanstandungen seltener als im schweizerischen Durchschnitt (VD: 41, GR: 25).

**Abbildung 9 Beanstandungen bei der Tierhaltung nach Kantonen 2009**

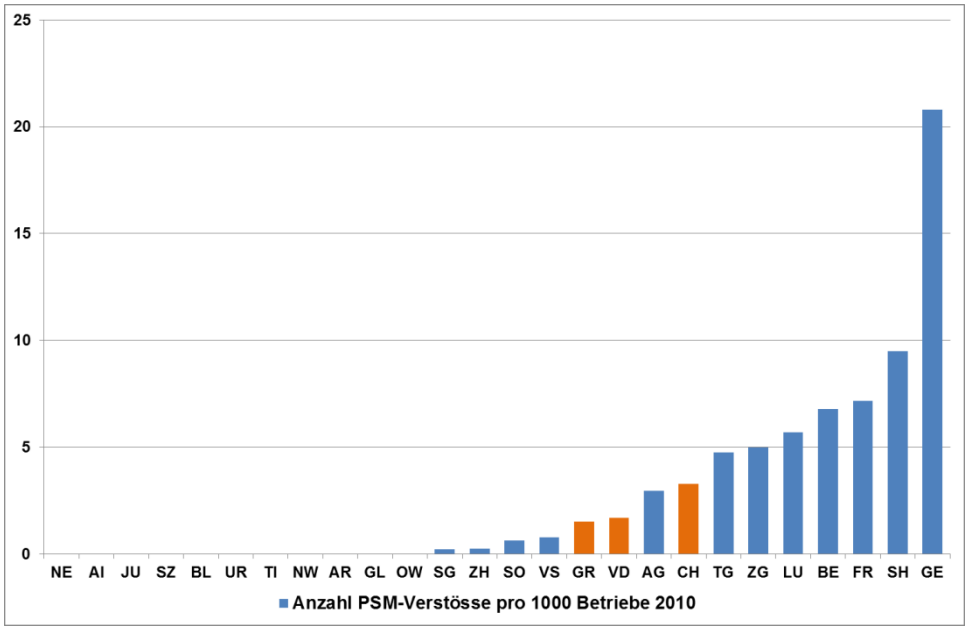



Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt gab es im Jahr 2010 auf 3 von 1‘000 Betrieben Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln PSM (Abbildung 10). In beiden Fallstudienkantonen sind Beanstandungen halb so häufig wie im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

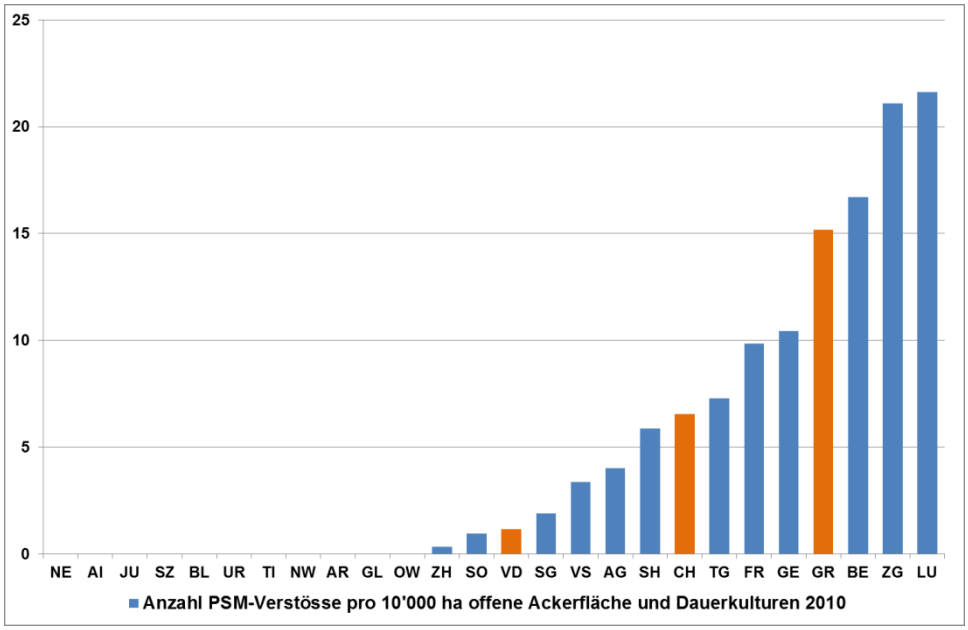
**Abbildung 10 Anzahl Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln pro Betrieb nach Kantonen 2010**




Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

Da PSM vor allem in Acker- und Dauerkulturen ausgebracht werden und deren Verbreitung aufgrund natürlicher Standortbedingungen sehr unterschiedlich ist, ist es jedoch zweckmässig, die Anzahl Beanstandungen in Bezug zur Fläche, die mit Acker- oder Dauerkulturen bebaut werden, zu setzen. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt gab es 6 bis 7 PSM Beanstandungen pro 10‘000 ha Offene Ackerfläche + Dauerkulturen (Abbildung 11). Der Kanton VD lag mit 1-2 Beanstandungen deutlich darunter und massiv unterhalb des Kantons GR mit 15 Beanstandungen.

**Abbildung 11 Anzahl Beanstandungen bei Pflanzenschutzmitteln pro Fläche nach Kantonen 2010**




Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2010

Weitere Ergebnisse zum Pflanzenschutzmitteleinsatz – die Erteilung von Sonderbewilligungen für ÖLN Betriebe und die PSM Kontrollkampagne des Bundes 2010/2011 – finden sich weiter unten in Abschnitt 6.7 sowie im Schlussbericht (Kapitel 6.3 Landwirtschaftliche Bewirtschaftung).

Direktzahlungskürzungen: Übersicht

Aufgrund von ÖLN Beanstandungen und Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes wurden die Direktzahlungen im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre um mehr als 3 Millionen CHF gekürzt (Tabelle 14). Verstösse aufgrund von ÖLN Beanstandungen werden deutlich häufiger geahndet als Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes gemäss Art. 70 Abs. 1e DZV.

**Tabelle 14 Direktzahlungskürzungen: Übersicht 2009-2011**

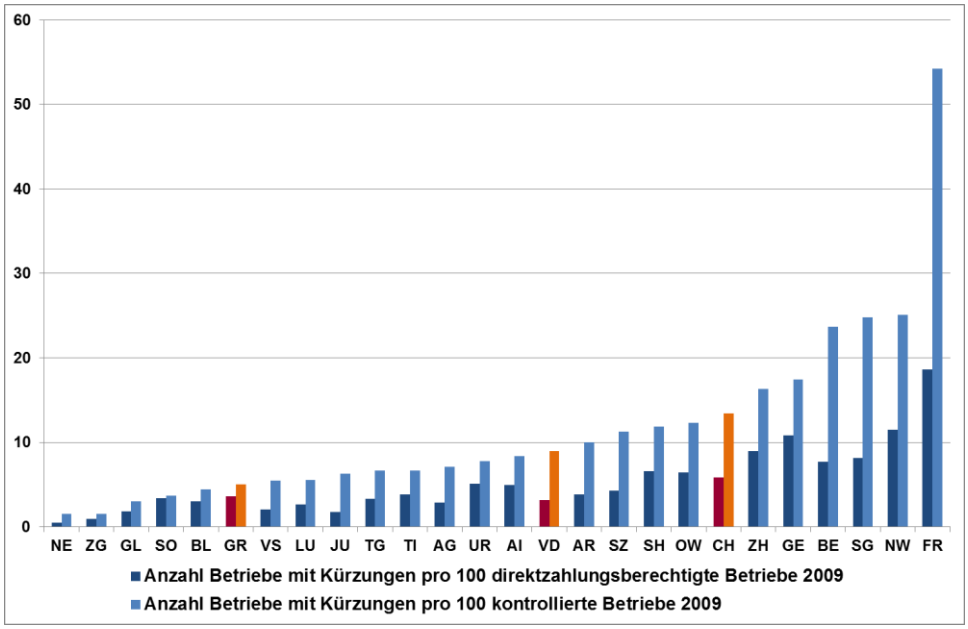
| Verstösse gegen … | Betriebe mit Kürzungen | | | Kürzungen total (CHF) | | | Kürzungen pro Betrieb (CHF) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| ÖLN | 3'089 | 2'365 | 1'929 | 2'503'928 | 2'655'792 | 2'625'306 | 811 | 1'123 | 1'361 |
| Gewässerschutzgesetz | 256 | 183 | 153 | 640'479 | 474'071 | 349'776 | 2'502 | 2'591 | 2'286 |
| Umweltschutzgesetz | 57 | 19 | 39 | 83'886 | 31'310 | 80'518 | 1'472 | 1'648 | 2'065 |
| Natur- und Heimatschutzgesetz | 15 | 42 | 34 | 51'576 | 43'341 | 23'295 | 3'438 | 1'032 | 685 |
| Total lw. relevante Vorschriften | 328 | 244 | 226 | 775'941 | 548'722 | 453'589 | | | |
| Total Kürzungen | | | | 3'279'869 | 3'204'514 | 3'078'895 | | | |

Quelle: Agrarberichte 2010, 2011, 2012

Direktzahlungskürzungen aufgrund von ÖLN Verstössen

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt wurden im Jahr 2009 auf rund 15 von 100 kontrollierten Betrieben die Direktzahlungen gekürzt, im Minimum waren es weniger als 5, im Maximum mehr als 50 (Abbildung 12). In beiden Fallstudienkantonen sind Kürzungen seltener als im schweizerischen Durchschnitt (VD: 41, GR: 25).

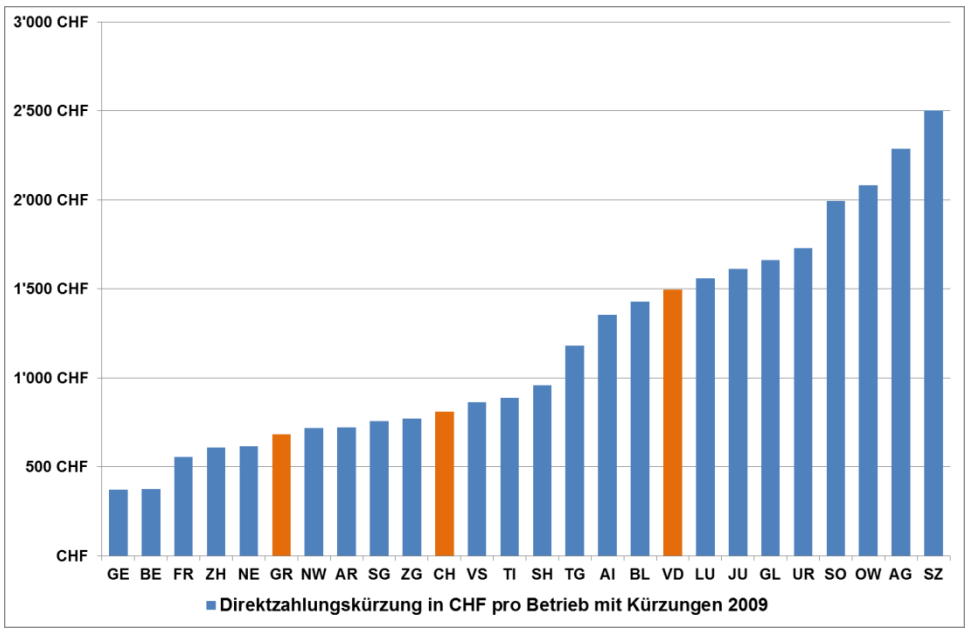
**Abbildung 12 Anteil Betriebe mit Direktzahlungskürzungen nach Kantonen 2009**




Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2009

Die durchschnittliche Kürzung betrug 800 CHF/Betrieb. Im Minimum waren es weniger als 500, im Maximum 2‘500 CHF (Abbildung 13). Die beiden Fallstudienkantone lagen leicht unter diesem Schnitt (GR: 700 CHF) und deutlich darüber (VD: 1‘500 CHF).

**Abbildung 13 Direktzahlungskürzungen pro Betrieb mit Kürzungen nach Kantonen 2009**




Quelle Daten: AGIS und Kantonale Berichterstattung über Kontrolltätigkeit und Sanktionen 2010

Vorsicht bei der Interpretation kantonaler Unterschiede

Solche Unterschiede erlauben allerdings noch keinen zuverlässigen Vergleich. Denn es ist unklar, inwieweit die Unterschiede ein Zeichen dafür sind, dass sich die Kantone bei der Häufigkeit von Verstössen unterscheiden oder dass der Vollzug strenger ist oder dass Vollzugsergebnisse nicht an das BLW gemeldet werden oder inwieweit andere Gründe für Unterschiede verantwortlich sind. Beispiele für mögliche Interpretationen:

- Im Kanton JU wurden im Jahr 2009 weniger als 30 Prozent der ÖLN Betriebe kontrolliert: Ist das ein Ausdruck davon, dass im Kanton JU bei den Kontrollen nur knapp das Minimum gemacht wird oder ist der Kanton JU effizienter als andere Kantone? Oder …?
- Im Kanton NE gab es im Jahr 2009 praktisch keine Beanstandungen: Erfüllen die Landwirtschaftsbetriebe den ÖLN besser als die Betriebe in den anderen Kantonen? Oder wird der ÖLN weniger strikt kontrolliert? Oder …?
- Im Kanton VD waren im Jahr 2009 Beanstandungen von Aufzeichnungen selten: Sind die Landwirtschaftsbetriebe im Kanton VD korrekter bei den Aufzeichnungen? Oder werden mangelhafte Aufzeichnungen weniger streng geahndet? Oder …?
- Im Jahr 2009 gab es im Kanton SG keine Beanstandungen der Tierhaltung: Gab es keine Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung? Oder ist der Kanton SG weniger strikt bei den Tierschutzkontrollen? Oder wurden die Kontrollergebnisse nicht ans BLW gemeldet? Oder …?
- Im Kanton ZG gab es im Jahr 2009 praktisch keine Direktzahlungskürzungen: Erfüllen die Zuger Landwirtschaftsbetriebe den ÖLN besser? Oder werden die Kürzungsrichtlinien grosszügiger interpretiert? Oder …?
- Im Kanton SZ waren im Jahr 2009 die durchschnittlichen Direktzahlungskürzungen rund dreimal so hoch wie im gesamtschweizerischen Durchschnitt: Haben die Betriebe den ÖLN massiv weniger gut erfüllt? Oder wendet der Kanton SZ die Kürzungsrichtlinien strenger an? Oder haben einzelne Betriebe mit hohen Kürzungen die Statistik verzerrt? Oder …?

Unterschiede zwischen den Kantonen müssen mit Vorsicht interpretiert und dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Um sie zu verstehen und zu erklären, bräuchte es jeweils zusätzliche Informationen. Die hauptsächliche Schlussfolgerung solcher kantonaler Vergleiche ist denn auch nicht, dass dieser oder jener Kanton «besser» oder «schlechter» dasteht, sondern das zentrale Ergebnis ist, dass es innerhalb der Schweiz klare Unterschiede gibt, und es somit schwierig ist, Aussagen für die Schweiz als Ganzes zu machen.

## 4.6. Kanton GR

Akteure und Zuständigkeiten

Das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation **ALG** ist zuständig für den Vollzug der DZV im Kanton Graubünden und hat die Oberaufsicht der Kontrollen. Zudem ist das Amt für Natur und Umwelt **ANU** in den Bereichen Qualität und Vernetzung ökologischer Ausgleichsflächen, Naturschutz, Gewässerschutz und Bodenschutz sowie das Amt für Lebensmittelsicherheit **ALT** beim Tierschutz involviert. Die Kontrolle der Strukturdaten (Viehzählung) und die Kontrolle des Schnittzeitpunktes und der Bewirtschaftung der ökologischen Ausgleichsflächen wird durch die **Gemeindebeauftragte** vor Ort durchgeführt.

Kontrolldienste und Kontrollhandbuch

Die Kontrollen der Landwirtschaftsbetriebe werden hauptsächlich vom Landwirtschaftlichen Kontrolldienst Graubünden **LKGR**, welcher dem ALG angegliedert ist, und der **bio.inspecta** durchgeführt. Für die Kontrolle der ÖLN-Richtlinien hat der Kanton Graubünden ein eigenes Kontrollhandbuch erarbeitet, das den Vorgaben der KIP entspricht und bei der Akkreditierung durch die SAS – gemäss Wahrnehmung der LKGR – von der SAS überprüft wird.

Auswahl der Betriebe

Die Koordination der Kontrollen und die Auswahl der Betriebe erfolgt nach Vorgabe der VKIL, verantwortlich dafür ist Peter Vincenz als Mitarbeiter vom ALG und als Leiter der LKGR. Die Nicht-Bio-Betriebe müssen nur alle vier Jahre kontrolliert werden. Doch Betriebe mit einem Mangel im Vorjahr sowie mit einer grösseren Veränderung (Betriebsübergabe, neuer Stall, neuer Betriebszweig) werden auf jeden Fall kontrolliert. Zudem wird von den verbleibenden Betrieben ein Teil per Zufall ausgewählt. Da der Kanton Graubünden über sehr viele Biobetriebe verfügt, ist der Anteil der pro Jahr kontrollierten Betriebe sehr hoch im schweizerischen Vergleich.

Umgang mit Verstössen

Eine doppelte Bestrafung der Landwirte (Strafverfahren mit Bussgeld und eine Kürzung der Direktzahlungen) ist vom ALG nicht erwünscht, da sie von den Landwirten als sehr schwerwiegend wahrgenommen wird. Wenn die Verstösse gegen die DZV verwaltungsintern (auch in Zusammenarbeit mit dem ANU und dem ALT) behandelt werden können, ohne ein Strafverfahren einleiten zu müssen, werden meistens «nur» die Direktzahlungen gekürzt.

Bei Meldung der Verstösse von Personen ausserhalb der beiden Ämter sowie bei schwerwiegenden Verstössen (z.B. Tierschutz) wird direkt ein Strafverfahren gegen den Landwirt eröffnet. Dabei wartet das ALG mit einer Kürzung der Direktzahlungen zu, bis eine rechtskräftige Verurteilung vorliegt.

Kontrollergebnisse

Das ALG liefert dem BLW jährlich einen Bericht über die Verstösse gegen die DZV sowie über die Kürzungen von Direktzahlungen. Weitere statistische Auswertungen sowie Veröffentlichungen der Kontrollergebnisse werden vom ALG nicht vorgenommen.

Datenerfassung und Informationssystem

Das ALG hat die Entwicklung von Agricola, ein Datenerfassungs- und Verwaltungstool verschiedener Landwirtschaftsämter in der Deutschschweiz, unterstützt und in den letzten Jahren mit grosser Zufriedenheit selber eingesetzt. Deshalb wird Agricola weiterhin eingesetzt, für die Anbindung an das nationale Tool Agate und Acontrol wird ein entsprechendes Interface programmiert, damit die Daten ausgetauscht werden können. Zum heutigen Zeitpunkt findet ein Austausch aber nur minimal statt.

Kritische Bereiche im Vollzug

Das ALG steht dem ÖLN und den Tierschutzvorschriften, die über den ÖLN hinausgehen (Ethoprogramme RAUS und BTS), in verschiedenen Punkten kritisch gegenüber. Diese sind:

- Mistlagerung: Etliche Betriebe verfügen an ihrem Maiensäss oder anderen Ställen, wo das Vieh nur kurze Zeit im Jahr eingestallt ist, nicht über gewässerschutzkonforme Mistlagerstätten. Oft wird der Mist neben dem Stall auf unbefestigten Flächen gelagert. Das ALG erarbeitet nun mit den ANU in Zusammenarbeit entsprechende Richtlinien, wie dieses Problem entschärft werden kann. Bei grösseren betrieblichen Veränderungen wie Neubauten oder Betriebsübergabe müssen jedoch diese Lagerstätten gesetzeskonform eingerichtet werden.
- Ethoprogramme RAUS und BTS: Im Kanton Graubünden haben die Betriebe meist mehrere Stufen, wo die Tiere gehalten werden (Winterstall, Maiensäss, Alp). So werden z.T. Rinder in sogenannten Vorwinterställen während vier bis fünf Wochen untergebracht, wo sie mit dem vor Ort angefallenen Heu gefüttert werden, bevor sie in den Winterstall kommen. Diese Vorwinterställe erfüllen oft die Auflagen für Raus und BTS nicht. Somit würde der Landwirt diese Beiträge nicht erhalten, obwohl die Tiere fast das ganze Jahr entsprechend gehalten wurden. Aus diesem Grunde hat das ALG die RAUS und BTS-Beiträge für diese Rinder trotzdem ausbezahlt.

## 4.7. Kanton VD

### Durchführung von Kontrollen

Akteure

Primär zuständig für die Organisation und Durchführung der ÖLN Kontrollen sind das **Office Eco'Prest** (Teil von Prométerre), die Kontrollstelle **CoBrA** und die **Préposés Agricoles** (Ackerbaustellenleiter). Die kleine Gruppe der Biobetriebe[25] kontrolliert die **bio.inspecta**. Die Oberaufsicht liegt gemäss Gesetz bei der Abteilung Landwirtschaft (Service de l'agriculture) **SAGR**.

Die meisten ÖLN Kontrollen werden durch zwei CoBrA Kontrolleure durchgeführt, ein Teil der Kontrollen wird durch einen CoBrA Kontrolleur und einen Préposé Agricole durchgeführt und ein Teil der Kontrollen nur durch einen Préposé Agricole.

[25] Der Kanton Waadt hat den kleinsten Anteil an biologisch bewirtschafteter Fläche von allen Kantonen (ca. 3 Prozent).

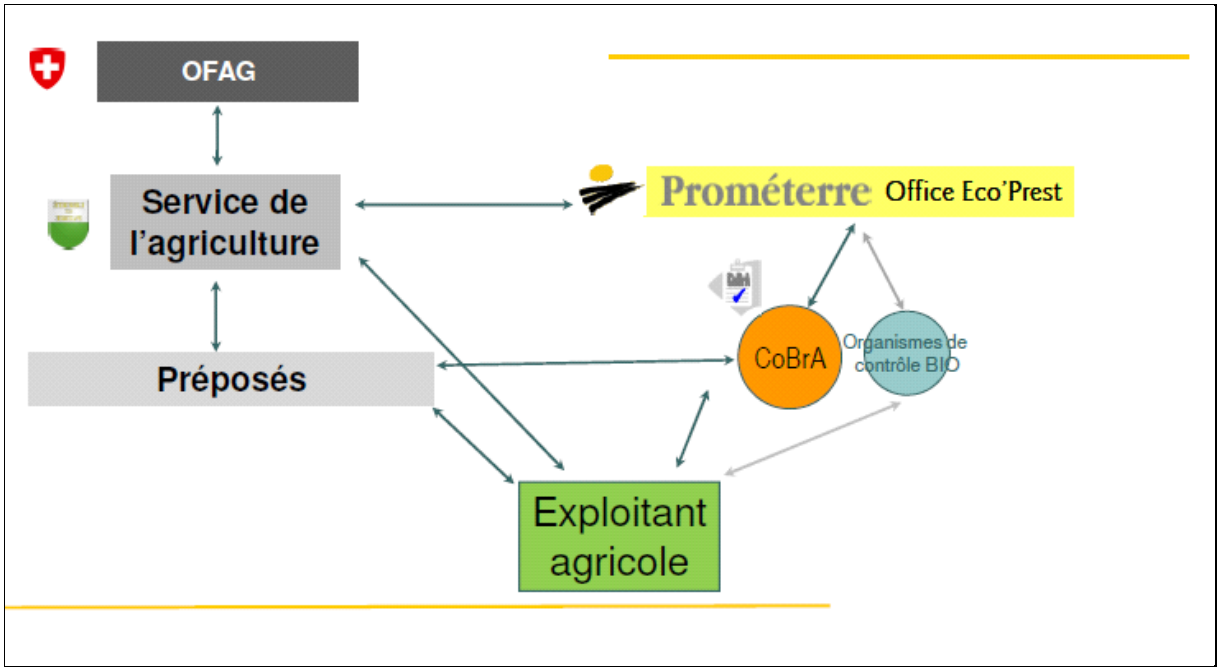
**Umgang mit Verstössen**

Problemfälle werden von der Sanktionskommission diskutiert, in der SAGR und CoBrA, darunter der Geschäftsführer (M. Friedli) und der Präsident der CoBrA und zwei Landwirte aus dem Comité der CoBrA, vertreten sind. Kürzungen werden seit 2009 gemäss Kürzungsrichtlinien vorgenommen. Das Ergebnis sei etwa dasselbe wie vorher. Verstösse gegen den Tierschutz werden dem SCAV gemeldet. Zusätzlich zu den Sanktionen durch den SCAV werden die Direktzahlungen durch den SAGR gekürzt. Die Gerichte melden Strafurteile im direktzahlungsrelevanten Bereich an den Service SAGR.

**Abbildung 15 ÖLN Kontrollen im Kanton Waadt**

). Die CoBrA Kontrolleure rotieren alle 3 bis 4 Jahre.

**Abbildung 14 Akteure bei der ÖLN Kontrolle im Kanton Waadt**




Quelle: Folien Referat «Contrôles et la CoBrA», von M. Friedli, Geschäftsführer Office Eco'Prest (26. August 2011)

Auswahl der Betriebe

Die Auswahl der Betriebe erfolgt gemäss der strikten Vorgaben der VKIL. Einerseits muss jeder Betrieb mindestens einmal in vier Jahren kontrolliert werden, andererseits werden «Risikobetriebe» zusätzlich kontrolliert: das sind 2 Prozent aller Betriebe + alle Betriebe mit Mangel im Vorjahr + alle Betriebe mit neuem Programm.

Es gibt eine grosse Debatte über die richtigen Risiko Faktoren. Es ist nicht einfach, Kausalitäten herzustellen. Risikobasierte Kontrollen i.e.S. gibt es noch keine.

Ankündigung der Kontrolle

Die meisten ÖLN Kontrollen sind angekündigt, während die Tierschutzkontrollen meistens nicht angekündigt sind.

Checklisten

Die Checklisten in der Romandie sind harmonisiert, via OIC und PIOCH. Seit 2007 werden die PIOCH Richtlinien von den Kantonen überprüft und offiziell bewilligt.

Kontrollergebnisse

Die Préposés Agricoles liefern die Kontrollergebnisse direkt an den Kanton bzw. an das Landwirtschaftsamt (J.-P. Collet, SAGR).

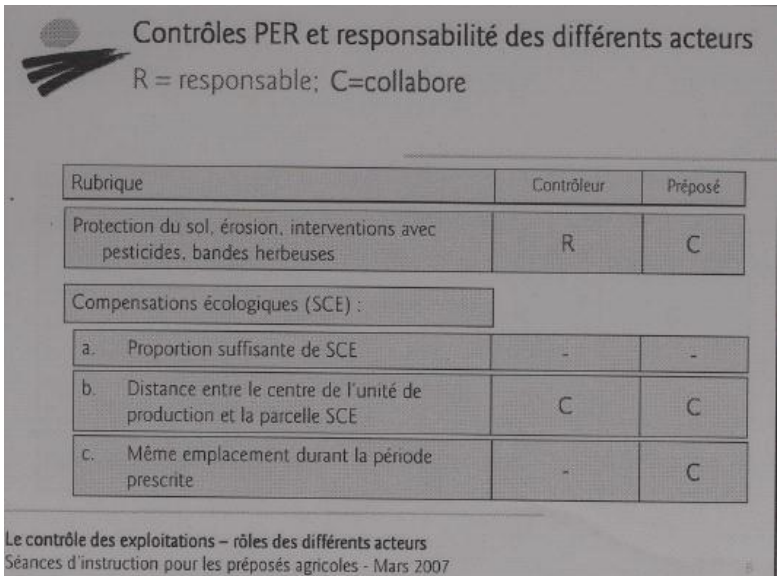
Die CoBrA produziert ausführliche Statistiken zu Anzahl Kontrollen, Beanstandungen und Sanktionen. Die CoBrA leitet diese an M. Friedli weiter und M. Friedli an das Landwirtschaftsamt (J.-P. Collet, SAGR) bzw. je nachdem an weitere zuständige Behörden (z.B. Veterinärdienst, SCAV) und private Organisationen (Label). Eine Zusammenfassung der ÖLN Ergebnisse wird im Agrarbericht publiziert.

Die bio.inspecta, welche die ÖLN Kontrollen auf den Biobetrieben macht, leitet die Kontrollergebnisse ebenfalls an M. Friedli weiter.

**Umgang mit Verstössen**

Problemfälle werden von der Sanktionskommission diskutiert, in der SAGR und CoBrA, darunter der Geschäftsführer (M. Friedli) und der Präsident der CoBrA und zwei Landwirte aus dem Comité der CoBrA, vertreten sind. Kürzungen werden seit 2009 gemäss Kürzungsrichtlinien vorgenommen. Das Ergebnis sei etwa dasselbe wie vorher. Verstösse gegen den Tierschutz werden dem SCAV gemeldet. Zusätzlich zu den Sanktionen durch den SCAV werden die Direktzahlungen durch den SAGR gekürzt. Die Gerichte melden Strafurteile im direktzahlungsrelevanten Bereich an den Service SAGR.

**Abbildung 15 ÖLN Kontrollen im Kanton Waadt**

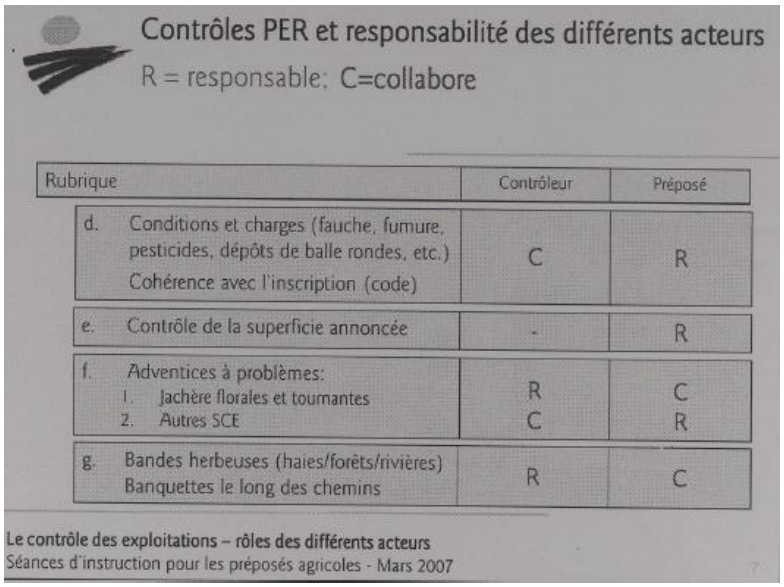


Contrôles PER et responsabilité des différents acteurs

R = responsable; C=collabore

| Rubrique | Contrôleur | Préposé |
|---|---|---|
| Protection du sol, érosion, interventions avec pesticides, bandes herbeuses | R | C |
| Compensations écologiques (SCE) : | | |
| a. Proportion suffisante de SCE | - | - |
| b. Distance entre le centre de l'unité de production et la parcelle SCE | C | C |
| c. Même emplacement durant la période prescrite | - | C |

Le contrôle des exploitations – rôles des différents acteurs
Séances d'instruction pour les préposés agricoles - Mars 2007



Contrôles PER et responsabilité des différents acteurs

R = responsable; C=collabore

| Rubrique | Contrôleur | Préposé |
|---|---|---|
| d. Conditions et charges (fauche, fumure, pesticides, dépôts de balle rondes, etc.) Cohérence avec l'inscription (code) | C | R |
| e. Contrôle de la superficie annoncée | - | R |
| f. Adventices à problèmes: 1. Jachère florales et tournantes 2. Autres SCE | R<br>C | C<br>R |
| g. Bandes herbeuses (haies/forêts/rivières) Banquettes le long des chemins | R | C |

Le contrôle des exploitations – rôles des différents acteurs
Séances d'instruction pour les préposés agricoles - Mars 2007

## Contrôles PER et responsabilité des différents acteurs

R = responsable; C=collabore

| Rubrique | Contrôleur | Préposé |
|---|---|---|
| Autres règles PER:<br>▸ Documents (cahier d'exploitation, plan géographique, fiches PER)<br>▸ Assolement (nbre de culture, quote-part)<br>▸ Bilan de fumure<br>▸ Analyses de sol<br>▸ Respect des prescriptions des pesticides<br>▸ Test du pulvérisateur | R | C |
| Protection des animaux, SST, SRPA | R | C |

**Le contrôle des exploitations – rôles des différents acteurs**
Séances d'instruction pour les préposés agricoles - Mars 2007

Quelle: Dokument von Selina Droz, bio.inspecta, 30. September 2011

# 5. Gewässerschutz

## 5.1. Gewässerschutzvorschriften

Der Gewässerschutz wird primär durch das **Gewässerschutzgesetz GSchG** und die **Gewässerschutzverordnung GSchV** sowie die **Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung ChemRRV** geregelt. Die Gewässerschutzbestimmungen legen den Umgang mit ober- und unterirdischen Gewässern fest. Weiter enthalten die Chemikalienverordnung ChemV, die Pflanzenschutzmittelverordnung PSMV[26] und die Düngerverordnung DüV einzelne Vorschriften, die explizit oder implizit dem Gewässerschutz dienen.

Von zentraler Bedeutung für die Landwirtschaft ist **Art. 14 GSchG**, in dem Vorschriften für Betriebe mit Nutztierhaltung formuliert werden. So müssen landwirtschaftliche Betriebe, die Nutztiere halten, eine ausgeglichene Düngerbilanz anstreben. Für die anfallenden Hofdünger wird eine Lagerkapazität von mindestens drei Monaten verlangt; die Kantonen haben die Möglichkeit, diese Vorschrift je nach Betrieb und Situation zu verschärfen. Die Vollzugshilfe «Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft» gibt einen Richtwert von 5 Monaten im Talgebiet und von 6 Monaten im Berggebiet vor. Weiter darf pro Hektare Landwirtschaftliche Nutzfläche höchstens der Dünger von drei Düngergrossvieheinheiten DGVE ausgebracht werden.

Die ChemRRV regelt vor allem die Minimalabstände zu Gewässern beim Ausbringen von Düngern und Pflanzenschutzmitteln sowie generelle Düngeverbote. So dürfen beispielsweise Flüssigdünger ausdrücklich dann nicht ausgebracht werden, wenn der Boden wassergesättigt, gefroren, schneebedeckt oder ausgetrocknet ist (Anhang 2.6 Ziff. 3.2.1 ChemRRV), und innerhalb eines drei Meter breiten Schonstreifens entlang von oberirdischen Gewässern dürfen generell keine Pflanzenschutz- bzw. Düngemittel ausgebracht werden (Anhang 2.5 Ziff. 1.1 und Anhang 2.6 Ziff. 3.3.1 ChemRRV). Auch hier haben die Kantone aber einen Ermessensspielraum und Ausnahmen sind möglich. Weiter regelt die ChemRRV die Vorgaben über die Fachbewilligung für Pflanzenschutzmittel, die als Nachweis der Sachkunde des Anwenders dienen soll.

Nachstehend sind für die Landwirtschaft wichtige Regelungsbereiche, unterschieden nach Allgemeiner Gewässerschutz, Düngung und Pflanzenschutz, zusammengestellt.

<u>Allgemeiner Gewässerschutz</u>

Im allgemeinen Gewässerschutz werden Auflagen für sensible Gebiete, z.B. Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete sowie Gewässerränder definiert.

**Tabelle 15 Regelungsbereiche beim allgemeinen Gewässerschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Auflagen in Wasserschutzgebieten | • Art. 19 bis 21 GSchG<br>• Art. 29, 31 GSchV |
| Auflagen in Überschwemmungsgebieten / Hochwasserschutz | • Art. 36a GSchG<br>• Art. 41c GSchV |
| Auflagen entlang von Gewässern | • Anhang 2.6 Ziff. 3.3.1 ChemRRV |
| Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (ausser Anwendung von Dünger, PSM) (z.B. Dichtigkeit Güllebehälter, Treibstofftanks) | • Art. 19, 22 GSchG<br>• Art. 28 GSchV<br>• Art. 3 ChemRRV |

[26] Vgl. weiter unten Kapitel Pflanzenschutzmittel.

Düngung

Zahlreiche Regelungen betreffen den Umgang mit Düngemitteln, v.a. Hofdüngern.

**Tabelle 16 Gewässerschutz Regelungsbereiche bei der Düngung**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Minimale Lagerkapazität für Gülle (Verschärfung durch Kantone möglich) | • Art. 14 Abs. 3 GSchG |
| Verbot der Lagerung von Mist (in CH auch Kompost) auf unbefestigten Flächen (Ausnahme Zwischenlager, wenn Sickerwasser keine Gefahr für Gewässerschutz ist) | • Art. 9 GSchV<br>• Art. 22 Abs. 2 GSchG |
| Ausgeglichene Düngerbilanz | • Art. 14 Abs. 1 GSchG |
| Beschränkung des Tierbesatzes (maximale Anzahl Düngergrossvieheinheiten je Hektare) | • Art.14 Abs. 4 GSchG |
| Beschränkung der flächenunabhängigen Tierhaltung, Nutztierhalter brauchen ausreichende düngbare Fläche (jedoch Abfallverwertung möglich, Art. 14 Abs. 7b GSchG; Art. 25 GSchV) | • Art.14 Abs. 4 GSchG |
| Beschränkung der Düngerabgabe an Dritte | • Art. 14 GSchG |
| Aufbringungsobergrenzen (maximale Ausbringungsmenge) für Hofdünger (jedoch Abfallverwertung möglich, vgl. oben) | • Art.14 Abs. 4 GSchG |
| Maximale Distanz der düngbaren Fläche zum Standort der Nutztierhaltung | • Art.14 Abs. 4 GSchG<br>• Art. 24 GSchV |
| Bewilligungspflicht Düngerabnahmeverträge | • Art.14 Abs. 5 GSchG<br>• Art. 26 GSchV |
| Buchführungspflicht für Hofdüngerabgabe an Dritte | • Art. 27 GSchV |
| Emissionsarme, umweltverträgliche Ausbringung | • Art. 14 GSchG |
| Maximale Ausbringmenge nach Pflanzenbedarf und betrieblichem Bewirtschaftungspotential | • Anhang 2.6 Ziff. 3 ChemRRV |
| Ausbringungsbeschränkungen für N-haltige Dünger (nur wenn Pflanzen Stickstoff aufnehmen können) | • Anhang 2.6 Ziff. 3.2.1 ChemRRV |
| Ausbringungsverbot flüssige Dünger auf nicht aufnahmefähigen Boden (wenn Boden wassergesättigt, gefroren, schneebedeckt oder ausgetrocknet ist) | • Anhang 2.6 Ziff. 3.2.1 ChemRRV |
| Maximale Ausbringungsmenge von Kompost und Gärgut (trotz Einhalten der Düngerbilanz) | • Anhang 2.6 Ziff. 3.2.2 ChemRRV |
| Ausbringungsverbote an Gewässern | • Art. 41c GSchV<br>• Anhang 2.6 Ziff. 3.3.1 ChemRRV |
| Nutzungseinschränkungen im Zuströmbereich von ober- und unterirdischen Gewässern | • Anhang 4 Ziff. 212 GSchV |
| Nur Ausbringung von zugelassenen Düngemitteltypen; Einhaltung von Ausbringungsbeschränkungen oder Anwendungsbestimmungen für bestimmte Typen (z.B. Knochenmehlen) | • Art. 159 Abs. 2 LwG<br>• Art. 23 Abs. 2 DüV |

Pflanzenschutz

Im Bereich des Pflanzenschutzes gibt es deutlich weniger Regelungen als bei der Düngung.

**Tabelle 17 Gewässerschutz Regelungsbereiche beim Pflanzenschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Auflagen zur Anwendung (nur erlaubte PSM, nur zugelassene Anwendungsgebiete und Anwendungsmengen; je nach Mittel Auflagen an Gewässern, in Naturschutzgebieten usw.) | • Anhang 2.5 ChemRRV |
| Pauschale Auflagen im Gewässerraum / entlang von Gewässern | • Art. 41c GSchV<br>• Anhang 2.5 ChemRRV |
| Nutzungseinschränkungen im Zuströmbereich von ober- und unterirdischen Gewässer | • Anhang 4 Ziff. 2.1.2 GSchV |
| Auflagen zur Lagerung von Pflanzenschutzmitteln | • Anhang 2 Ziff. 7.2 ChemV |
| Nachweise der Sachkunde des Anwenders (Fachbewilligung) | • Art. 7 ChemRRV |

Fazit

Im Zentrum des landwirtschaftsrelevanten Gewässerschutzes stehen Bestimmungen, welche die Gewässer vor Düngereinträgen schützen. Diese Schutzbestimmungen bilden die Produktionsstruktur der Schweizer Landwirtschaft mit der grossen Bedeutung der tierischen Produktion ab, die sich in einer hohen Viehdichte spiegelt.

## 5.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

Gemäss Art. 2 Abs. 3a VKIL darf der Abstand zwischen zwei Inspektionen bei der Kontrolle der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 höchstens vier Jahre betragen. Seit dem 1. Januar 2010 müssen zudem jährlich mindestens zwei Prozent der Betriebe risikobasiert überprüft werden.

## 5.3. Akteure und Aufgaben

Der Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung ist Aufgabe der **Kantone**. Auch die Ahndung von Umweltdelikten obliegt den Kantonen. Das **BAFU** ist Aufsichtsbehörde. Je nach Aufgabe arbeitet das BAFU mit anderen Bundesstellen zusammen. Oft gibt es für eine solche Zusammenarbeit einen «Koordinationsartikel» in einem Gesetz, der die Zuständigkeiten regelt. Ein Beispiel dafür ist Art. 48 Abs. 1 GschG: «Das Bundesamt für Umwelt (Bundesamt) und die übrigen betroffenen Bundesstellen wirken nach den Artikeln 62*a* und 62*b* des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 beim Vollzug mit.» Bei Art. 62a GschG, welcher die Förderung von Massnahmen in der Landwirtschaft betrifft, ist beispielsweise das **BLW** zuständig und das BAFU wird bei der Ausarbeitung von Vereinbarungen mit den Kantonen angehört. Ein weiteres Beispiel einer Aufgabenteilung mit dem BAFU sind bauliche Vorschriften im Gewässerschutz, hier liegt die Oberaufsicht beim BAFU. Die Kontrolle der Trinkwasserqualität ist Aufgabe des **BAG**.

## 5.4. Vollzug und Kontrolle

Ein Beispiel für den schwierigen Vollzug des GSchG sind Hofdüngerlieferungen. Gemäss Art. 12 Abs. 4 GschG gibt es eine Vertragspflicht für Hofdünger und die Kantone müssen die Verträge genehmigen. Eine Untersuchung über interkantonale Verschiebungen von Hofdünger zeigte, dass Hofdünger «verloren geht». Damit ist gemeint, dass im einen Kanton (z.B. Luzern) mehr Hofdünger exportiert wird, als im anderen Kanton (z.B. VD) importiert wird. Heute kann man diese Hofdüngerverschiebungen nicht überwachen. Jeder Kanton hat intern zwar eine saubere Bilanz, der Austausch wird aber nicht berücksichtigt.

Der Vollzug in den Kantonen kann stark verschieden sein. Es wird ein Kanton erwähnt, wo der Beamte, der zuständig sei für die Kontrolle von Hofdüngerlieferverträgen, so überlastet sei, dass er die Verträge nicht kontrollieren könne.

Ein weiteres Beispiel für Schwierigkeiten im Vollzug ist die ungenügende Weiterleitung von Strafurteile. Strafurteile beispielsweise im Gewässerschutz müssen, gestützt auf Bundesrecht, ans BAFU gemeldet werden. Die Weiterleitung von Strafurteilen innerhalb der kantonalen Verwaltung an betroffene Fachstellen hängt vom kantonalen Recht ab.

Es gab schon Aufsichtsbeschwerden gegen die kantonalen Stellen von Privaten, dass die Kantone nicht vollziehen würden. Eine solche Beschwerde setzt dabei kein formelles Verfahren in Gang (kein ordentliches Gerichtsverfahren). Die Beschwerde kann direkt an das BAFU gerichtet werden. Wenn das der Fall ist, wird das BAFU den Kanton kontaktieren. In GR war das der Fall. Das BAFU kann eine Weisung machen gegen den Kanton.

Ausblick: Die Vollzugshilfen werden diverse Bereiche klären, z.B.: [27]

- Die Vollzugshilfe «Baulicher Umweltschutz in der Landwirtschaft» liefert eine Auslegung des Bundes der unklaren Rechtsbegriffe zur minimalen Lagerdauer, zur Dichtigkeitskontrolle und zur Einleitung von häuslichen Abwässern.
- Die Vollzugshilfe «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft» wird eine Klärung zur Vegetationsruhe und zur Mistlagerung bringen.

[27] Schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW via Priska Dittrich/BLW, 9. Juli 2012.

## 5.5. Ergebnisse

Bekannt und im jährlichen Agrarbericht veröffentlicht ist die Anzahl Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Gewässerschutzvorschriften, die mit Beitragskürzungen verbunden sind (vgl. Tabelle 14). Darüberhinaus gibt es auf gesamtschweizerischer Ebene wenige Informationen zum Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung. Das BAFU erhält zwar von den Kantonen bzw. den kantonalen Strafverfolgungsbehörden die Entscheide zu Vergehen gegen das Umweltrecht (rechtliche Bestimmung). Das BAFU legt die Entscheide ab, sie werden aber nicht aufbereitet und eine eigentliche Statistik zum Umweltstrafrecht existiert nicht.

Eine Ausnahme ist die Auswertung von Fällen in einem Bericht für das europäische Umweltamt in Kopenhagen, ein Netzwerk aller Umweltämter in Europa (FOEN 2010; Wild 2011). In diesem Netzwerk hat sich die Untergruppe «better regulation» mit dem Thema «sanctions for environmental offences» befasst. Für diesen Bericht wurden Entscheide für die Jahre 2007, 2008 und 2009 ausgewertet nach Umweltbereich (air, waste, water, forest, hunting/fishing, biodiversity) und nach Höhe der Busse (< 500 CHF, > 500 CHF).

Gemäss dieser Auswertung gab es 2007-2009 insgesamt 2‘000 Umweltstraffälle, davon gab es bei 90 Prozent eine Verurteilung. In 60 Prozent der Fälle war die Strafe kleiner als 500 CHF. Am häufigsten waren Verstösse gegen das Gewässerschutzgesetz (ca. ein Drittel). Dort waren auch die Bussen am höchsten. Diese Zahlen bilden allerdings die Realität nur teilweise ab, weil oft kein Strafverfahren eröffnet wird – zur Anzeige kommt relativ wenig – und weil trotz rechtlicher Verpflichtung nicht alle Strafanzeigen ans BAFU gemeldet werden.

Aufgrund dieser Zahlen lässt sich zudem nichts darüber aussagen, wie viele dieser Verstösse durch die Landwirtschaft verursacht wurden und wie schwer diese Verstösse wiegen.

Die Schweiz ist im Bereich des Umweltstrafrechts eher etwas «hinten nach», auf dem Papier, auch was die Verfolgung anbelangt. Beim Vollzug schneidet die Schweiz evtl. besser ab.[28]

## 5.6. Kanton GR

Kantonale Gesetzgebung

Der Kanton GR hat ein eigene Gewässerschutzgesetzgebung (kantonales Gewässerschutzgesetz und kantonale Gewässerschutzverordnung). Sie regelt im Wesentlichen die Aufgabenverteilung innerhalb des Kantons, d.h. innerhalb der kantonalen Verwaltung sowie zwischen kantonaler Verwaltung und Gemeinden. Die Gewässerschutzverordnung regelt beispielsweise die Zuständigkeiten sowie das Verfahren im Zusammenhang mit Baubewilligungen und Meldungen von Schadensfällen. In der kantonalen Gesetzgebung ist auch die Lagerkapazität für Hofdünger geregelt: Im Kanton Graubünden sind 3-7 Monate vorgeschrieben, abhängig von der Lage des Betriebs.

Akteure und Zuständigkeiten

Das Amt für Umwelt und Natur (**ANU**) ist die für den Vollzug des GSchG zuständige Fachstelle; es erlässt Richtlinien zum Gewässerschutz und bewilligt die Errichtung, Änderung und Erweiterung von Anlagen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten (z.B. Jauchegruben).

Grundsätzlich ist jedoch das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (**ALG**) zuständig für den Vollzug der nationalen und kantonalen landwirtschaftsrelevanten Gewässerschutzgesetzgebung. Das ALG wird dabei durch das ANU kontrolliert.

Richtlinien und Vollzugshilfen zum Gewässerschutz in der Landwirtschaft werden vom ANU und ALG gemeinsam erarbeitet und erlassen. Zudem finden jährlich drei bis vier Treffen statt, wo Problemfälle sowie die weitere Zusammenarbeit besprochen und geregelt werden.

Die **Gemeinden** sind zuständig für die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen, in denen nach Bundesgesetz keine Gülle ausgebracht werden darf. Den Gemeinden obliegt zudem die unmittelbare Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung der Gewässerschutzvorschriften des Bundes (GSchG) und des Kantons (KGschG) sowie der darauf gestützten Verfügungen. Speziell sind sie verpflichtet, die Einhaltung der zeitlichen und örtlichen Einschränkungen und Verbote bei der Ausbringung von Düngern zu überwachen. Die Mitglieder des Gemeinderates und die Mitarbeiter der Gemeinde sind verpflichtet, Gewässerverunreinigungen der Kantonspolizei zu melden. Im Bereich der Landwirtschaft haben die Gemeinden weitere

[28] Einschätzung von Florian Wild, Abteilungsleiter Recht, BAFU (mündliche Mitteilung, 23. Juni 2011).

Kompetenzen, beispielsweise sind sie befugt, zu entscheiden, ob häusliche Abwässer aus landwirtschaftlichen Betrieben zusammen mit der Gülle verwertet werden dürfen.

Die **Kantonspolizei** ist neben dem ANU die primäre Meldestelle für Gewässerverunreinigungen. Die Polizisten erhalten in der Polizeischule eine Grundausbildung zum Gewässerschutz, zudem werden durch jährliche Weiterbildungen Gewässerschutzspezialisten der Polizei ausgebildet.

Gülle ausbringen im Winter

Beim Ausbringen von Hofdünger ist das Ausbringen der Gülle im Winter das grösste Problem. Um entsprechende Umweltschäden möglichst gering zu halten bzw. die Landwirte besser zu informieren, hat das ANU zu diesem Thema ein Merkblatt herausgegeben. Trotzdem gab es viele Straffälle, Landwirte mit vollen Jauchegruben haben trotz Schneedecke Gülle ausgebracht und um das Strafmass zu mindern, sich gleich selber angezeigt. Zudem gab es Widersprüche in der Rechtsauslegung zwischen dem ANU und dem ALG, was dazu geführt hat, dass das Merkblatt vom ANU nicht mehr herausgegeben wird, bis es mit dem ALG neu überarbeitet ist.

Dichtigkeit von Jauchegruben

Bei der Güllelagerung wurde bisher die Dichtigkeit der Jauchegruben nach Bauabschluss durch das ANU kontrolliert, später kann die Dichtigkeit nur noch mit grossem Aufwand kontrolliert werden. Mögliche Schäden an der Dichtigkeit entstehen jedoch mit fortschreitendem Alter der Jauchegrube, womit die Kontrolle in ihrer heutigen Form sehr umstritten ist. Zudem sind die Gemeinden für den baulichen Vollzug zuständig, oft werden dabei Mängel nicht festgestellt.

Mistlagerung ohne Witterungsschutz / Sammeln des Sickerwassers

Für die Mistlagerung im Freien gibt es zwar eine kantonale Weisung, in der die gesetzlichen Gewässerschutzbestimmungen konkretisiert sind, die Bestimmungen sind aber teilweise unklar oder wenig strikt: Bei der Zwischenlagerung auf dem Feld ist die zeitliche Dauer nicht festgelegt und für die notwendige Abdeckung als Schutz vor Niederschlägen gibt es eine sehr offene Ausnahmeregelung. Deshalb kommt es in einzelnen Regionen des Kantons oft war, dass im Winter Mist auf Feldern zwischengelagert wird, z.T. ohne Witterungsschutz. Dies hat dazu geführt, dass beim BAFU eine private Beschwerde eingereicht wurde. Die ganze Situation ist zurzeit sehr angespannt, es werden keine diesbezüglichen Meldungen an das BAFU weitergeleitet. Die Straffälle werden nun intern aufgearbeitet. Die Meinungsverschiedenheit mit dem ALG hat zudem dazu geführt, dass die Direktzahlungskürzungen bei diesem Vergehen eher gering ausgefallen sind.

Vorgehen bei einem Verstoss

Bei einem Verstoss gegen das Lagern vom Mist im Freien oder Gülle ausbringen im Winter wird in der Regel bei der Polizei oder beim ANU eine entsprechende Meldung gemacht. Die Kantonspolizei kontrolliert den Tatbestand der Meldung und macht einen Rapport. Das ANU verfasst eine entsprechende Stellungnahme für die Strafbehörde. Die Strafbehörde im Kanton Graubünden hat ein 50 Prozent Pensum eingerichtet für Verstösse, die den Zuständigkeitsbereich des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements betreffen.

Spannungsfeld Umweltschutz – tiefe Produktionskosten

Beim Gewässerschutz ist der politische Druck im ganzen Umweltbereich am höchsten, einerseits wollen private Naturschützer und Naturschutzverbände eine konsequentere Umsetzung der Gesetze und Verordnungen sowie eine härtere Bestrafung bei Verstössen. Auf der anderen Seite stehen die Landwirte, der Bauernverband und das ALG, welche vor allem eine Erhöhung der Produktionskosten bei sinkenden Produktepreisen befürchten.

Probleme beim Vollzug

Beim GSchG ist die Formulierung beim baulichen Gewässerschutz über das Einleiten des Haushaltswassers in der Güllegrube unverständlich formuliert. Solche Formulierungen können dann im Vollzug auch nicht umgesetzt werden.

## 5.7. Kanton VD

Kantonale Gesetzgebung

Während der Kanton Graubünden ein eigenes, kantonales Gewässerschutzgesetz sowie eine Verordnung kennt, verfügt der Kanton Waadt über keine eigene kantonale Gewässerschutzgesetzgebung.

Akteure und Aufgaben

- Für den Vollzug des Gewässerschutzes sind primär die Präfekturen zuständig. Sie dokumentieren auch die Straffälle.
- Die Fischereiaufsicht (gardes-pêches), angesiedelt in der Abteilung Wald/Flora/Fauna SFFN, ist für die Überwachung der illegalen Hofdüngerausbringung im Winter zuständig. Sie meldet Fälle der zuständigen Präfektur.
- Die Gemeinden sind teilweise direkt mit der Überwachung beauftragt.
- Die Abteilung Wasser/Boden/Abwasserreinigung SESA ist v.a. für die Überwachung der Qualität der Oberflächengewässer zuständig. Sie gibt weiter Direktiven heraus, beispielsweise für den Umgang mit Hofdünger.
- Die Abteilung Konsum und Veterinärangelegenheiten SCAV bzw. der Lebensmittelchemiker ist für die Überwachung der Qualität des Grundwassers zuständig. Der Service du développement territorial ist für die Düngerlagerstätten (Gülle) zuständig.
- Im Fall von rechtskräftigen Urteilen muss das SAGR bei ÖLN Betrieben die Direktzahlungen kürzen.

Keine systematische Kontrolle

Der Gewässerschutz wird im Kanton Waadt laut übereinstimmender Auskunft mehrerer Personen nicht systematisch kontrolliert. SESA interveniert nur bei Problemfällen. Es gibt mit wenigen Landwirten Probleme.

Die Kontrolle des Gewässerschutzes im Rahmen des ÖLN ist nicht geregelt, die CoBrA macht im Rahmen des ÖLN keine Gewässerschutzkontrollen. Die Umsetzung solcher Kontrollen sei im Kanton Waadt schwierig, da ausser gewissen «directives», z.B. betreffende die Hofdüngerlagerung (vgl. nachstehend), klare kantonale Vorgaben fehlen würden.

In einem Gespräch wird die Meinung geäussert, dass die Kontrolle des Gewässerschutzes in der Waadt seltsam organisiert sei. Es entstehe der Eindruck, dass der Kanton Waadt gar keine Kontrolle des Gewässerschutzes wolle.

Lagerkapazitäten

Für die Lagerkapazitäten ist innerhalb der kantonalen Verwaltung nicht die Abteilung Wasser/Boden/Abwasserreinigung SESA, sondern der Service du développement territorial zuständig. Dank einer intensiven Subventionierung habe man alle Landwirtschaftsbetriebe sanieren können.

Temporäre Hofdüngerlagerstätten und Güllen im Winter

Im Kanton Waadt sind temporäre Hofdüngerlagerstätten nicht verboten und für die Ausbringung von Gülle im Winter kann man, wenn die Güllegrube voll ist, eine Ausnahmebewilligung einholen. Zwei SESA Direktiven regeln die beiden Fälle:

- DCPE 699 (01.11.2002): Dépôts temporaires de fumier: Die Direktive gibt in allgemeiner Weise vor, unter welchen Umständen und wie Hofdünger temporär gelagert werden darf. Sie verpflichtet die Betriebe über Hofdüngerlagerstätten Buch zu führen (dates de création et de suppression). Die Gemeinden werden mit der Kontrolle beauftragt und haben gegenüber dem SESA eine Informationspflicht. Beim SESA scheint es allerdings keine Daten und Auswertungen bzw. Statistiken zu dieser Direktive zu geben.
- DCPE 698 (01.02.2009): Epandage des engrais de ferme liquides durant l'hiver: Die Direktive setzt die ChemRRV (ORRChim) in eine technische Weisung um. Die Direktive beschreibt, wie Landwirte vorgehen müssen, um in dringenden Fällen vom zuständigen Präfekt eine Ausnahmegenehmigung («dérogation») für die winterliche Ausbringung von Dünger zu bekommen. Dazu gibt es ein Formular: «Dérogation exceptionelle et unique d'épandage des engrais de ferme en période hivernale critique». Die Bewilligung wird in einem Vertrag festgehalten («contrat»).

Projet du Boiron

Das Projet du Boiron gemäss Art. 62a GSchG ist ein Pilotprojekt. Es wurden Waschstationen (stations de lavage) eingerichtet. Die Ergebnisse sind vielversprechend. Das Problem in diesem Projekt sei, dass der

administrative Aufwand für die involvierten Akteure – SAGR, Prométerre und SESA – sehr hoch sei. Das Projekt sei teuer, aber es bringe etwas.

Berichterstattung

Es gibt keine publizierten Zahlen zu (Anlass)Kontrollen und Kontrollergebnissen, Unfällen und Straffällen. Die Rapporte der Präfekturen sind nicht öffentlich. Im Fall, dass es ein rechtskräftiges Urteil gegen einen ÖLN Betrieb gibt, geht die Information zum SAGR. SAGR publiziert aber weder Zahlen zu Kürzungen von Direktzahlungen, noch zu Strafurteilen bei landwirtschaftlichen Umweltdelikten.

Fazit: geringe Relevanz des Gewässerschutzes

Der Gewässerschutz scheint im Kanton Waadt insgesamt keine grosse Bedeutung zu haben:

- Die Viehdichte ist deutlich unterdurchschnittlich für die Schweiz, was den entsprechenden Druck auf die Gewässer vermindert. Mangelnde Düngerlagerkapazitäten (Gülle) waren eine gewisse Zeit ein Thema. Dieses Problem habe man aber inzwischen mit Subventionen gelöst. Je nach Standort würden die Betriebe inzwischen über Kapazitäten für 4-6 Monate verfügen. Auch die Eutrophierung ist kaum ein Thema, die Belastung des Genfersees beispielsweise geht schon länger zurück, auch die Qualität der Fliessgewässer verbessert sich langsam, mit Ausnahmen.
- Aufgrund der intensiven Landwirtschaft (Ackerbau) gibt es in allen Gemeinden Nitrate im Trinkwasser. Allerdings vertreten Umweltfachleute in der Waadt die Ansicht, dass der Bund die Nitratproblematik überschätzt habe, als er Mittel für Nitratmassnahmen bereit stellte (Art. 62a GSchG). Von anfänglich budgetierten 60 Millionen[29] würden nur 3-4 Millionen beansprucht.
- Insgesamt werde eher die Wasserknappheit [30]als die Wasserqualität als Problem gesehen. Verbote, Grundwasser für die landwirtschaftliche Bewässerung zu verwenden (im Jahr 2011 zum 7. Mal innerhalb der letzten 10 Jahre) bewegten die Landwirtschaft, aber auch die Politik, mehr als Fragen der Wasserqualität.

Andererseits wurde von Fachleuten auch die Position vertreten, dass Nitrate Indikatoren für PSM Rückstände seien («les nitrates tracent pour les phytos»). Zu den Ursachen gehörten einerseits punktuelle Quellen, z.B. Unfälle durch Auslaufen von PSM oder durch nicht sachgerechte Reinigung von PSM Ausbringungsgeräten, die hauptsächliche Ursache seien aber diffuse Einträge. V.a. Spezialkulturen seien eine wichtige Quelle. Herbizide seien das grössere Problem, da sie direkt auf den Boden ausgebracht würden (im Unterschied zu Fungiziden). Die Landwirtschaft übe weiterhin einen starken Druck auf die Gewässer aus. Diese Problematik dürfe nicht vernachlässigt werden, allerdings sei die öffentliche Sensibilität für PSM Rückstände im Wasser in der Waadt nicht sehr hoch.

[29] Diese anfängliche Schätzung vor der Einführung von Art. 62a GSchG beruhte auf der Annahme, dass die Kantone alle Gebiete mit hohen Nitratwerten sanieren möchten, was aber dann nicht der Fall war (schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW via Priska Dittrich/BLW, 9. Juli 2012).

[30] Auf Bundesebene wird ein Bericht zum Postulat Walter «Wasser und Landwirtschaft» erarbeitet (schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW via Priska Dittrich/BLW, 9. Juli 2012).

# 6. Pflanzenschutzmittel

## 6.1. Pflanzenschutzmittelvorschriften

Die Pflanzenschutzmittelgesetzgebung ist Teil der Chemikaliengesetzgebung. Betroffen sind mehrere Verordnungen, z.B. ChemRRV, BiozidV, PSMV, ChemV. Pflanzenschutzmittel werden durch drei Gesetze geregelt («Kombigesetzgebung»): Das Landwirtschaftgesetz (LwG), das Chemikaliengesetz (ChemG ) und das Umweltschutzgesetz (USG) . Die Pflanzenschutzmittelverordnung ist mit den EU-Bestimmungen harmonisiert.

Der Vollzug der Kombi-Gesetzgebung für Gefährliche Stoffe ist kompliziert, wie folgende Beispiele zeigen:

- Das BLW ist die Zulassungsstelle für PSM; Agroscope, Seco, BAG und BAFU nehmen in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich an der Beurteilung der Bewilligungsgesuche für die neuen Pflanzenschutzmittel teil. Das BLW bewilligt das Inverkehrbringen nach Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen und Festsetzung der nötigen Anwendungsbedingungen.
- Für die Einhaltung der Pflanzenschutzmittel Anwendungsvorschriften ist das BLW zuständig.
- Abstandsvorschriften vollziehen die Kantone.[31]
- Bei der landwirtschaftlichen Förderung muss man berücksichtigen, ob die Vorschriften der Verordnung eingehalten werden.
- Die Marktüberwachung nach PSMV ist Aufgabe der Kantone.

Nachstehend geht es «nur» um die Pflanzenschutzmittelgesetzgebung. Die wichtigsten Gesetze im Bereich der Pflanzenschutzmittelgesetzgebung sind die:

- **Pflanzenschutzmittelverordnung PSMV** (SR 916.161)[32]: Die PSMV regelt das Inverkehrbringen, die Bewilligungen und gewisse Bestimmungen im Bereich der Anwendung. Das BLW / der FB Pflanzenschutzmittel ist verantwortlich für den Vollzug dieser Bestimmungen.
- **Direktzahlungsverordnung DZV** bzw. der ÖLN: Die DZV hat einen grossen Einfluss auf die Anwendung. Nicht alle bewilligten PSM sind im Rahmen der ÖLN anwendbar, die DZV regelt, welche Produkte und welche Verfahren zugelassen sind. Z.B. dürfen gewisse Insektizide nur mit Bewilligung der kantonalen Fachstelle ausgebracht werden.
- **Chemikalienrisikoreduktionsverordnung ChemRRV** (SR 814.81)[33]: Insbesondere Anhang 2.5 ist spezifisch für PSM mit allgemeinen Verboten und Einschränkungen, z.B. dem allgemeinen Herbizidverbot auf Parkplätzen und Terrassen.
- **Chemikalienverordnung ChemV** (SR 813.11). Es ist eine horizontale Verordnung. Sie regelt insbesondere die Kennzeichnung von Stoffen.

Wichtige Regelungen aus Perspektive der Anwendung in der Landwirtschaft sind nachfolgend zusammengestellt.

**Tabelle 18 Regelungsbereich bei der Pflanzenschutzmittel Anwendung**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Anwendungsbedingungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt | • PSMV |
| Auflagen zur Anwendung (nur erlaubte PSM, nur zugelassene Anwendungsgebiete und Anwendungsmengen, je nach Mittel Auflagen an Gewässern, in Naturschutzgebieten usw.) | • Anhang 2.5 ChemRRV |
| Pauschale Auflagen zu Gewässerrandstreifen | • Art. 41c GSchV<br>• Anhang 2.5 ChemRRV |

[31] «Les distances selon la ChemRRV et la GSchV sont de la compétence du BAFU. Les distances spécifiques fixées dans les autorisations sont de la compétence du BLW.» (schriftliche Mitteilung von Olivier Felix/BLW (via Priska Dittrich/BLW, 9. Juli 2012).

[32] Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln; ca. 300 S.; Inkrafttreten 1. Juli 2011. Die kommende PSMV werde dünner und verweise direkt auf technische Anhänge der EU.

[33] Die ChemRRV entspricht der alten Stoff Vo.

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Nutzungseinschränkungen im Zuströmbereich von ober- und unterirdischen Gewässern | • Anhang 4 Ziff. 2.1.2 GSchV |
| Auflagen zur Lagerung von Pflanzenschutzmitteln | • Anhang 2 Ziff. 7.2 ChemV |
| Nachweise der Sachkunde des Anwenders (Fachbewilligung) | • Art. 7 ChemRRV |

## 6.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

Im Rahmen dieser Studie wurde keine gesamtschweizerische Übersicht gefunden, wie die Kantone den Vollzug im Bereich Marktüberwachung und Anwendung organisieren und kontrollieren. Eine Ausnahme stellen die Pflanzenschutzmittelvorschriften dar, die im Rahmen des ÖLN kontrolliert werden. Es ist unklar, wie Betrieben kontrolliert werden, die keine Direktzahlungen beziehen.

## 6.3. Akteure und Aufgaben

### Aufgabenteilung Bund und Kantone

Beim Vollzug der Pflanzenschutzmittelgesetzgebung muss zwischen dem Vollzug im Bereich Bewilligung und im Bereich Anwendung unterschieden werden. Der Bund ist für die Bewilligung zuständig, für die Anwendung sind die Kantone zuständig.

Bund

Der Bund hat keine eigentliche Aufsichtsfunktion und das BLW hat keine «Weisungsbefugnisse» gegenüber den Kantonen. Gemäss Art. 80 PSMV sind die Kantone zuständig. Theoretisch kann der Bund subsidiär agieren, wenn die Kantone nicht handeln.

Der Bund hat die Kompetenz für:

- die Bewilligung von Pflanzenschutzmitteln
- die Bewilligung von Importen von Pflanzenschutzmitteln

Am Bewilligungsverfahren sind mehrere Bundesstellen beteiligt (vgl. nachstehend): Unter Federführung des BLW bzw. des Fachbereichs Pflanzenschutzmittel im BLW sind dies Agroscope, BAG, BAFU und Seco.

Entsprechend sind Firmen die Hauptkunden des BLW, die Landwirte sind keine direkten Kunden. Das Endergebnis der Arbeit des Fachbereichs Pflanzenschutzmittel ist das PSM Verzeichnis (http://www.blw.admin.ch/psm/produkte/index.html?lang=de).

Um PSM für Berufs- oder Handelszwecke zu importieren, brauchen Firmen bzw. Landwirte eine Generaleinfuhrbewilligung (GEB) des BLW.

Kantone

Die hauptsächlichen kantonalen Fachstellen sind:

- die kantonalen Labore / Kantonschemiker
- die Landwirtschaftsämter

Der Vollzug der Anwendungsvorschriften läuft über die DZV bzw. Kontrollen im Rahmen des ÖLN. Ein anderer Weg für Kontrollen geht über die Kantonschemiker. Die Überwachung der Inverkehrbringung bzw. die Marktüberwachung ist auch Aufgabe der Kantone.

Die Kantone sind auch für Straffälle verantwortlich. Die Strafbestimmungen werden in Art. 173 Landwirtschaftsgesetz geregelt. Das BLW führt keine Statistik zu Straffällen.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss zwischen Anwendung und Inverkehrbringung unterschieden werden:

- Bei der Anwendung von PSM gibt es 2 Mal jährlich eine Konferenz der Leiter der kantonalen Pflanzenschutzfachstellen (KPSD). Da werden Bewilligungen, ÖLN, Kontrollen diskutiert.

- Bei der Inverkehrbringung gibt es eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen für Marktkontrollen, das sind die früheren Giftinspektoren; sie sind zuständig für alle Chemikalien.

### PSM Industrie

Es gibt in der CH 50-60 Firmen, die eine Bewilligung haben, davon ca. 10 wichtige (Bayer, Syngenta, Stähler, Omya, Leu Gygax, Burri, …). Von den grossen internationalen Firmen verkaufen nur Bayer und Syngenta direkt in der CH. Produkte von weiteren grossen internationalen Firmen (Dupont, BASF, …) werden aber auch von kleineren Schweizer Firmen importiert und verkauft.

Firmenberatung
In der CH beraten die PSM Firmen häufiger auf Ebene Betriebe als in anderen Ländern. Beispiele: Syngenta und Omya, mit Vertretern/Verkäufern in allen Regionen der CH. Es sind mehr Private unterwegs als es Pflanzenschutzfachstellen Mitarbeiter gibt.

**Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Bund und Privaten**

Es finden regelmässige Sitzungen statt zwischen dem Bund und:

- Science industrie (vormals: Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie SGCI)
- APDP (= Zusammenschluss kleinerer Firmen mit Bewilligungen)
- IBMA (=Firmen im Bereich biologische Produkte, z.B. Andermatt); IBMA organisiert jährlich eine internationale Veranstaltung in Luzern.

## 6.4. Vollzug und Kontrolle

**Vollzug im Bereich Bewilligung**

Bewilligungsverfahren

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens arbeitet der FB PSM nicht allein, es gibt weitere Fachstellen:

- v.a. **Agroscope** (hauptsächlich ACW, speziell für Bienen ALP) ist mit der Beurteilung beauftragt:
  - Anwendung, Wirkung
  - Umweltverhalten eines Stoffes inkl. Risiko, was in der Umwelt passiert
  - Ökotoxizität für Wasserorganismen, Bienen, Regenwürmer u.a.
  - Abbau der PSM auf der Pflanze
- Eine weitere Beurteilungsstelle ist das **BAG:**
  - Humantoxizität
  - Festlegung von Höchstwerten in Lebensmitteln[34]
- Weiter ist das **Seco** involviert: Im Rahmen des Arbeitnehmerschutzes beurteilt es den Anwenderschutz.
- Das **BAFU** schliesslich ist zuständig für die Kennzeichnung der Umweltgefahren.

Wichtig ist bei der Beurteilung der Unterschied zwischen Gefahr und Risiko: Z.B. gibt es Stoffe, die für Bienen gefährlich sind; werden diese Stoffe aber während des Bienenflugs nicht ausgebracht, so ist das Risiko sehr gering. Wenn ein Stoff toxisch ist, dann wird das Risiko beurteilt und es wird geschaut, wie das Risiko verringert werden kann. Gegebenenfalls werden Auflagen bzw. Anwendungseinschränkungen in der Bewilligung formuliert. Gemäss LwG darf ein PSM «keine unannehmbaren Nebenwirkungen» (für Nichtzielorganismen) haben. Der Vorteil der Risikobeurteilung ist die Unterscheidung zwischen Gefahr und Risiko. Die Kennzeichnung mittels Piktogrammen gemäss ChemV basiert grundsätzlich auf einer Gefahrenbeurteilung.

Auf der Homepage des BLW gibt es eine Weisung für Firmen, die ein Bewilligungsgesuch stellen wollen (http://www.blw.admin.ch/themen/00011/00075/index.html?lang=de). Es gibt verschiedene Bewilligungsverfahren für alte und neue Produkte. Der Weg des Bewilligungsverfahrens: Die Firma reicht ein Bewilligungsgesuch beim BLW/FB PSM ein. Das BLW holt die Beurteilung von Agroscope, BAG, SECO und BAFU ein. Das BLW macht eine Synthese aus den Beurteilungen und fällt den Entscheid:

[34] Höchstwerte werden nicht nur aufgrund von Toxizitätsüberlegungen festgelegt. Der Höchstwert entspricht dem Rückstand, der bei guter landwirtschaftlicher Praxis (z.B. ausreichender zeitlicher Abstand zwischen Applikation und Ernte) im Produkt ist. Man verlangt von der Industrie eine Abbaukurve (zeitlicher Verlauf des biologischen Abbaus des PSM).

- Bewilligung J/N, wenn nötig mit Anwendungseinschränkungen um das Risiko zu reduzieren
- Falls Bewilligung: Aufnahme in PSM Verzeichnis mit allen Informationen

Die OECD hat als erste angefangen, die Vorgaben für diese Dossier zu standardisieren, dies jedoch nur bei PSM. Die CH akzeptiert EU Dossiers, die Versuche müssen auch nicht mehr in der CH durchgeführt werden.

Das BLW macht dabei keine «blinden Übernahmen» von Bewilligungen, ausgenommen bei «minor uses» (Art. 35 PSMV), z.B. bei Gemüse. Dann können Bewilligungen, die in D, I, F oder A erteilt wurden, also Ländern, wo die klimatischen Bedingungen vergleichbar sind, übernommen werden.

Die CH ist nicht beim EU Datenaustausch dabei. Wenn aber eine Firma um eine Bewilligung nachsucht und die Bewilligung eines anderen Landes mitschickt, dann müssen die Schlussfolgerungen dieser Bewilligung berücksichtigt werden.

Bewilligungsgesuche

Pro Jahr werden Bewilligungsgesuche für 6-8 neue Wirkstoffe eingereicht. Das Dossier für einen neuen Wirkstoff umfasst mindestens 50 Bundesordner.

Kleinere Firmen, z.B. die IBMA (=Firmen im Bereich biologische Produkte, z.B. Andermatt) haben ein Problem, dass sie die Zulassung nicht schaffen. Man schätzt Kosten in der Höhe von ca. 200 Mio., um einen neuen Wirkstoff auf den Weltmarkt zu bringen, Alles inklusiv (F&E, Toxizitätsbeurteilung, Markteinführung, …).

Ressourcen für den Vollzug im Bereich Bewilligung

Gemäss einer groben Schätzung sind es für den Vollzug der PSMV im Bereich Bewilligung etwa 40 Stellen insgesamt, davon etwa 10 Stellen beim BLW (ohne Agroscope). Für das Programm Überprüfung der alten Wirkstoffe wurden 9 zusätzliche befristete Stellen geschaffen.

**Ausnahmebewilligungen in der Pflanzenschutzmittelgesetzgebung**

Man muss zwischen zwei Arten von Ausnahmebewilligungen unterscheiden:

- Sonderbewilligungen ÖLN: Diese können von den Kantonen, jedoch nur für zugelassene PSM erteilt werden (vgl. weiter unten in Abschnitt 6.7 sowie im Schlussbericht, Kapitel 6.3).
- Ausnahmebewilligungen PSMV: Ein Beispiel für eine Ausnahmebewilligung einer Produktzulassung ist Streptomycin gegen Feuerbrand. Ab und zu gibt es auch andere Ausnahmebewilligungen, z.B. bei importiertem Saatgut, das mit PSM gebeizt ist, die in der CH nicht zugelassen sind. Dies ist typischerweise der Fall bei Raps und ZR, wo es in der CH keine Saatgutproduktion gibt. In einem solchen Fall ist es die Branche, die um eine Ausnahmebewilligung nachsucht.

Ausblick

Die Vollzugshilfe Pflanzenschutzmittel wird Klärungen im Bereich der Anwendung bringen.[35]

## 6.5. Ergebnisse

**Zugelassene PSM**

Während einer Übergangszeit waren in der CH mehr Wirkstoffe zugelassen als in der EU. Dies stimmt heute nicht mehr. Es kann zwischen drei Kategorien von Wirkstoffen unterschieden werden:

- Nur in der CH zugelassen, weder jetzt noch früher in der EU zugelassen (z.B. Pheromone)
- In der CH (noch) zugelassen, in der EU nicht (mehr) zugelassen
- In der CH und in der EU zugelassen

Gemäss Art. 9/10 PSMV werden Wirkstoffe der zweiten Kategorie in Anhang 10 aufgeführt. Bis heute wurden 121 Wirkstoffen aus dem Markt zurückgezogen. Grund: Die nötigen Daten für die Reevaluation wurden nicht eingereicht.

Zudem führt das BLW eine Liste mit ausländischen Produkten, die einem in der Schweiz bewilligten Produkt entsprechen und die in die Schweiz importiert werden dürfen.

[35] Schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW via Priska Dittrich/BLW, 9. Juli 2012.

**Statistik PSM Verkäufe**

Das BLW erstellt eine jährliche Statistik zu im Inland verkauften PSM (vgl. Abbildung 35). Einmal pro Jahr macht das BLW eine Umfrage bei den Firmen, die eine Bewilligung haben. Früher hat die SGCI (neu «science industrie») die Statistik gemacht, aber nur aufgrund der Daten ihrer Mitglieder. Seit 2006 macht das BLW diese Statistik, daher der Bruch in der Zeitreihe. Leider fehlt diese Information oft, wenn diese Zahlen präsentiert werden.

## 6.6. Kanton GR

Akteure und Zuständigkeiten

Die **Zentralstelle für Pflanzenschutz** (angesiedelt am landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof) ist zuständig für die Marktüberwachung und die Kontrollen im Bereich Pflanzenschutzmittel. Zudem ist sie verantwortlich für die periodische Prüfung der Pflanzenschutzspritzen und erteilt Sonderbewilligungen.

Die **Gemeinden** sind zuständig für das Überwachen der Einhaltung der zeitlichen und örtlichen Einschränkungen und Verbote bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln.

Kontrolle

Im Rahmen der ÖLN-Kontrolle werden auch die fachgerechte Anwendung (anhand von Aufzeichnungen) und die sichere Lagerung der Pflanzenschutzmittel überprüft. Wenn Pflanzenschutzmittel unsachgemäss ausgebracht werden (zu hohe Dosierung, nicht zugelassene Mittel), so kann dies nur belegt werden, wenn Proben von der Kultur (z.B. Weizen) oder vom betroffenen Boden chemisch analysiert werden. Sowohl das ANU wie auch das ALT verfügen über entsprechende anorganische Chemielabors, die solche Proben analysieren können. Bisher wurden jedoch aus der Landwirtschaft keine Proben analysiert, generell hat der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Kanton Graubünden eine geringe Bedeutung. Ausnahmen sind der Weinbau und der Gemüsebau im Bündner Rheintal.

## 6.7. Kanton VD

Vollzug und Kontrolle der Anwendungsbestimmungen der PSMV ist Aufgabe der Pflanzenschutzfachstelle (Service de protection des plantes) und des Kantonschemikers (im Rahmen der Primärproduktionsverordnung). Die Primärproduktionsverordnung ist eine Ergänzung der Kontrolle der korrekten Anwendung der PSM.

Fachbewilligungen

Der Kanton Waadt ist der einzige Kanton in der Romandie, der noch aktiv Kurse und Prüfungen organisiert für die Erteilungen von Fachbewilligungen für die Verwendung von PSM in der Landwirtschaft und im Gartenbau.

Sonderbewilligungen PSM

Sonderbewilligungen für PSM sind im Kt. Waadt gratis. Die kantonale Fachstelle bzw. Christophe Kündig entscheidet über Gesuche für Sonderbewilligungen. Unterschrieben werden diese Bewilligungen von der Police phytosanitaire (Gilles Andrey). Die Praxis ist so, dass man die Bewilligung meistens erteilt («c'est rare qu'on refuse»).

Die Statistik der Sonderbewilligungen wird einmal jährlich an das SAGR (J.-P. Collet) und das Office Eco'Prest (M. Friedli) sowie an den Bund (L. Nyffenegger) geliefert). Gemäss kantonaler Statistik ist die Anzahl Sonderbewilligungen sehr stark zurückgegangen (Abbildung 16).

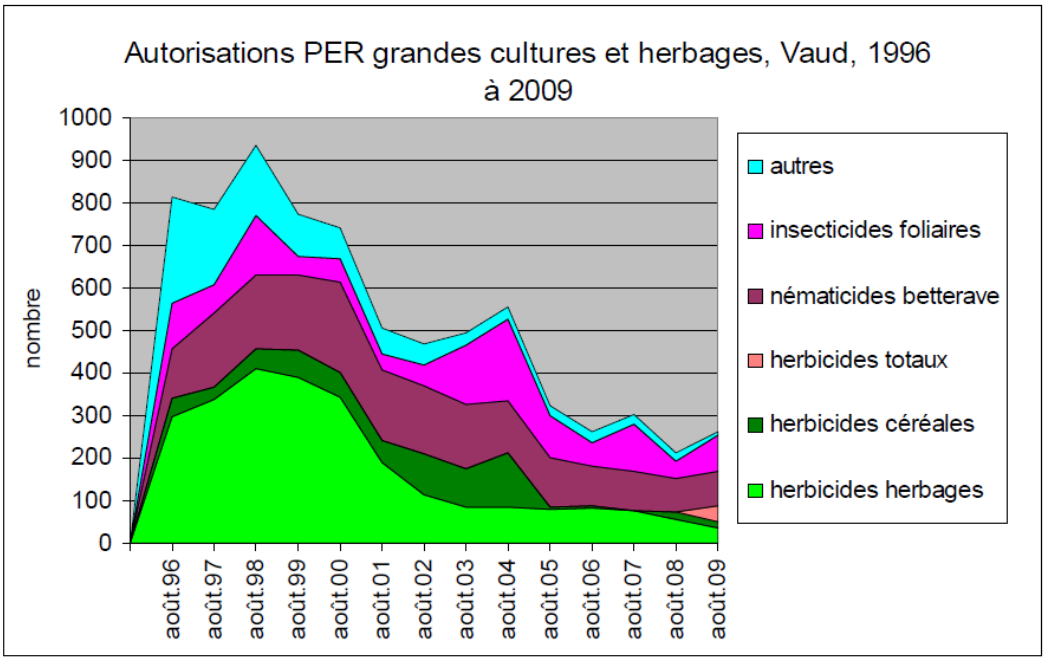
Eine Oberkontrolle zum Einsatz von PSM durch das BLW (2010/2011) hat ergeben, dass 5 von 20 unangemeldet kontrollierten Betrieben gegen PSM Vorschriften verstossen haben, bei 4 davon betraf es die fehlende Einholung einer Sonderbewilligung. Dies ist ein Hinweis dafür, dass die Anzahl Sonderbewilligungen ein ungenügendes Indiz ist für die effektiven Applikationen von PSM, die einer Sonderbewilligung bedürfen.

Diese Vermutung wird dadurch bestätigt, dass die Anzahl Sonderbewilligungen im Jahr nach Durchführung der Oberkontrolle von ca. 250 auf ca. 450 (2011) zugenommen hat. Der zuständige Leiter der kantonalen Pflanzenschutzfachstelle vermutet als Grund allerdings die Trockenheit, die zum Einsatz von mehr Insektiziden geführt habe.

Trennung von Kontrolle und Sanktion

Seit 2011 hat man Kontrolle und Sanktion getrennt. Dies war eine Entscheidung des Leiters des Service SAGR (F. Brand). Für Beratung und Kontrolle ist der SPP zuständig (Christophe Kündig), für die Sanktion die Police phytosanitaire (Gilles Andrey). Begründet wird diese Neuerung mit einer Erhöhung der Glaubwürdigkeit durch eine grössere Unabhängigkeit.

**Abbildung 16 Sonderbewilligungen PSM 1996-2009 (Anstieg 2010 fehlt)**




Quelle: Etat de Vaud, SAGR, Station cantonale de Proctection des Plantes. Rapport phytosanitaire 2009 (http://www.agrilogie.ch/pv/dossiers/Rapport%20phyto%202009%20VD.pdf)

Weiterbildung und Einkauf von PSM Dienstleistungen

Die kantonale Pflanzenschutzfachstelle bietet pro Jahr fünf Halbtage Weiterbildung an. Es nehmen jeweils etwa 130 Personen teil, davon ca. 70 Landwirte, immer dieselben. Dies entspricht weniger als 5 Prozent der Landwirte, die Ackerbau machen. Es scheint, dass die Landwirte sich immer weniger für Weiterbildungen und Feldbegehungen interessieren. Es wäre wichtig, die Landwirte stärker zur Weiterbildung zu verpflichten.

In der deutschen Schweiz werden PSM Behandlungen häufiger an Lohnunternehmen delegiert. Eine Zunahme solcher Auslagerungen von Arbeiten auch in der Westschweiz hätte aus Sicht einer befragten Person in der Romandie Vorteile, denn Landwirte und Unternehmen, die solche Dienstleistungen für andere anbieten, bilden sich im Normalfall regelmässig weiter.

# 7. Naturschutz

Naturschutz Sache der Kantone (Art. 78 Abs. 1 Bundesverfassung). Deshalb sind beim Naturschutz grössere Unterschiede zwischen den Kantonen zu erwarten als bei den übrigen umweltrelevanten Gesetzgebungen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde Naturschutz als eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definiert, die im Rahmen von sogenannten Programmvereinbarungen umgesetzt wird.[36]

## 7.1. Naturschutzvorschriften

Das **Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)** vom 1. Juli 1966 dient insbesondere zur Festlegung der Zuständigkeiten des Bundes und der Instrumente, mit denen der Bund den Naturschutz fördern kann, z.B. Inventare und Pärke von nationaler Bedeutung (Nationalpark, Regionaler Naturpark und Naturerlebnispark).

Die **Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV)** vom 16. Januar 1991 geht auf die Aufgaben des Bundes konkret ein und verteilt die Kompetenzen unter den betroffenen Bundesämtern. Involviert sind auf nationaler Ebene das Bundesamt für Umwelt BAFU, das Bundesamt für Kultur BAK und das Bundesamt für Strassen ASTRA. Im Bereich der Landwirtschaft wird in der NHV explizit der Ökologische Ausgleich und die damit einhergehende Förderung der Vernetzung von Biotopen erwähnt.

Auf nationaler Ebene wurden zudem Verordnungen in den Bereichen Auen, Hoch- und Flachmoore, Trockenwiesen und –Weiden und Amphibien erlassen. So wurden Gebiete von nationaler Bedeutung ausgeschieden und unter Schutz gestellt, manche sind Teil des europäischen Smaragd-Netzwerks. Ziel der Objekte von nationaler Bedeutung ist dabei nicht, sie ungeschmälert zu erhalten, sondern sie bestmöglich zu schonen (Art. 6 NHG). Tabelle 19 gibt eine Übersicht über die Regelungsbereiche im Naturschutz.

**Tabelle 19 Regelungsbereiche Naturschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Designierte Schutzgebiete und Biotope mit (Nutzungs-) Beschränkungen | • Art. 18 bis 18d NHG<br>• Art. 23a bis 23m NHG<br>• Art. 14, 18 NHV<br>• Anhang 1 NHV<br>• Anhang VBLN<br>• Art. 5 Auenverordnung<br>• Anhang 1 Auenverordnung<br>• Art. 5 Hochmoorverordnung<br>• Anhang 1 Hochmoorverordnung<br>• Art. 5 Flachmoorverordnung<br>• Anhang 1 Flachmoorverordnung<br>• Art. 5 MoorlandschaftsV<br>• Anhang 1 MoorlandschaftsV<br>• Art. 5, 7, 8 AlgV<br>• Anhänge 1-2 AlgV<br>• Art. 17, 18, 23, 24 PäV<br>• Art. 6-8 TwwV<br>• Art. 15 TwwV<br>• Anhänge 1-2 TwwV |
| geschützte Landschaftselemente (Hecken u.a.) | • Art. 18 bis 18c NHG<br>• Art. 14 NHV<br>• Anhang 1 NHV |
| Flächendeckende Vorschriften zum Artenschutz | • Art. 18, 20 NHG<br>• Art. 20 NHV; Anhänge 2-4 NHV |

[36] Die Programmvereinbarungen sind das Instrument für die Zusammenarbeit und Finanzierung. Seit 2008 werden die Massnahmen nicht mehr mit kostenorientierten Subventionieren finanziert, sondern es werden mehrjährige Programme mit Global- oder Pauschalsubventionen vereinbart. Der Bund übernimmt die strategische Führung und steuert die Aufgabenerfüllung mit Zielen, die Kantone bestimmen, wie sie die vereinbarten Ziele erreichen wollen (http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/03762/index.html?lang=de; Zugriff: 20. Dezember 2012).

## 7.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

Auf eidgenössischer Ebene wurden keine Vorschriften zu Vollzug und Kontrolle der Naturschutzgesetzgebung gefunden.

## 7.3. Akteure und Aufgaben

Der Natur- und Heimatschutz ist Sache der **Kantone**. Der **Bund** engagiert sich aber zunehmend im Naturschutz. Ein traditionelles Instrument ist der Schutz von Objekten von gesamtschweizerischer Bedeutung, z.B. von Mooren und Moorlandschaften. Der Bund hat sein Engagement in den letzten Jahren verstärkt, ein neues Instrument sind Programmvereinbarungen mit den Kantonen.[37] Innerhalb des Bundes ist das **Bundesamt für Umwelt** zuständig für den Naturschutz.

## 7.4. Vollzug und Kontrolle

Es wurden keine gesamtschweizerischen Daten gefunden mit Ausnahme der im Rahmen des ÖLN geahndeten Verstösse: In den Jahren 2009, 2010 und 2011 wurden bei 15 bzw. 42 bzw. 34 Betrieben die Direktzahlungen gekürzt aufgrund von Verstössen gegen das Natur- und Heimatschutzgesetz (vgl. Abschnitt 4.5).

## 7.5. Ergebnisse

Es gibt verschiedene Hinweise dafür, dass es sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, einerseits bei der Umsetzung der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzgebung, andererseits bei der Ausgestaltung einer eigenen kantonalen Natur- und Landschaftsschutzpolitik.

**Beispiel Schutz von Trockenwiesen- und -weiden Tww[38]**

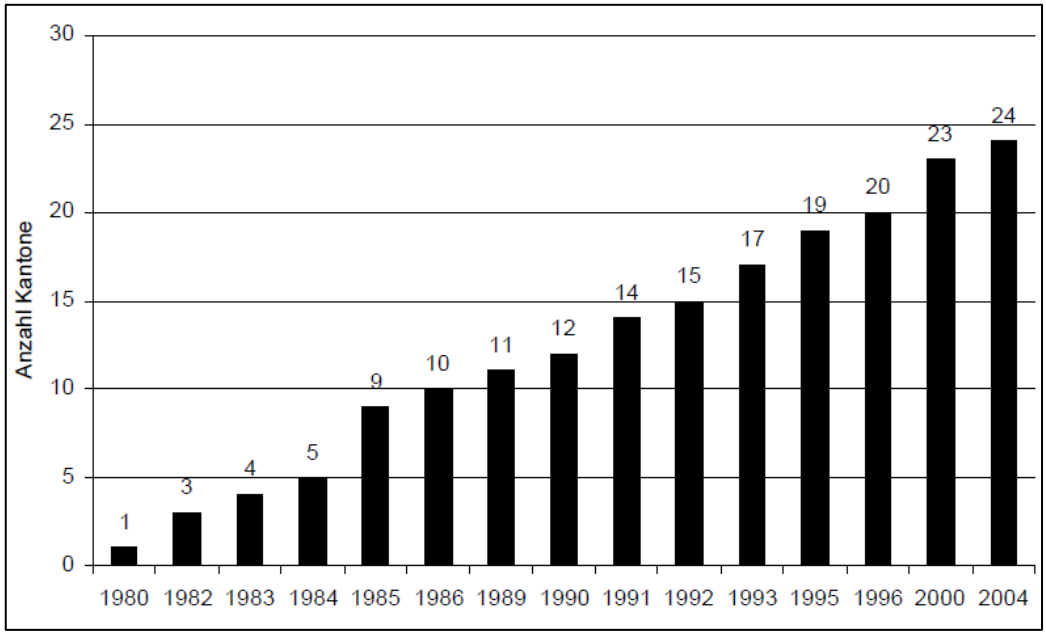
Beim Schutz von Trockenwiesen und –weiden zeigten sich in einer Untersuchung von Interface im Jahr 2006 deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Diese werden anhand von drei Grössen illustriert: dem Startzeitpunkt der Schutzpolitik in den Kantonen, dem Anteil geschützte TWW-Flächen im Jahr 2006 und dem Umfang der jährlichen Kontrollen:

- Der erste Kanton startete 1980 mit dem Schutz von TWW Flächen, der 24. im Jahr 2004, zwei Kantone hatten 2006 noch nicht angefangen (Abbildung 17).
- Im Jahr 2006 waren gesamtschweizerisch 28 Prozent der TWW-Flächen geschützt, in den Kantonen reichte dieser Anteil von 0 Prozent bis zu gut 100 Prozent (Abbildung 18).
- Deutliche Unterschiede bestehen gemäss Umfrage auch beim Umfang der jährlichen Kontrollen. Im Mittel werden etwa ein Drittel der gesicherten Flächen regelmässig kontrolliert. Einige Kantone prüfen jedes Jahr sämtliche Flächen, andere Kantone machen nur sporadisch Kontrollen, zwei Kantone haben keine Angaben zu Kontrollen gemacht.

[37] Vgl. Fussnote 36.

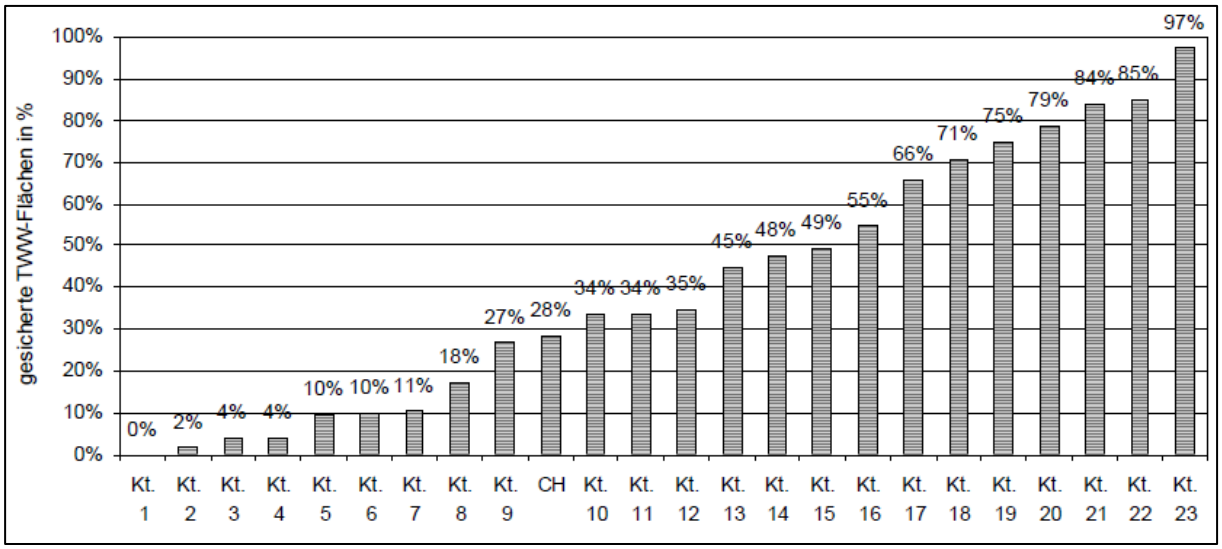
[38] Quelle: Rieder et al. 2007. Erfolgskontrolle des Schutzes von Trockenwiesen und –weiden. Ergebnisse der Nullmessung. Ein Projekt des BAFU. 178 S.

**Abbildung 17 Startzeitpunkt des kantonalen TWW-Schutzes pro Jahr (kumuliert)**




Quelle: Bericht Interface 2007 (vgl. Fussnote 38)

**Abbildung 18 Anteil der gesicherten TWW-Fläche an der gesamten TWW-Fläche in 23 Kantonen 2006**




Quelle: Bericht Interface 2007 (vgl. Fussnote 38)

## 7.6. Kanton GR

Kantonale Gesetzgebung

Der Kanton Graubünden kennt im Naturschutz das **kantonale Natur- und Heimatschutzgesetz (KNHG)**, die **kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV)** sowie die Ausführungsbestimmungen dazu, beruhend auf dem NHG bzw. der NHV.

Akteure und Zuständigkeiten

Das Amt für Umwelt und Natur (**ANU**) ist die für den Vollzug und die Kontrolle zuständige Fachstelle bei der Naturschutzgesetzgebung. Das ANU hat dafür zu sorgen, dass schutzwürdige Landschaften und die Lebensräume der einheimischen Tiere und Pflanzen (Biotope) soweit als möglich erhalten werden. Das ANU ist zuständig für den Erlass und die Genehmigung von Richt- und Nutzungsplanungen. Es erstellt

und aktualisiert die kantonalen Inventare der schutzwürdigen Objekte, wobei die Inventare eine Umschreibung der Objekte, der Schutzziele, der massgeblichen Kriterien für ihre Einstufung sowie ihres Schutzstatus enthalten.

Zudem ist das **ANU** zuständig für die Gewährung der landwirtschaftlichen Beiträge für ökologische Ausgleichsflächen von besonderer Qualität und die Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen (Öko-Qualitätsbeiträge).

Im Sömmerungsgebiet gibt es bei der Bewirtschaftung und dem Schutz der Waldweiden eine Zusammenarbeit mit dem **ALG**. Dabei ist das ANU für die Bewirtschaftungskonzepte zuständig, das ALG macht die Auszahlung der Beiträge an die Landwirte.

Die **Gemeinden** sind verpflichtet, beim Vollzug des Naturschutzes mit dem Kanton und seinen Amtsstellen zusammen zu arbeiten. Zudem sorgen Gemeinden und Kanton dafür, dass die Bevölkerung über die Ziele und Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes sowie den Inhalt der Inventare unterrichtet wird und zu diesen Objekten freien Zugang hat.

Für die Überwachung und Einhaltung der Bestimmungen zum Artenschutz sorgen die Organe der **Kantonspolizei**, des **Forstdienstes**, der **Jagd- und Fischereiaufsicht** sowie **Hilfsaufseher für den Pflanzen- und Pilzschutz**.

Zusammenarbeit mit dem Bund

Das ANU ist für die geschützten Trockenstandorte (gemäss TwwV) zuständig, hat bis jetzt ausser finanzieller Hilfe nur wenig Unterstützung vom BAFU und BLW für die Umsetzung der TwwV erhalten.

Das ALG konzentriert sich auf die ökologische Qualität ÖQV und auf die Vernetzung. Hierbei war die Zusammenarbeit mit BLW und BAFU (Rolf Waldis) gut. Momentan (September 2011) ist ein Büro in Basel damit beschäftigt, einen Vorschlag zur Öffnung der eingewachsenen Flächen im Kanton Graubünden auszuarbeiten und umzusetzen.

Übersicht über die schützenswerten Objekte

Der Kanton Graubünden hat folgende schützenswerte Objekte, welche die Kriterien der NHG und ihren Verordnungen erfüllen:

- 704 Trockenwiesen/-weiden
- 156 Flachmoore
- 38 Hochmoore
- 38 Amphibienschutzgebiete
- 60 Auenschutzgebiete

Vernetzung und Öko-Qualität, Landschaftsschutz-Zonen

Das ANU ist verantwortlich für die ökologische Vernetzung und die Öko-Qualität. Innerhalb des ANU werden die Verantwortlichkeiten im Rahmen einer Verfahrenskoordination den zuständigen Gruppen zugeteilt.

Seit 2001 sind im Kanton Graubünden die Landschaftsschutzzonen definiert und reglementiert. In Regionen mit einem grossen Anteil geschützter Fläche ergeben sich immer wieder Probleme, besonders wenn Landwirte ihre Gebäude erneuern und vergrössern möchten. Oft kommen sie dann bei den Baugesuchen mit dem Moorschutz in Konflikt.

Spezialthema Igelschutz

Im Zusammenhang mit dem Naturschutz ist das Amt für Umwelt und Natur (ANU) zuständig für den Igelschutz und auch für die Kontrolle der Vogelschutznetze in Rebanlagen, die bei falscher Montage zu tödlichen Fallen für die Igel werden.

Verstösse und Nachberatung der Landwirte

Beim Naturschutz in der Landwirtschaft gibt es jedes Jahr Verstösse, doch bis jetzt betraf dies weniger als ein Prozent der Betriebe. Damit es möglichst wenige Verstösse gibt, ist eine periodische Nachberatung wichtig, sonst vergessen die landwirtschaftlichen Betriebsleiter die Vertragsbedingungen und Regelungen zur Bewirtschaftung ihrer Vertragsflächen.

So sind im Kanton Graubünden die Büros, welche die Vernetzung geplant und implementiert haben, ebenfalls mit der späteren Kontrolle und Beratung beauftragt. In den entsprechenden Verträgen ist fixiert, dass das Büro den Landwirt spätestens nach drei Jahren wieder kontaktieren muss.

Die Verwaltung und die Politiker stehen hinter dem Naturschutz, so hat das ANU jedes Jahr eine Million Fr. für die Nachberatung der Landwirte zur Verfügung. 40 Prozent davon werden aus der Kantonskasse bezahlt und 60 Prozent werden aus einem Abzug der ÖQV-Beiträge finanziert.

Probleme bei der Datenerfassung

Bei der bisherigen nationalen Datenerfassung für die ÖQV konnten nur ganzzahlige Aren als Flächen der Objekte eingegeben werden. Wenn jedoch Kleinststrukturen, welche ökologisch durchaus sinnvoll sind, erfasst wurden, so wurde die Fläche automatisch von 0.2 Aren auf 1 Are aufgerundet. Dadurch gingen viele Daten verloren, welche heute wieder eingegeben werden müssen, da für die ÖQV seit neusten die Flächen in m2 erfasst werden.

Vollzugsproblem bei Hecken: Widerspruch zwischen ÖQV und TwwV

Bei Hecken gebe es einen Widerspruch zwischen den ÖQV- und den TwwV-Vorschriften. Nach ÖQV müsse der Krautsaum von Hecken zweimal im Jahr geschnitten werden, nach TwwV einmal pro Jahr. Im Kanton Graubünden seien jedoch viele Hecken auf Trockenstandorten. Somit seien diese Hecken automatisch von der ÖQV ausgeschlossen, auch wenn sie höchste ökologische Qualität aufwiesen.

Vollzugsproblem TwwV: Tierhaltung auf Trockenstandorten

Ein Problem der (nach TwwV) geschützten Trockenstandorte sei, dass viele Landwirte diese für die Tierhaltung nutzen. Dabei werde der Höchsttierbesatz über die Direktzahlungsverordnung geregelt, welcher die Anzahl maximaler Düngergrossvieheinheiten DGVE pro ha landwirtschaftliche Nutzfläche festlegt. Diese Obergrenzen seien aber für Standorte mit vielen TWW Flächen zu hoch.

Viele Landwirte wollten ihre Produktion ausdehnen. Dabei werde die Tierhaltung aufgestockt und es würden mehr Tiere pro landwirtschaftliche Fläche gehalten, unter Umständen bis die maximale Obergrenze der DGVE pro ha landwirtschaftliche Nutzfläche ausgeschöpft sei. Damit genügend Futter für diese zusätzlichen Tiere produziert werden könne, würden trockene Standorte teilweise bewässert.

## 7.7. Kanton VD

Die Landwirtschaft ist im Kanton Waadt traditionell stark und konnte diese Position in den letzten Jahren auch unter der neuen tendenziell ökologisch orientierten Agrarpolitik festigen. Der Naturschutz hat im Unterschied dazu eine eher schwache Position. Das hat sich nicht grundlegend geändert, dennoch ist in den letzten Jahren einiges in Bewegung geraten.

**Kantonale Gesetzgebung**

Folgende Naturschutzvorschriften sind für den Naturschutz im Kanton Waadt wichtig:

- Bund: NHG/LPN, NHV/OPN und Biotopschutzverordnungen, z.B. TWWV/OPPS.
- Kanton VD:
  - Loi sur l'agriculture vaudoise (**LVLAgr**): Das Gesetz ist ganz neu, es wurde 2010 verabschiedet.
  - Règlement d'application de la loi dur 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (**RLPNMS**): Das RLPNMS ist zur Zeit in Revision, u.a. wird es an die DZV/OPD angepasst. Diese Revision hat aus Sicht des Naturschutzes erste Priorität, da das neu erarbeitete Réseau Ecologique Cantonale REC (vgl. nachstehend) im Gesetz noch nicht enthalten ist. Das bisherige Gesetz ist reaktiv, das neue soll proaktiv sein. Voraussichtlich wird es zwei Gesetze geben, eines für die Natur und eines für monuments et sites. Die Revision soll bis Ende 2011 abgeschlossen sein.
  - Règlement sur l'agroécologie (**RAgrEco**): RAgrEco ist ebenfalls ganz neu, es wurde am 01.01.2011 in Kraft gesetzt und stützt sich auf das LVLAgr, das RLPNMS und verschiedene Bundesgesetze (NHG/LPN, GschG/LEaux, LwG/LAgr und die ÖQV/OQE).

**Neue Instrumente für den Naturschutz**

Réseau Ecologiqe Cantonale REC

In den letzten Jahren wurden alle Naturschutzobjekte und –flächen im Kanton identifiziert und inventarisiert. Z.B. wurden für jede Region Artenlisten erstellt. Das Ergebnis ist im Réseau Ecologiqe Cantonale REC festgehalten, das 2011 verabschiedet werden soll. Das REC ist ein zentrales Instrument der Naturschutzpolitik im Kanton VD.

Gemäss Art. 34 RAgrEco ist es wichtig, dass nicht nur Bundesobjekte wie TWW geschützt werden, sondern auch Flächen gemäss kantonaler Priorität. Das REC umfasst somit einerseits alle Flächen, die vom Bund aus geschützt sind (Biotopschutzverordnungen), andererseits kantonale Schutzobjekte.

Im REC zeigt sich die grosse Bedeutung der landwirtschaftlich genutzten Flächen für den Naturschutz. Gemäss REC haben 30'000 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen eine wichtige Rolle für die Biodiversität. Von diesen 30'000 ha sind 25 Prozent durch Bund oder Kanton geschützt, die restlichen 75 Prozent sind nicht geschützt.

Wie diese 75 Prozent geschützt werden sollen, mit welchen Instrumenten und wie rigide, ist noch nicht klar. Auch nicht, in welchem Ausmass Standortflexibilität möglich ist. Das wird nicht einfach werden. Z.B wenn man entlang von Gewässern keinen intensiven Ackerbau mehr machen darf.

Das REC soll auch als Grundlage für die Vernetzungsprojekte gemöss ÖQV (OQE) dienen, die im Moment in der VD in grosser Anzahl starten. Man ist daran, die ÖQV Richtlinien (directives) gemäss Art. 26 RAgrEco zu finalisieren. Die Anforderungen wurden vom Service SFFN erarbeitet, im Moment sind sie beim Service SAGR in Vernehmlassung. Nachher müssen sie noch vom BLW/OFAG genehmigt werden. Schlüsselgrössen für den Erfolg der ÖQV/OQE sind die – von SFFN und SAGR – gemeinsam zu erarbeitenden Prioritäten und Richtlinien.

Hintergrund REC: «La nature demain»

Die Initiative für das REC ging vom Kanton aus. 2005 wurde der Bericht «La nature demain» vom Regierungsrat (Conseil d'état) verabschiedet. In diesem Bericht wurden fünf Prioritäten festgelegt, die für die Erarbeitung eines koordinierten REC wegleitend waren. Das REC ist ein Instrument für die Koordination von Naturschutzaktivitäten in Landwirtschaft und Naturschutz.

**Vollzug im Umbruch**

Der Vollzug der Naturschutzgesetzgebung ist im Umbruch.

Bisheriger Vollzug

Bisher, d.h. unter dem alten Landwirtschaftsgesetz (LVLAgr), war es so, dass der Service SAGR die Naturschutzvereinbarungen (Convention de gestion Ecopac) mit den Landwirten machte und der SFFN unterzeichnete die Vereinbarung. Es war aber kein klarer Prozess definiert (pas de suivi). M. Friedli/Prométerre hat im Auftrag des Service SFFN allein die Vereinbarung mit dem Bauern («Convention de gestion Ecopac») ausgehandelt. Aus Sicht des Naturschutzes eher «de manière souple» / mit «exigences faibles».

Unbefriedigend war zudem, dass Biotopschutzvorschriften, z.B. das Düngungsverbot in Flachmooren (Art. 5b Flachmoorverordnung) in den Vereinbarungen nicht umgesetzt wurden. Es ist nicht ganz klar, weshalb: Weil diese Vorschriften nicht bekannt sind? Oder weil sie missachtet werden?

Vollzug in Zukunft

Zur Zeit (09/2011) ist man daran, die Bundes- und die kantonalen Inventare in Vereinbarungen umzusetzen. RAgrEco ist die gesetzliche Grundlage dazu. Die neue Aufgabenteilung zwischen SFFN und SAGR sieht wie folgt aus:

- Der Service SAGR schliesst mit den Landwirten die Naturschutzvereinbarungen ab («Convention d'exploitation No (...) entre le Service e l'agriculture et ...»).
- Der Service SFFN definiert in Absprache mit dem SAGR die Anforderungen an die Bewirtschaftung (exigences).
- SFFN beauftragt eine Biologin und einen Agronomen damit, die Bewirtschaftungsregeln konkret festzulegen und den genauen Vertrag auszuhandeln.
- SFFN finanziert Biologen und Agronomin.
- SAGR zahlt den Landwirten die Beiträge aus und stellt sie dem Service SFFN in Rechnung.

Im Moment (09/2011) ist man daran, einen klaren Prozess zu definieren («Conventions d'exploitation: Répartition des tâches entre le SAGR et le CCFN»).

Im Moment sind alle Daten zu den Naturschutzvereinbarungen bei Prométerre. SAGR und SFFN haben überhaupt keine Daten, weder zu Flächen, Personen, noch sonst etwas. Alle Daten müssen neu erhoben werden und in Zukunft müssen alle an den SFFN geliefert werden.

Man muss alle Verträge ändern und neue Tarife vereinbaren, die in der Regel weniger hoch sein werden. Das wird sehr schwierig werden, denn die Landwirte sind sich hohe Kompensationszahlungen gewohnt.

**Kompensationszahlungen**

Kompensationszahlungen für die Landwirte wurden bisher sehr grosszügig gehandhabt. So ist es vorgekommen, dass man z.B. in einer Pufferzone 4'000 CHF Kompensation bezahlt hat. Die Höhe der Kompensation bzw. des Ertragsausfalls wurde von M. Friedli geschätzt. Dies wird in Zukunft nicht mehr möglich sein.

In Zukunft muss der Landwirt die Ökologischen Ausgleichsflächen entsprechend der Auflagen des Bundes (DZV/OPD) bewirtschaften und weitere Kompensationszahlungen gibt es nur für eine Mehrleistung bzw. wenn über diese Auflagen hinausgegangen wird.

Für eine Durchsetzung weniger grosszügiger Kompensationszahlungen gibt es allerdings gesetzliche Hürden, denn sowohl das NHG/LPN als auch das kantonale Landwirtschaftsgesetz/LVLAgr räumen das Recht des Landwirts auf eine «indémnité juste» ein.

**Finanzierung**

Die Naturschutzvereinbarungen werden von Bund und Kanton ko-finanziert (Art. 18 NHG/LPN). Die Finanzierung wird im Rahmen der Programmvereinbarung Naturschutz festgelegt, derzeit beträgt der Anteil VD ca. 35 Prozent, der Bund zahlt 65 Prozent.

Die Ökologischen Ausgleichsflächen gemäss ÖQV/OQE werden von Bund und Kanton zu 80 Prozent bzw. 20 Prozent finanziert. Der Kanton VD fordert, dass der Bund 100 Prozent übernimmt.

**Kontrolle im Umbruch**

Kontrolle bisher

Bis jetzt hätte der SAGR die Kontrolle machen müssen im Rahmen der DZV/OPD. Die betreffenden Kontrolleure verfügen aber aus Naturschutzsicht nicht über die notwendigen Kompetenzen und die entsprechende Ausbildung. Auch ÖQV Kontrollen wurden bisher nur vom SAGR gemacht auf Grundlage des kantonalen Gesetzes über Ökoleistungen der Landwirtschaft (Loi Eco'prest 1993).

Bisher hat der SFFN nicht interveniert bzw. keine Kontrollfunktion übernommen. Weder bzgl. der Ausgestaltung der Verträge noch ihrer Umsetzung.

Kontrolle in Zukunft

Im Moment sind die beiden Services SAGR und SFFN dabei, festzulegen, wer welche Kontrollen macht (système de controle complémentaire). Dies muss noch 2011 geschehen. Um Kontrolle zu gewährleisten, braucht es Ausbildung. Das gilt es alles noch zu regeln.

Kontrollierbarkeit: Während die Schnittzeitpunkte leicht zu kontrollieren sind, ist es bei der Düngung viel schwieriger. Man weiss noch nicht, wie man das machen will.

«Super Controle»: Dazu wäre ein Monitoring nötig, das auf einer Erfolgskontrolle basiert, «ciblé sur un certain nombre d'espèce».

**Ressourcen für Vollzug und Kontrolle Naturschutz**

Humanressourcen (SFFN)

| | |
|---|---|
| Conservation nature: | 6,7 P. (à 100 Prozent) |
| Faune: | 1,7 P. (ohne gardes faune) |
| Pêche: | 1,0 P. (ohne gardes pêche) |

In den Gemeinden gibt es keine (bezahlten) Naturschutzverantwortlichen. Il n'y a pas des personnes sur le terrain. Es gibt auch keine Mittel, um Freiwillige zu koordinieren.

Die gardes haben eine Polizeifunktion (surveillance), aber die ist minim, da die Ressourcen nicht ausreichen.

Budget

Ca. 1,5 Mio. CHF vom Kanton (ohne Naturpärke), davon gehen 250'000 CHF weg für die Pflege der Schutzgebiete am Neuenburgersee.

Heute sind die finanziellen Mittel in der CH sehr ungleich verteilt. AG und ZH beispielsweise haben im Verhältnis zu ihrem relativ kleinen Anteil an «Naturwerten» sehr viel mehr Mittel zur Verfügung als GR und VD (Tabelle 20).

**Tabelle 20 Naturschutz: Verhältnis der Naturwerte und der Bundesmittel (GR, VD, ZH, AG)**

| | GR | VD | ZH | AG | CH |
|---|---|---|---|---|---|
| Anteil an den «Naturwerten» (Prozent) | 8 % | 6 % | 4 % | 3 % | 100 % |
| Anteil an Bundesmitteln (Prozent) | 5 % | 4 % | 16 % | 16 % | 100 % |

Quelle: SFFN (2011)
«Naturwerte»: = f(Anteil kantonale an nationaler Bundesinventarfläche; Biotope Kosten; prioritäre Arten)
100% = gesamte CH

Die Mittel des Bundes für den Kanton VD sind aus Sicht des Service SFFN viel zu knapp. Der Service fordert 1,3 Mio. pro Jahr zusätzlich für die Umsetzung des Biotopschutzes. Mit den bestehenden Ressourcen brauche es für die Umsetzung der TWW Verordnung / OPPS etwa 20 anstatt 10 Jahre. Auch vom Kanton brauche es mehr Mittel.

**Sanktionen bei Verstössen**

So eine Situation gab es bis heute nicht. Man hat immer bezahlt, egal ob die Naturschutzvorschriften eingehalten wurden oder nicht.

Es gibt keine Statistik zu Verstössen, Sanktionen. Der Bund weiss bis heute nichts über den Vollzug der Naturschutzgesetzgebung im Kanton.

Anzeigen kommen teilweise von Privaten, dies betrifft dann gravierende Verfehlungen, die sichtbar sind, z.B. die Entfernung einer Trockenmauer.

**Akzeptanz Naturschutzvorschriften**

Die Stellung des Naturschutzes im Kanton VD bleibe schwierig und eine Entschärfung der Interessengegensätze zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sei eher nicht zu erwarten. Zwei aktuelle Beispiele dazu:

- Sömmerung und TWW/PPS: Die aktuelle Tendenz im Sömmerungsgebiet ist eher eine Intensivierung. Das BLW hat u.a. deshalb die Sömmerungsbeitragsverordnung verschärft: Die maximal erlaubte Menge Kraftfutter auf der Alp sollte auf 1 kg pro Kuh und Tag gesenkt werden. Dagegen hat sich der Service SAGR / F. Brand mit Erfolg gewehrt. Da der Kanton VD viele TWW im Sömmerungsgebiet hat – von 3'200 ha liegen mehr als 60 Prozent (2000 ha) im Sömmerungsgebiet – bedeutet dies eine zusätzliche Gefährdung der TWW.

- AP 2014-17: SAGR und SFFN haben teilweise unterschiedlich zur AP 2014-17 Stellung genommen, ans BLW/OFAG ist aber v.a. die Perspektive des SAGR gegangen.

Die Zusammenarbeit zwischen SFFN und SAGR habe sich zwar verbessert, die Gegensätze seien aber nach wie vor gross. Noch schwieriger sei die Zusammenarbeit mit Prométerre. Prométerre verteidige grundsätzlich die landwirtschaftlichen Interessen. Selbst innerhalb des Umweltdepartementes DSE seien die landwirtschaftlichen Interessen stark. Der Service SESA beispielsweise sei eher am baulichen Hochwasserschutz interessiert als an der Nutzung von Synergien zwischen Natur- und Hochwasserschutz, beispielsweise durch die entsprechende Anlage von Ökologischen Ausgleichsflächen entlang von Gewässern.

**Handlungsbedarf**

Es brauche eine kantonale Biodiversitätsstrategie, dazu müsse zuerst das REC verabschiedet werden. Die erste Hürde seien die anderen Services. Um das REC zu validieren, braucht es einen «accord intern». Bevor eine kantonale Strategie eine Chance habe, müsse sie von den anderen betroffenen Ser-

vices akzeptiert werden: Es sind dies drei Umweltservices im DSE (SESA, SFFN, SEE) und zwei Services im DEC (SAGR, SDT).

Die «Natur» müsste eine strategische Priorität in der nächsten Legislatur werden, dazu muss sie sich gegen andere starke Interessen behaupten, Land- und Forstwirtschaft, Siedlung, ... Sonst wird es schwierig, die kantonalen Naturschutzflächen zu schützen.

Es braucht starke Gesetze mit entsprechenden finanziellen Ressourcen, es braucht die Aufnahme des REC im Richtplan.

**Ausblick**

Es bleibt schwierig. «Moyens, force, pouvoir» sind sehr ungleich verteilt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz.

Es ist einerseits positiv, dass die Naturschutzvorschriften in andere Gesetzgebungen (z.B. Land-, Forstwirtschaft) aufgenommen werden. Andererseits ist es auch eine Gefahr, dass man versucht den Naturschutz ganz draussen zu haben. Es gibt Personen, die möchten das (kantonale) Naturschutzgesetz abschaffen. Die Argumentation ist, dass es jetzt schon genügend Naturschutz in der Landwirtschaft gebe. Auch in der Landwirtschaft wird teilweise die Position vertreten: Wir haben die Mittel, den Naturschutz braucht es jetzt nicht mehr.

Trotz Integration von Naturschutz in andere Sektoren sollte aus Sicht des Naturschutzes die Kontrolle, Oberaufsicht, Supervision beim Naturschutz bleiben.

**Bedeutung freiwilliger Programme / privatrechtlicher Labels**

Z.B. AOC Gruyère Alpage: Theoretisch ist die Biodiversität integriert, aber in der Praxis scheint es nicht zu funktionieren. Man hält (bestenfalls) die Anforderungen ein, aber man erkennt die Biodiversität nicht als Wert, der sich auch vermarkten liesse. «On est pas à ce stade là.»

**Fazit**

Für eine wirksame Umsetzung der Naturschutzgesetzgebung brauche es:

- Ausreichende Finanzen / mehr Finanzen
- «dispositions légales très claires»: nicht nur die Gesetzgebung ist oft unklar, auch die Merkblätter sind nicht eindeutig und lassen einen Interpretationsspielraum, es bleibt unklar, ob etwas nun verboten ist oder nicht. Z.B. müsste klar definiert werden, dass Moore nicht gedüngt werden dürfen. Man muss «plus strict» sein. Der Spielraum zum Diskutieren muss minimal sein. Es fehlt auch eine Definition von «juste indemnité».
- Beim Ökologischen Ausgleich/SEC braucht es klar definierte Prozesse (démarche) für die freiwilligen und die obligatorischen (imposé) Programme.

# 8. Bodenschutz

## 8.1. Bodenschutzvorschriften

Der Bodenschutz wird durch die **Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo)** vom 1. Juli 1998 geregelt. Ziel ist die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (Art. 1 VBBo), dies beweist, dass der Gesetzgeber den Boden prioritär für die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung schützt. Relevant ist weiter die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005.

**Tabelle 21 Regelungsbereiche im Bodenschutz**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlagen |
|---|---|
| Ausbringung Klärschlamm, Bioabfall, Abwässer… | • Anhang 2.6 ChemRRV |
| Erosionsschutz | • Art. 6 VBBo<br>• Anhang 3 VBBo |

## 8.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

Die Situation ist ähnlich wie beim Naturschutz. Auf eidgenössischer Ebene gibt es keine Vorschriften zum Vollzug und zur Kontrolle des Bodenschutzes (?). Allerdings ist der Bodenschutz nicht nur implizit, sondern auch explizit im ÖLN enthalten. Ausserhalb des ÖLN gibt es jedoch keine Vorgaben.

## 8.3. Akteure und Aufgaben

Für den Vollzug des Bodenschutzes im Rahmen der Umweltschutzgesetzgebung sind die **Kantone** zuständig (VBBo). Durch die Fruchtfolgevorschriften ist der Bodenschutz aber auch direkt im ÖLN integriert und damit ist auch das **BLW** in den Vollzug involviert bzw. die entsprechenden Akteure auf kantonaler Ebene, z.B. die Kontrollstellen.

## 8.4. Vollzug und Kontrolle

Keine gesamtschweizerischen Informationen zum Bodenschutz (in der Landwirtschaft) gefunden.

Die Vollzugshilfe «Boden» ist in Erarbeitung.[39]

## 8.5. Ergebnisse

Keine gesamtschweizerischen Informationen zum Bodenschutz (in der Landwirtschaft) gefunden.

## 8.6. Kanton GR

Kantonale Gesetzgebung

Ein explizites Bodenschutzgesetz ist im Kanton Graubünden nicht anzutreffen. Abgedeckt wird der Bereich durch das **Kantonale Umweltschutzgesetz**.

Akteure und Zuständigkeiten

Das Amt für Umwelt und Natur (**ANU**) ist die zuständige Fachstelle für den Bodenschutz. Dabei kann es bei belasteten Böden weitergehende Massnahmen anordnen.

Im Rahmen von Baubewilligungsverfahren ordnen die **Gemeinden** Massnahmen an zur Vermeidung von Bodenverdichtung und -erosion und stellen den sachgerechten Umgang mit ausgehobenem Boden sicher.

Für den Vollzug und die Kontrolle des landwirtschaftlichen Bodenschutzes nach DZV ist das **ALG** zuständig. Bei den ÖLN-Kontrollen wird die Einhaltung der bodenrelevanten Regelungen überprüft, wie die Regelungen der Fruchtfolgen oder der Anbau der Zwischenkulturen zur Verminderung von Erosion im Ackerbau.

[39] Ergänzung gemäss schriftlicher Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW (via Priska Dittrich/BLW, mitgeteilt am 9. Juli 2012).

Keine Bodenproben von Dauergrünland

Entsprechend der DZV müssen auf allen Landwirtschaftsbetrieben Bodenproben zur Bestimmung der im Boden gespeicherten Nährstoffvorräte (besonders Phosphor) genommen und untersucht werden. Diese Vorräte sind bei der Berechnung der Düngerbilanz zu berücksichtigen. Da jedoch im Kanton Graubünden die Geflügel- und Schweinehaltung als hauptsächliche Phosphorquellen fehlen, verzichtet das ALG bei Dauergrünland auf die Entnahme und Analyse der Bodenproben.

Problemfeld Aushubmaterial

Beim Bodenschutz ist die Landwirtschaft hauptsächlich als Abnehmerin von Aushubmaterial bei Baustellen involviert. Dabei darf nicht überall auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche Aushubmaterial «entsorgt» werden, weil dies den Biotop-Schutz verletzen würde. Trotzdem wird im Kanton Graubünden, hauptsächlich im Rheintal, oft Aushubmaterial in der Landwirtschaft deponiert mit der Begründung, die flachgründigen Böden etwas zu «verbessern». Die positive Wirkung ist indes bestritten, und der Plantahof möchte nun zusammen mit Frau Coco vom ALT ein Gutachten dazu erstellen. Dazu bräuchten sie jedoch zuerst ein bewilligtes Projekt.

Bei grösseren Bauprojekten ist eine Umweltverträglichkeits-Prüfung UVP notwendig, dabei muss die Entsorgung von Aushubmaterial integriert sein. Während die Bauherrschaft und die Gemeinde (als entscheidendes Organ bei der Baubewilligung in der Siedlungszone) der Entsorgung von Aushub wenig Bedeutung beimessen, betrachten die Umweltämter diese Praxis zunehmend kritischer. Dies führt dazu, das Bauvorhaben verfahrensmässig schwieriger werden, denn viele Terrainveränderungen werden heute abgelehnt, damit sie nicht einfach zu Aushubdeponien verkommen.

## 8.7. Kanton VD

Kantonale Gesetzgebung

In der kantonalen Agrarökologieverordnung (Règlement sur l'agroécologie RAgrEco), die seit dem 01.01.2011 in Kraft ist, wurden zwei Massnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit beschlossen, die mit kantonalen Geldern gefördert werden: die Anlage von Grünstreifen (bandes herbeuses, Art. 18 RAgrEco) wird mit 1'000 CHF pro Jahr unterstützt, Pilotprojekte zur pfluglosen Bodenbearbeitung (projet pilote de cultures par semis direct, Art. 19 RAgrEco) werden mit 250 CHF pro Hektar und Jahr unterstützt.

Akteure und Aufgaben

- Für den Bodenschutz ist der Service SESA zuständig, konkret Claude Kündig. Unter Federführung von SESA wurde ein Prozess entwickelt, der alle wichtigen Akteure involviert (v.a. SAGR, EcoPrest), der sich in der Praxis aber bisher nicht durchgesetzt hat (vgl. nachstehend).
- Der Service SAGR ist zuständig für die Umsetzung der neu beschlossenen Erosionsschutzmassnahmen nach Art. 18 und 19 RAgrEco.
- Für die Kontrolle im Feld sind die Préposés Agricoles und die CoBrA im Rahmen der ÖLN Kontrollen zuständig.
- Die Beratung wäre ein wichtiger Partner, um die Landwirte für die Erosionsproblematik zu sensibilisieren.

Keine systematischen Kontrollen

Von Seiten des Service SESA gibt es keine systematischen Kontrollen. Fälle von Erosion werden im Allgemeinen zufällig entdeckt. Beispielsweise von den Strassendiensten, wenn Erde auf die Fahrbahn geschwemmt wird. In Zukunft soll die Bodenerosionsgefährdungskarte verwendet werden, um gefährdete Standorte zu identifizieren.

Bisherige Bemühungen für den Erosionsschutz

Zur Erosionsprävention wurde unter der Federführung des Service SESA zusammen mit dem Service SAGR ein detaillierter Prozess («Démarche vaudoise d'application des règles techniques PER concernant l'érosion», 23. März 2006) entwickelt, um im Rahmen des ÖLN Erosionsschutzmassnahmen umzusetzen. Dieser Prozess involviert alle wichtigen Akteure (Eco'Prest, SAGR, Préposés agricoles). Bewirtschafter von erosionsgefährdeten Parzellen sollen zu Ersosionsschutzmassnahmen verpflichtet werden. Die Grundidee ist, dass der Bewirtschafter gemeinsam mit einem Berater einen mehrjährigen Plan («plan pluriannuel de lutte contre l'érosion») entwickelt. Dieser wird, nachdem er vom SESA geprüft und bewilligt wurde, umgesetzt und der Erfolg jährlich kontrolliert. Im Fall, dass der Bewirtschafter den Plan nicht einhält, droht ihm eine Kürzung der Direktzahlungen.

Dieser Prozess hat sich jedoch in der Praxis nicht etabliert. Die Préposés agricoles haben die entsprechenden Formulare nicht verwendet.

Berichterstattung

Es gibt, abgesehen von der ÖLN Berichterstattung, keine Zahlen zum Bodenschutz im Kt. Waadt. Es gibt auch kein kantonales Monitoring (abgesehen von einigen Messstellen im Rahmen des Nationalen Bodenbeobachtungsprogrammes NABO).

Fazit: in der Praxis mässige Relevanz des Bodenschutzes

Es gibt im Kanton Waadt Böden, v.a. in Weinbaugebieten, die mit Schwermetallen (Kupfer) belastet sind. Dies sei dennoch kein Thema im Kanton Waadt.

Von grösserer Bedeutung sind im Kanton Waadt aufgrund der ausgedehnten Ackerflächen Bodenerosion und -verdichtung. In der Gesetzgebung spiegelt sich das wieder. In der Praxis wird aus Umweltsicht die Erosionsproblematik aber oft vernachlässigt, sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Verwaltung. Unzweifelhaft grosse Fortschritte im Erosionsschutz hat man im Weinbau erreicht.

Bei der ÖLN Berichterstattung fällt auf, dass der Anteil an Beanstandungen im Bereich Bodenschutz im Kanton Waadt weit über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt. Bei der Interpretation besteht die übliche Unsicherheit, inwieweit dies Ausdruck grösserer Erosionsprobleme und inwieweit Ausdruck eines schärferen Vollzugs ist.

# 9. Tierschutz

## 9.1. Tierschutzvorschriften

### Zwingende Tierschutzvorschriften

Der Erlass von Vorschriften über den Schutz der Tiere ist Bundessache (Art. 80 Abs. 1 BV). Für den Vollzug sind die Kantone zuständig.

Der Tierschutz wird durch das **Tierschutzgesetz (TSchG)** und die **Tierschutzverordnung (TSchV)** geregelt. Die revidierte Tierschutzverordnung gilt seit dem 1. September 2008, mit bis zu 20-jährigen Übergangsfristen. Die wichtigen Ausführungsbestimmungen sind in der **Verordnung des BVET über die Haltung von Nutztieren und Haustieren** (SR 455.110.1) festgehalten (nachfolgend abgekürzt mit VHNH).

Weitere Vorschriften betreffen die Ausbildung und finden sich in der **Verordnung des EVD über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren** (SR 455.109.1). Wer mehr als 10 Nutztiere hält, muss über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Die Ausbildungsanforderungen sind in Artikel 31 der Tierschutzverordnung fest gelegt. Der Gesetzgeber geht davon, dass landwirtschaftliche Tierhalter aufgrund ihrer landwirtschaftlichen Ausbildung für die Tierhaltung qualifiziert sind. Als landwirtschaftliche Ausbildung anerkannt wird der Abschluss einer Lehre oder ein Bachelor-Abschluss in Agronomie.

Für Hobby Tierhalter, die auch durch keine kantonale Ausbildung qualifiziert sind und nicht durch das DZ System erfasst werden, gelten besondere Anforderungen. Sie müssen über einen Sachkundenachweis (SKN) verfügen (Ausbildungsverordnung SR 455.109.1). Gerade bei der Schaf- und Ziegenhaltung gibt es sehr viele Hobby Tierhalter, diese müssen mindestens einen SKN nachweisen, wenn sie mehr als 10 Tiere halten.

In einem gewissen Sinn ebenfalls zum Tierschutz zählt die **Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion** (Höchstbestandesverordnung, HBV) SR 916.344.

Das BVET unterhält eine gut ausgebautes, spezielles Internetportal (www.tiererichtighalten.ch), auf dem Fachinformationen angeboten werden.

Der Tierschutz ist durch eine sehr grosse Anzahl von Vorschriften geregelt. Unterschieden wird einerseits zwischen baulichem und qualitativen Tierschutz und andererseits sind die Regelungen abhängig von der Tierart, der Nutzungsart, dem Alter der Tiere u.a. Nachstehend wird eine Übersicht gegeben, welche Bereiche im Tierschutz geregelt sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit, ohne Kleinvieh und Nutzgeflügel). Diese Übersicht ist wie folgt geordnet:

- Regelungsbereiche für alle Tierarten
- Zusätzliche Regelungsbereiche für Haustiere
- Zusätzliche Regelungsbereiche spezifisch für Rinder
- Zusätzliche Regelungsbereiche für Schweine

In Tabelle 22 sind die Regelungsbereiche zusammengestellt, die für alle Tierarten gelten.

**Tabelle 22 Tierschutz Regelungsbereiche: alle Tierarten**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Aufzeichnungspflichten | • Art. 8 VHNH |
| Pflicht zur Wahrung der Würde und artgerechten Haltung; Vermeiden von Schmerzen, Leiden und Schäden | • Art. 4 TSchG<br>• Art. 3 TSchV |
| Prüf- und Bewilligungsverfahren für Stalleinrichtungen | • Art. 7 TSchG<br>• Art. 81, 82 TSchV |
| Ausbildungsanforderungen Tierhalter/ausreichende Kenntnisse | • Art.190-202 TSchV<br>• Art. 222 TSchV |
| Ausbildungsanforderungen für Ausbildner von Tierhaltern | • Art. 203-206 TSchV |
| Unterkünfte, Gehege, Böden (Mindestanforderungen Raumbedarf, Einstreu, Raumklima, Lärm, Beleuchtung, …) | • Art. 6 TSchG<br>• Art. 3, 7, 10, 11, 12 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV |
| Standplätze, Boxen, Anbindevorrichtungen (Verbot dauernde Anbindehaltung, …) | • Art. 3, 8 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV |
| Haltung (Gruppenhaltung, soziallebende Arten, …) | • Art. 9, 13 TSchV |
| Fütterung (Angebot, arttypische Beschäftigung, …) | • Art. 6 TSchG |

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| | • Art. 4 TSchV |
| Pflege (Überprüfungspflicht für Zustand der Tiere und Einrichtungen, Einrichtungen für verletzte Tiere, arttypisches Körperpflegeverhalten, regelmässige Pflege von Hufen, Klauen, ...) | • Art. 5 TSchV<br>• Art. 7 VHNH |
| Schutz vor Witterung | • Art. 6 TSchG<br>• Art. 6 VHNH |
| Schmerzausschaltung (Pflicht, Ausnahmen) | • Art. 4, 16 TSchG<br>• Art. 15 TSchV |
| Verbotene Handlungen | • Art. 16 TSchV |
| Züchten | • Art. 10, 25 TSchG |
| Tiertransporte (Ausbildungsanforderungen, Vorbereitung und Betreuung der Tiere, Ein- und Ausladen, Fahrweise, max. Fahrzeit, Ausnahmen von max. Fahrzeit, Transportmittel, -behälter, …) | • Art. 15, 150-168 TSchG<br>• Anhang 4 TSchG |
| Internationale Transporte (…) | • Art. 162, 169-176 TSchV |
| Töten und Schlachten | • Art. 21 TSchG<br>• Art. 177-188, 209 TSchV |
| Zutrittsrecht für Vollzug und Kontrolle | • Art.39 TSchG |
| Pflicht zur Bestandeskontrolle (Aufzeichnungen) | • Art. 30 TSchV |
| Investitionsschutz und langjährige Übergangsbedingungen | • Art. 8 TSchG<br>• Anhang 5 TSchG |

In Tabelle 23 kommen die Regelungsbereiche hinzu, die zusätzlich für alle Haustiere (inkl. Nutztiere) gelten.

**Tabelle 23 Tierschutz Regelungsbereiche: Haustiere**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Maximaler Höchstbestand einzelner Nutztierarten je Betrieb | • Art. 2 HBV |
| Ausbildungsanforderungen | • Art. 31 TSchV |
| Enthornung und Kastration durch Tierhalter | • Art. 32 TSchV |
| Beleuchtung | • Art. 33 TSchV |
| Böden | • Art. 34 TSchV<br>• Art. 2 VHNH |
| Steuervorrichtungen in Ställen | • Art. 35 TSchV |
| Dauernde Haltung im Freien | • Art. 36 TSchV<br>• Art. 6 VHNH |

In Tabelle 24 kommen die Regelungsbereiche hinzu, die zusätzlich spezifisch für Rinder gelten, unterteilt nach baulichem und qualitativem Tierschutz.

**Tabelle 24 Tierschutz Regelungsbereiche: Rinder**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| **Baulicher Tierschutz** | |
| Gruppenhaltung in Laufställen | • Art.41 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV |
| Einzelhaltung von Kälbern | • Art. 38 TSchV<br>• Art. 10 VHNH |
| Anbindehaltung von Rindern | • Art. 40 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV<br>• Art. 12 VHNH |
| Perforierte Böden | • Art. 34 TSchV<br>• Art. 3 VHNH<br>• Anhang 1 VHNH |
| Abmessung von Unterständen bei der dauernden Haltung im Freien | • Art. 36 TSchV<br>• Art. 6 VHNH<br>• Anhang 2 VHNH |
| **Qualitativer Tierschutz** | |
| Belegung der Stallungen, Platzbedarf, Bewegungsfreiheit | • Art. 41 TSchV |

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| Liegebereich | • Art. 39 TSchV<br>• Art. 16 VHNH |
| Einzelhaltung und Anbindehaltung | • Art. 38 TSchV<br>• Art. 40 TSchV<br>• Art. 12-15 VHNH |
| Anbindevorrichtungen | • Art. 12 VHNH |
| Aufzeichnungspflicht Auslauf | • Art. 40 TSchV<br>• Art. 8 VHNH |
| Maximale Dauer ohne Auslauf | • Art. 40 TSchV |
| Minimale Tage Auslauf pro Vegetations- bzw. Winterfütterungsperiode | • Art. 40 TSchV<br>• Anhang 5 Ziff. 13 TSchV |
| Elektrisierende Steuervorrichtungen im Stall | • Art. 35 TSchV |
| Versorgung mit Wasser | • Art. 37 TSchV |
| Versorgung der Kälber mit Raufutter und Eisen | • Art. 37 TSchV |
| Maulkorbverbot für Kälber | • Art. 37 TschV |
| Bewegung für angebunden gehaltene Rinder | • Art. 40 TSchV |
| Kalbende Tiere | • Art. 41 TSchV<br>• Art. 20 VHNH |
| Dauernde Haltung im Freien | • Art. 36 TSchV<br>• Art. 6 VHNH |
| Verbotene Handlungen bei Rindern | • Art. 17 TSchV |

In Tabelle 25 kommen die Regelungsbereiche hinzu, die zusätzlich spezifisch für Schweine gelten, unterteilt nach baulichem und qualitativem Tierschutz.

**Tabelle 25 Tierschutz Regelungsbereiche: Schweine**

| Regelungsbereich | Gesetzliche Grundlage |
|---|---|
| **Schweine** | |
| **Baulicher Tierschutz** | |
| Gruppenhaltung von Schweinen | • Art. 48, 49 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV |
| Abferkelbuchten | • Art. 50 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV<br>• Art. 26 VHNH |
| Eberbuchten | • Anhang 1 TSchV |
| Böden | • Art. 47 TSchV<br>• Anhang 1 TSchV<br>• Art. 4 VHNH<br>• Anhang 1 VHNH |
| **Qualitativer Tierschutz** | |
| Haltung, Gruppenhaltung | • Art.48, 49 TSchV |
| Stalltemperatur | • Art. 46, 50 TSchV<br>• Art. 27-28 VHNH |
| Versorgung mit Wasser | • Art. 45 TSchV |
| Futter mit hohem Rohfaseranteil | • Art. 45 TSchV<br>• Art. 23 VHNH |
| Beschäftigung und Einstreu | • Art. 44 TSchV<br>• Art. 24 VHNH |
| Dauernde Haltung im Freien | • Art. 45 TSchV<br>• Art. 28 VHNH |
| Verbotene Handlungen bei Schweinen | • Art. 18 TSchV |

Im Tierschutz gibt es sehr viele Regelungsbereiche, jeder Regelungsbereich umfasst mehrere konkrete Standards, die zudem auf mehrere Gesetzeserlasse verteilt sind. Entsprechende Herausforderungen stellen sich beim Vollzug: Wie werden die Landwirte über diese vielen Vorschriften informiert? Wie wird die Einhaltung dieser vielen Vorschriften kontrolliert? Die technischen Weisungen stellen Vollzugshilfen dar.

### Technische Weisungen

Für die Kontrolle des Tierschutzes gibt es technische Weisungen des Bundesamtes für Veterinärwesen, die **Tierschutzkontrollhandbücher**, z.B.:

- BVET. 2009. Tierschutz-Kontrollhandbuch. Baulicher und qualitativer Tierschutz. Rinder. Version 2.1. 6. Oktober 2009. 20 p.
- BVET. 2009. Tierschutz-Kontrollhandbuch. Baulicher und qualitativer Tierschutz. Schweine. Version 2.1. 6. Oktober 2009. 16 p.

### Freiwilliger Tierschutz

Zum zwingenden Tierschutz kommt der freiwillige Tierschutz hinzu, einerseits im Rahmen der staatlichen Ethoprogramme, andererseits privatrechtlicher Labels. Die damit zusätzlich verbundenen Anforderungen sind für die Landwirte mindestens so wichtig, wenn nicht sogar wichtiger. Aus Sicht des Bundes sind Tierschutz und Ethoprogramme sehr gut aufeinander abgestimmt. Über das Minimum der Tierschutzgesetzgebung hinausgehende Anforderungen werden zusätzlich abgegolten.

Aus Sicht einiger Gesprächspartner gibt es manchmal Mühe mit der Abgrenzung von öffentlich- und privatrechtlichen Auflagen. Für die Landwirte sei dies das Eine wie das Andere. Es seien Kontrolleure, die auf den Hof kommen. Dabei ist der grössere Teil der Auflagen privatrechtlich.

Weiter gibt es Merkblätter des Schweizer Tierschutzes STS, die gehen über das Minimum der Tierschutzgesetzgebung hinaus.

## 9.2. Gesetzgebung für Vollzug und Kontrolle

Für das Tierschutzrecht gibt es eine **nationale Kontrollplanung** und zwar im Rahmen mehrjähriger nationaler Kontrollpläne für das Lebensmittel- und Futtermittelrecht (inkl. Tier- und Pflanzengesundheit). Im Moment läuft der zweite mehrjährige Kontrollplan (2010-2014). Er wurde durch die Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit unter der Leitung der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette verfasst. Der Kontrollplan wurde in Anlehnung an die entsprechende EU-Gesetzgebung erarbeitet (Verordnung (EG) Nr. 882/2004). 2009-2011 wurde der Tierschutz auditiert.

Zentrale Bedeutung haben die **Kontrollhandbücher**, die unter anderem für Rinder und Schweine herausgegeben werden. Die wichtigsten Bestandteile bei den Schweinen sind dabei einerseits der bauliche Tierschutz mit Vorschriften betreffend Gruppenhaltung, Einzelaufstallung für Galtsauen, Abferkelbuchten, Eberbuchten, Böden und der Sicherstellung der Frischluftzufuhr; andererseits aber auch der qualitative Tierschutz. Darin enthalten sind Gebote im Bereich Einzelhaltung, Beleuchtung, Lärm, Versorgung mit Wasser oder auch operative Eingriffe. Bei den Rindern sind Vorschriften in ähnlichen Bereichen vorhanden, mit dem Unterschied, dass hier ein stärkerer Fokus auf die tiergerechte Haltung des Nachwuchses gelegt wird.

## 9.3. Akteure und Aufgaben

#### Kantone

Für den Vollzug ist die **kantonale Tierschutzfachstelle** verantwortlich, seit 2008 (letzte Revision) ist explizit der **Kantonstierarzt** zuständig. Vorher war der Vollzug dem Kanton überlassen. Oft war das Veterinäramt beim Landwirtschaftsamt, heute meistens nicht mehr. Heute ist das Veterinäramt oft mit dem Kantonschemiker zusammen. Auslöser dieses Zusammengehens ist eher der Lebensmittelbereich. Die eidgenössische Gesetzgebung bildet ab, was heute die kantonale Realität ist. Ein solcher Zusammenschluss sogar über die Departemente hinweg wird auch auf Ebene Bund diskutiert, aber bis heute nicht durchgeführt.

Auf kantonaler Ebene ist der Vollzug speziell. Das Tierschutzgesetz hat im Landwirtschaftsbereich erst durch die Einbindung in die Direktzahlungen angefangen zu greifen. Die Kantone haben die Kontrolle meist delegiert an private **Kontrollstellen**. Einige Kantone machen die Kontrollen auch selber. Das Tierschutzgesetz verlangt keine Akkreditierung der kantonalen Tierschutzstellen. Ursprünglich waren die kantonalen Behörden nicht akkreditiert, dies hat sich geändert. Gezwungen vom ÖLN her, sind die zu-

ständigen kantonalen Stellen zunehmend auch im Tierschutz akkreditiert. Wie bei den Lebensmittelkontrollen, dort ist die Akkreditierung allerdings zwingend, vom LmG vorgeschrieben. Die Akkreditierung ist wichtig für die Glaubwürdigkeit.

**Private Kontrollstellen**

Private Kontroll- und Inspektionsstellen müssen für Tierschutzkontrollen von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS akkreditiert sein.

**Bund**

Hauptaufgabe des **Bundesamtes für Veterinärwesen** BVET sind die Unterstützung und Vereinheitlichung des Vollzugs. Dazu gibt seit zwei Jahren eine ständige **Tierschutzkommission** zur Umsetzung des Tierschutzgesetzes. In der Kommission sind Vertreter der Kantonstierärzte, genauer der vier regionalen Unterorganisationen: Zentral Schweiz (Urkantone, ZG, LU), Ost-/Südschweiz (TI, GR, SG, ...), Nordwest-Schweiz (BL, SO, ...), Westschweiz (inkl. FR, VS, ...). Diese Unterorganisationen sind aus der Tierseuchen Gesetzgebung herausgewachsen und wurden vom Tierschutz übernommen. Die Kommission trifft sich 3- bis 4-mal jährlich. Es sind die fünf ständigen Kommissionsmitglieder und je nach Thema fachbezogene Personen dabei.

Das BVET hat keinen direkten Vollzugsauftrag (wenige Ausnahmen: Bewilligungsstelle für Stallsysteme, Oberkontrolle für Tierversuchsbewilligungen und Tierversuchsstatistik sowie in der Ausbildung), der Vollzug geht immer über die Kantone. Das BVET nimmt seine Aufsicht wahr über eine intensive Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Kantone sind auch auf die fachliche Unterstützung durch das BVET angewiesen. Ein weiterer Bereich, wo das BVET noch einen direkten Vollzugsauftrag hat, sind die Tierhalterverbote.

Ressourcen für den Vollzug gibt es im BVET nur im Bereich der Bewilligung von kommerziell angebotenen Stallhaltungssystemen. Für die Prüfung gibt es im Bereich Tierschutz zwei eigenständige Unterorganisationen. Es gab sie schon früher, sie sind in **Tänikon** (5 ständige Mitarbeitende und Doktoranden, für grosse Nutztiere) und in **Zollikofen** (3 ständige Mitarbeitende und Doktoranden, für Geflügel und Kaninchen). Nicht die gesamten Ressourcen sind aber für den Vollzug, es wird auch Forschung gemacht, und es sind auch weniger Stellenprozente als Personen (ca. 1/3 weniger).

Weil im BVET die Ressourcen für den Vollzug fehlen, wurde die BLK geschaffen. Die **Bundeseinheit für die Lebensmittelkette** BLK nimmt die Aufsicht wahr mit Auditprogrammen. Eben ist ein Audit zum Tierschutz in den Kantonen gemacht worden. Der Auftrag in diesem Audit war, die Schnittstelle Lebensmittel / Veterinäramt zu untersuchen.

**CH-EU**

Es gibt einen regelmässigen Erfahrungsaustausch CH-EU auf Ebene Bundesverwaltung. Durch die bilateralen Verträge, die auch den Bereich Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit betreffen, gibt es institutionalisierte Beziehungen zu Brüssel. Da kommt es automatisch auch zu Kontakten mit der Tierschutzseite. Der Erfahrungsaustausch ist für beide Seiten wichtig: Die Schweiz kann ihre Erfahrung einbringen und erfährt gleichzeitig, was geht. Einzelne Kontakte gibt es auch mit Deutschland und Österreich, allerdings eher zu den Grenzregionen als auf nationaler Ebene. AT sei sehr ähnlich wie die CH, DE weniger, zu NL gab es bisher keine Kontakte.

## 9.4. Vollzug und Kontrolle

**Ausbildungsanforderungen für Tierschutz Kontrolleure**

Es gibt klare Ausbildungsanforderungen für die Tierärzte bzw. die Personen, die im öffentlichen Bereich für den Vollzug verantwortlich sind:

- Amtstierärzte: brauchen eine veterinärmedizinische Qualifikation und eine Zusatzausbildung für den Vollzug
- Fachexperten im Veterinäramt: brauchen eine fachspezifische Hochschulausbildung (z.B. Biologie) und eine Zusatzausbildung für den Vollzug
- Fachassistenten: brauchen eine Berufsqualifikation (z.B. Metzger, Fleischfach) und eine Zusatzausbildung für den Vollzug.

Dieses Ausbildungsniveau wird auch im Tierschutz angestrebt, gesetzliche Grundlagen dazu sind in Vorbereitung. Keine Ausbildungsanforderungen gibt es für die Kontrolleure im privaten Bereich. Vom Gesetz her gibt es Anforderungen für die Kontrollstellen, nicht für die Kontrolleure.

**Übergangsfristen und Ausnahmebewilligungen**

Für die Einhaltung der baulichen Tierschutzvorschriften gibt es lange Übergangsfristen für Betriebe, die nach bisherigen Normen gebaut haben. Die Übergangsfristen stellen einen Investitionsschutz dar. Sie werden individuell festgelegt auf der Basis von vielen (insgesamt 62) Übergangsbestimmungen (in revid. TSchV):

- 2-jährige (bis 2010), z.B.:
  - Stacheldrahtverbot für Pferde
  - Auslauf für angebunden gehaltene Ziegen
- 5-jährige (bis 2013), z.B.:
  - Kälber mit Rohfasern versorgen
  - Auslauf während der Winterfütterungsperiode
  - Zugang zu Wasser und Beschäftigung für Schweine
  - Masse für Kastenstände für Sauen
  - Masse für Kühe in Anbinde- und Gruppenhaltung
  - Verbot der Anbindehaltung für Pferde
- 10-jährige (bis 2018), z.B.:
  - Gesamtfläche und Liegefläche für Schweine
  - Verbot der Anbindehaltung für Schafe
  - Buchtenfläche für Schafe
  - Mindestflächen in Intensivhaltungsbetrieben
- 15-jährige (bis 2023):
  - Verhinderung des gegenseitigen Vertreibens vom Fressplatz während der Futteraufnahme bei Schweinen

Dabei kann es Ausnahmebewilligungen geben, wenn die Verhältnismässigkeit überschritten ist. Der Kantonstierarzt macht diese Einzelfallbeurteilung. Typische Fälle sind Ausnahmebewilligungen für Auslaufbetriebe, oder bei Lägerlängen, welche die Vorschriften geringfügig unterschreiten (z.B. 175 statt 180 cm).

Eine typische Ausnahmebewilligung bereits bei der früheren Tierschutzgesetzgebung (1981) betrifft Alpställe. Erlaubt wurden in Alpställen, in denen die Tiere in der Regel wenn überhaupt nur kurz zum Melken eingestallt werden, die sogenannten «Klammermasse». Die 1981er Mindestmasse werden teilweise bis heute nicht einhalten. In der Revision 2008 hat man gesagt, jetzt ist fertig mit Klammermassen, 2013 laufen die Ausnahmebewilligungen ab.

Gemäss einer weiteren Bestimmung sind kürzere Lägerlängen weiterhin erlaub, wenn die Tiere weniger als 8 h pro Tag im Stall sind. Da kommt dann typischerweise von Seite des Tierschutzes der Vorwurf, das sei nicht kontrollierbar. Das stimmt, aber man geht grundsätzlich davon aus, dass die Verantwortung beim Tierhalter liegt.

**Bewilligung von Stallhaltungssystemen**

Der Weg für die Einführung neuer Stallhaltungssysteme geht oft über Messen, z.B. im Ausland, von wo man sich Ideen holt. Wenn ein Bauer selber baut, kann er im Prinzip machen, was er will, es muss aber vom Kanton überprüft werden. Vereinzelt kennen die Kantone eine Planbewilligungspflicht für Stallbauten. Wer Stallhaltungssysteme verkaufen will, braucht aber eine Bewilligung.

Das BVET ist zuständig für die Bewilligung von Stallhaltungssystemen. Die Fachleute in Tänikon und Zollikofen überprüfen die Gesuche von Firmen. Kommen neue Ideen, so wird beurteilt, ob diese theoretisch funktionieren und es wird eine provisorische Bewilligung erteilt, verbunden mit einer Meldepflicht für solche Ställe. Die Ställe werden dann überprüft und es gibt eine definitive Bewilligung. Falls es keine definitive Bewilligung gibt, so müssen die bereits gebauten Ställe allerdings nicht abgerissen werden, wegen dem Investitionsschutz.

Verstösse gibt es kaum, dieses Bewilligungsverfahren ist ziemlich etabliert. Die Fachleute in Tänikon und Zollikofen sind erfahren und können oft beurteilen, ob ein Stallhaltungssystem funktioniert.

**Kontrollen**

Bis zur Revision der Tierschutzverordnung 2008 gab es nur auf ÖLN-Betrieben und bei Tierversuchen systematische Kontrollen. Regelmässige Kontrollen sind seit 2008 bei allen Betrieben mit Nutztierhaltung vorgeschrieben (TSchV):

- bei landwirtschaftlichen Tierhaltungen, Frequenz auf Direktzahlungsverordnung abgestimmt (mindestens alle 4 Jahre)
- in Tierheimen: alle, mit definierter Frequenz
- bei gewerblicher Tierhaltung: alle, mit definierter Frequenz
- bei Tiertransporten: jährliche SP-Kontrollen
- bei bewilligter Tierhaltung: alle, mit definierter Frequenz

Auch für Betriebe, die nicht durch ÖLN Kontrollen erfasst werden, weil sie nicht direktzahlungsberechtigt sind, z.B. grosse Gutsbetriebe oder Schweinemastbestriebe von Käsereien, gibt es seit dieser Revision alle vier Jahre eine Kontrolle. Es gebe mehr solche Betriebe als man denke.

Gewerbliche ist nicht-landwirtschaftliche Tierhaltung, z.B. in Zoos, Reitbetrieben, Firmen mit Streichelzoos etc. Gewerbliche Tierhaltung hat nichts zu tun mit Massentierhaltung. Auch auf einem Landwirtschaftsbetrieb kann es gewerbliche Tierhaltung geben, z.B. wenn ein Landwirt Hirsche hält oder Strausse. Für ihre Haltung ist eine Wildtierbewilligung nötig.

Die meisten Kantone sind am Aufbauen von Kontrollsystemen, unterstützt vom BVET. Man ist weiter daran, ein gesamtschweizerisches Kontrollsystem mit elektronischer Datenerfassung und Geschäftskontrolle aufzubauen. Ziel ist es, dass man von allen Kantonen aus mit unterschiedlichen Systemen auf dieses System zugreifen kann (Systemverbund). In der Landwirtschaft ist es Acontrol, im Veterinärbereich ASAN, ASAN wird mit Acontrol verhängt. Sobald das läuft, kann der Bund auch seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

Die Diskussion, was im Tierschutz risikobasiert heisst, läuft bzw. sie fängt an. Sie ist schwierig, denn sie tangiert ein Credo des Tierschutzes. Im Tierschutz geht es um das individuelle Tier, dessen Leiden vermieden werden soll, der Risikobegriff bezieht sich deshalb auf das Risiko, dass ein einzelnes Tier leidet. Der Risikobegriff kommt aber eigentlich von der Gesundheit, Lebensmittelsicherheit her. Es geht um die Eintretenswahrscheinlichkeit (am Ort des Eintretens, nicht des Wirkens) und den möglichen Schaden. Diese beiden Risikobegriffe, -verständnisse passen nicht zusammen. Durch die Verknüpfung mit den Direktzahlungen gibt es aber eine Annäherung des Risikobegriffs.

**Anzeigen**

Es gibt zwei Wege von Anzeigen:

- Man geht direkt zur Polizeistation und erstattet Anzeige, dann ist das Strafrecht betroffen. Die Polizei weiss aber oft nicht, was damit anfangen, obwohl sie von Gesetzes wegen dafür zuständig ist.
- Man geht zum Kantonstierarzt, dann wird die Verwaltungsrechtsschiene betreten. Für die meisten Kantonstierärzte ist die landwirtschaftliche Tierhaltung im Vordergrund ihrer Arbeit, aber diese ist oft nicht Tierschutz relevant.

Auch im Tierschutz ist es so, dass Hinweise zu Verstössen oft von Privaten, von normalen Bürgerinnen und Bürgern kommen.

**Vorgehen bei Verstössen**

Das Vorgehen bei Verstössen ist im Tierschutzgesetz und in der Tierschutzverordnung klar geregelt. Der Kanton hat den Auftrag, die «rechtmässige Situation für das Tier herzustellen». Die Massnahmen reichen von einer Information des fehlbaren Tierhalters bis zur Verfügung. Im Gesetz steht, dass bei «vorsätzlichem» Vergehen eine Strafanzeige erfolgen muss. Die meisten Kantone tun sich extrem schwer damit. Das Problem ist, dass die Frage, ob es sich um ein «vorsätzliches» Vergehen handelt, ja eigentlich erst vom Richter geklärt werden kann. Zurzeit ist eine Revision des Tierschutzgesetzes im Gang mit Nachbesserungen, da wird dieses Problem angegangen.

## 9.5. BLK Audit Tierschutz

**Hintergrund**

Ausgangspunkte für das Audit waren Tierschutzfälle im Kanton Bern sowie die Revision von TSchG und TSchV 2008. BLW/BVET wollten wissen, was der Stand der Umsetzung ist. Die Untersuchung wurde eingeschränkt auf Nutztiere auf Landwirtschaftsbetrieben mit oder ohne Direktzahlungen im Bereich ÖLN (d.h. ohne Transport, Schlachten).

**Zielsetzung**

Untersucht wurde die Umsetzung einer Systemanpassung: Mit der neuen Tierschutzgesetzgebung bekamen die Kantonstierärzte eine konkretere Verantwortung als bisher, z.B. müssen die kantonalen Veterinärdienste systematische Kontrollen durchführen oder durchführen lassen und zwar sowohl auf Betrieben mit Direktzahlungen als auch solchen ohne Direktzahlungen. Vorher waren die Landwirtschaftsämter allein für systematische Kontrollen im Rahmen des ÖLN verantwortlich.

Mit dem Audit wird die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften überprüft und damit die Funktionsweise des Vollzugs, nicht aber der effektive Vollzug. Z.B. wurde geprüft, ob der Kanton eine kantonale Fachstelle eingerichtet hat.

**Ablauf**

Konkreter Ablauf des Audits:

1. Amtsbesuch: Gespräch mit Vertretern von Landwirtschaftsamt und Kantonstierarzt zu folgenden Themen/Fragen:
    a. Wie ist der Vollzug organisiert?
    b. Wie wird die systematische Kontrolle gemacht?
    c. Wie werden Betriebe ohne Direktzahlungen kontrolliert?
    d. Wie werden die (privaten) Kontrollstellen eingebunden? (die meisten Kontrollstellen arbeiten üblicherweise mit den Landwirtschaftsämtern)
    e. Wie gut/schnell funktioniert das Meldewesen? (beim Tierschutz besonders wichtig, um für die Tiere möglichst rasch den gesetzeskonformen Zustand herzustellen)
    f. Welche Massnahmen werden ergriffen und wie durchgeführt?
2. Rückprüfung mit Dossier Einsicht: Wie werden Fälle konkret dokumentiert und bearbeitet?
3. Rückprüfung mit Begleitung von Kontrollstellen bei Betriebsbesuchen und Überprüfung von Informationswegen (von Kontrollstelle zu kt. Verwaltung)

Aufwand für Audit: ca. 2 Tage pro Kanton.

**Ergebnisse**

Die Kantone haben die detaillierten Ergebnisse für den eigenen Kanton erhalten. Im Schlussbericht sind die Ergebnisse teilanonymisiert. Benannt werden gute Beispiele, «gute Praxis».

In der BLK wurde viel diskutiert, wie die Ergebnisse dargestellt werden sollen. Wegen der schwierigen Mess- und Interpretierbarkeit der Funktionsweise des Vollzugs wurden nicht alle überprüften Punkte bzw. ausgewählten Indikatoren vergleichend dargestellt. Das Nennen der Kantone ist in einem Teil der Ergebnisse politisch zu heikel, der Schlussbericht ist bis auf wenige Ausnahmen anonymisiert. Aufgrund der detaillierten Ergebnisse für den eigenen Kanton können sich die Kantone aber auch ohne Rangierung selber einordnen. Die kantonalen Auditberichte müssen direkt bei den Kantonen angefordert werden. GR hat den kantonalen Bericht zur Verfügung gestellt, VD nicht.

Aus Sicht BLK lassen sich Veränderungen und Verbesserungen auch ohne eine vergleichende Darstellung bewirken, bei den Kantonen und beim Bund. Die Audits selbst würden bewirken, dass die Auditierten Verbesserungen einleiteten. Das habe sich beim Tierschutzauditprogramm bestätigt.

**Unterschiedliche Wahrnehmung der Ergebnisse**

Die Ergebnisse werden unterschiedlich wahrgenommen:

- Für das BVET hat das Audit sehr grosse und (auch aus Sicht BVET) erstaunliche Unterschiede zwischen den Kantonen hervorgebracht.
- Aus Sicht BLK funktionieren die kantonalen Vollzugsysteme, mit ein paar Schwachstellen. Zu solchen Schwachstellen zählen

- Die Zusammenarbeit an gewissen Schnittstellen,
- Die Leistungsaufträge mit den Kontrollstellen,
- Dass die Kantonstierärzte ihre neue Verantwortung zu wenig kennen,
- wenig Vertrauen einiger Kantonstierärzte in die Arbeit der Kontrollstellen,
- Aufsicht über die Kontrollstellen.

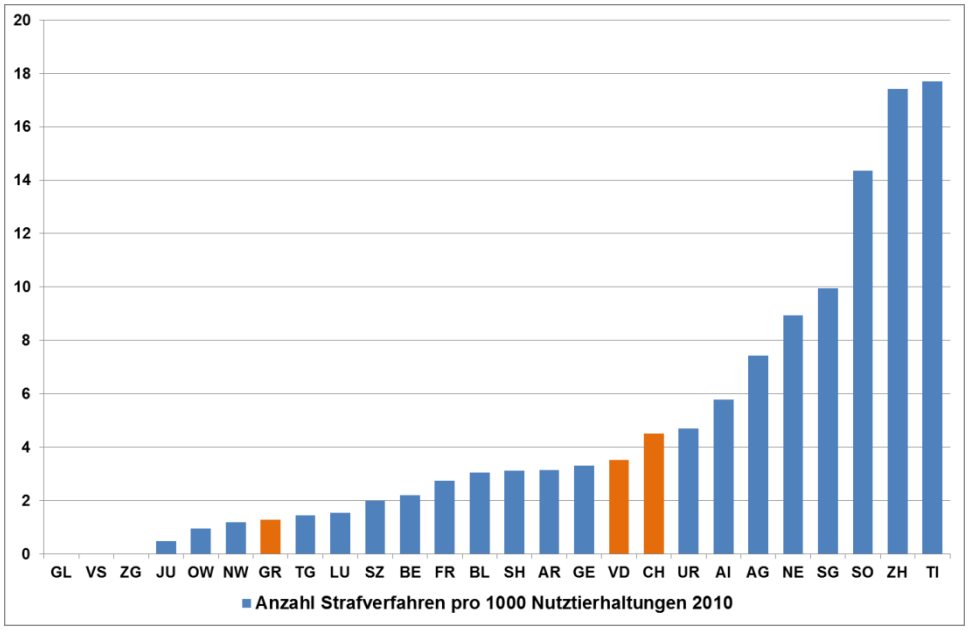
## 9.6. Ergebnisse

Es gibt insgesamt wenige Daten zum Vollzug des Tierschutzes. Beim BVET ist das Problem, dass es keinen Zugriff zu den kantonalen Daten hat, zudem gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. ZH und BE beispielsweise publizieren Statistiken.

Es gibt keine Statistik beispielsweise zu Ausnahmebewilligungen im baulichen Tierschutz. Die Kantone haben keine Auskunftspflicht. Eine Statistik fehlt auch, wie viele Tiere in welchen Stallhaltungssystemen gehalten werden. Es gibt dazu eine Hochrechnung der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft (vgl. Abschnitt 10.3).

Langsam besser wird die Statistik der Strafrechtsfälle, aber sie macht nur einen kleinen Teil aus. Strafrechtsfälle werden dem BVET gemeldet und die Statistik öffentlich publiziert, diese Statistik spiegelt aber das Strafrecht und nicht den Vollzug des Tierschutzes, der das Verwaltungsrecht betrifft. Straffälle gab es ursprünglich praktisch nur in der Landwirtschaft, heute vermehrt auch im Heimtierbereich. Die Statistik in Abbildung 19 zeigt markante Unterschiede zwischen den Kantonen.

**Abbildung 19 Anzahl Strafverfahren bei Nutztieren nach Kantonen**




Quelle Daten: Bundesamt für Veterinärwesen BVET, 2010

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt gab es im Jahr 2010 4 bis 5 Strafverfahren pro 1‘000 Nutztierhaltungen[40], im Minimum waren es Null (GL, VS, ZG), im Maximum 16 bis 18 (ZH, TI). Die beiden Fallstudienkantone liegen leicht (VD) bzw. deutlich (GR) unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Auch hier stellt sich die Frage, ob es tatsächlich so grosse Unterschiede zwischen den Tierhaltern gibt oder ob die Statistik eher die unterschiedliche Strenge des Vollzugs abbildet?

Das BVET führt weiter eine zentrale Liste der Tierhalter, die ein Tierhalteverbot haben, das ist die einzig gesetzlich festgelegte Meldepflicht der Kantone.

[40] Ein Betrieb kann mehrere Nutztierhaltungen haben. Hält er beispielsweise Kühe, Schweine und Legehennen, so entspricht dies drei Nutztierhaltungen.

## 9.7. Kanton GR

Kantonale Gesetzgebung

Die gesetzlichen Grundlagen im Kanton Graubünden sind das kantonale **Veterinärgesetz (VetG)** und die dazugehörende **Verordnung (VetV)**.

Akteure und Zuständigkeiten

Das Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit (**ALT**) ist die zuständige Fachstelle für den Vollzug des Tierschutzes. Dabei kann es zur Erfüllung seiner Aufgaben die Kantonspolizei, die landwirtschaftlichen Kontrollstellen und den landwirtschaftlichen Beratungsdienst beiziehen.

Das ALT ernennt **regionale Amtstierärzte**, die für spezielle Vollzugsaufgaben und die Kontrolle in ihrer Region zuständig sind, wie z.B. Schlachttieruntersuchungen und Fleischkontrolle. Diese regionalen Amtstierärzte (mit einem Teilpensum) sind praktizierende selbstständige Tierärzte. Ihre Ernennung zur Amtsperson widerspricht dem Grundsatz der Unabhängigkeit von Amtspersonen. Gerät jedoch ein Bündner (Teilzeit) Amtstierarzt in einen Interessenskonflikt (z.B. wenn er als praktizierender Tierarzt bei einem seiner Kunden einen Tierschutzverstoss feststellt), so kann der Amtstierarzt in den Ausstand treten und ein benachbarter Amtstierarzt übernimmt den Fall. Wichtig sind die regelmässigen Treffen der regionalen Amtstierärzte, diese finden einmal pro Monat zusammen mit dem ALT statt.

Das ALT organisiert zusammen mit dem **landwirtschaftlichen Beratungsdienst** vom Plantahof Informationsveranstaltungen zum Tierschutz für die Landwirte, zudem wird in jedem Kantonspolizeiposten mindestens ein Mitglied speziell als Tierschutzexperte zwei Mal pro Jahr an einer Informationsveranstaltung aus- und weitergebildet.

Der Tierschutz wird durch die landwirtschaftlichen Kontrollstellen überprüft. Es sind dies der Landwirtschaftliche Kontrolldienst Kanton Graubünden (**LKGR**) im Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (**ALG**), und die beiden Biokontrollstellen **bio.inspecta** und **Bio Test Agro AG**. Dazu schliesst das ALT mit allen drei Kontrollstellen Leistungsaufträge ab.

Der Kanton hat eine **Koordinationsgruppe Tierschutzvollzug** eingerichtet. Diese Gruppe besteht aus dem ALG (Kontrollwesen LKGR, Vollzugsstelle Direktzahlungen), dem Plantahof (viehwirtschaftlicher Beratungsdienst), dem ALT (Fachstelle Tierschutz, Kontrolle Primärproduktion sowie Leiter Tierseuchen) und den privaten landwirtschaftlichen Kontrollstellen (Bio.inspecta und Bio Test Agro AG). Im Falle von Sanktionen liegt die Entscheidungshoheit allein beim ALG.

Die **Gemeinden** sind verpflichtet, Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung auf ihrem Gebiet den kantonalen Vollzugsorganen (ALT bzw. regionale Amtstierärzte) zu melden und müssen die Vollzugsorgane des Tierschutzes zu unterstützen. Dies gilt auch für alle **Tierärzte** und **Besamungstechniker** sowie für die **Jagdaufsichtsorgane**.

Kontrolle der Betriebe

Die ÖLN Betriebe werden durch die landwirtschaftlichen Kontrollstellen überprüft. Die Auswahl der Betriebe übernimmt der LKGR in seiner Funktion als Koordinationsstelle für Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben im Kanton Graubünden. Amtstierärzte begleiten stichprobenweise die landwirtschaftlichen Kontrollen und nehmen so eine Oberkontrolle wahr.

Für nicht direktzahlungsberechtigte landwirtschaftliche Betriebe und für Hobbytierhalter müssen in Zukunft ebenfalls systematische Tierschutzkontrollen durchgeführt werden, bisher wurden sie nur auf Verdacht oder bei Meldung eines Verstosses kontrolliert. Das ALT hat ein entsprechendes Kontrollkonzept erarbeitet.

Bei jeder Kontrolle von Tierhaltern durch das ALT oder die landwirtschaftlichen Kontrolldienste wird nach einem definierten Ampelschema vorgegangen:

- Phase grün: = keine Mängel. Ist der Tierhalter direktzahlungsberechtigt, dann wird der Kontrollbericht ausgefüllt und es wird bestätigt, dass die Kontrolle keine Mängel festgestellt hat. Dieser Bericht wird dem ALG zugestellt.
- Phase orange: = Mängel (jedoch keine schwerwiegenden). Der Kontrolleur leitet den Kontrollbericht an das ALG und das ALT weiter.
- Phase rot: = schwerwiegende Mängel. Zusätzlich zum Kontrollbericht, der an das ALG und ALT geht, muss der Kontrolleur das ALT vor Ort telefonisch kontaktieren und Sofortmassnahmen entgegennehmen

Koordination der Zusammenarbeit

Um den Vollzug des Tierschutzes im Kanton Graubünden mit den verschiedenen involvierten Organisationen und Personen zu regeln, finden mindestens vierteljährliche Treffen der Koordinationsgruppe Tierschutzvollzug statt. Bei den Treffen wird das Kontrollprogramm besprochen und die Kontrolltätigkeiten und Kontrollbefunde werden diskutiert. Ebenfalls zum Thema kommen die Kürzungen der Direktzahlungen bei Mängeln des Tierschutzes. Zudem werden für die kommenden Kontrollen die Kontrollschwerpunkte und die Weiterbildung für Kontrolleure besprochen.

Im kürzlich abgeschlossenen Audit der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) wurde die Zusammenarbeit und der Datenaustausch beim Tierschutz als vorbildlich beurteilt.

Vorgehen bei einer Verstossmeldung

Wird ein Mangel oder ein Verdacht auf einen Verstoss gemeldet, so nimmt die Kantonspolizei (wenn möglich der Tierschutzspezialist der nächsten Polizeistation) einen ersten Augenschein und stellt den Sachverhalt fest, sichert den Tatbestand, sammelt Informationen und vernimmt Zeugen ein. Dabei kann vor Ort mit dem regionalen Amtstierarzt oder dem ALT in Verbindung getreten und Anweisungen können direkt umgesetzt werden, ohne dass eine entsprechende Amtsperson vom ALT den unter Umständen weiten Weg vor Ort machen muss.

Berichte und Statistiken der Kontrollen

Dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVet) wird jährlich ein Tierschutzbericht weitergeleitet, welcher alle Meldungen und Verstösse des Tierschutzes beinhaltet. Daraus macht das BVet eine entsprechende Statistik. Intern im ALT werden nur die Fälle im roten Bereich mit schwerwiegenden Mängeln überprüft.

Akzeptanz des Tierschutzvollzuges in der Landwirtschaft

Die Akzeptanz der Arbeit vom ALT ist in der Landwirtschaft hoch, der Vollzug beim Tierschutz wird durch die Branche selber gut unterstützt. Hingegen ist die Akzeptanz der Anforderungen an den Tierschutz selber in der Landwirtschaft manchmal umstritten. So wird beispielsweise das Anbinden eines Kalbes nicht als Vergehen beurteilt, weil ja das Tier gut gepflegt und versorgt wird.

Kritische Bereiche im Vollzug

Ein schwerwiegendes Problem ist die Alpung von Schafen oder Mutterkühen ohne Behirtung. Es kommt vor, dass z.B. an der Moderhinke erkrankte Tiere nicht rechtzeitig erkannt und entsprechend behandelt werden. Die Krankheit behindert das Tier immer mehr, es kommt zu schweren Entzündungen, welche nach wochenlangem Leiden zum qualvollen Tod führen kann. Oft wird erst eine Behandlung der Tiere durchgeführt, wenn Meldungen von Dritten eine Anlasskontrolle auslösen. Bei den Mutterkühen kommt erschwerend hinzu, dass scheue Tiere oft nur per Fernapplikation (z.B. mit einem Blasrohr) behandelt werden können, meistens fehlen jedoch diese Instrumente vor Ort.

## 9.8. Kanton VD

Kantonale Gesetzgebung

Der Kanton Waadt kennt auf kantonaler Ebene die Verordnung **Règlement sur la protection des animaux**.

Akteure

Im Kanton Waadt ist die Abteilung Konsum und Veterinärangelegenheiten (**SCAV**) für den Vollzug des Tierschutzes zuständig. Der Service SCAV hat die **CoBrA** mit den Kontrollen des Tierschutzes beauftragt. Die andere Kontrollstelle, die bio.inspecta, erhielt keinen solchen Auftrag.

Der Service SCAV wurde im Jahr 2010 (?) von der BLK auditiert. Im Unterschied zum Kt. Graubünden hat SCAV den Auditbericht für den Kanton Waadt nicht zur Verfügung gestellt.

Schulung

In der Romandie gab es zur neuen Tierschutzverordnung (2008) eine gemeinsame Schulung aller Kontrollstellen durch die Kantone.

Bio.inspecta

Auf den Biobetrieben kontrolliert bio.inspecta im Rahmen der öffentlich-rechtlichen ÖLN- und Bio-Kontrollen sowie der privatrechtlichen Biolabelkontrollen jährlich den qualitativen Tierschutz. Der quantitative Tierschutz wird vom Kanton (SCAV) bzw. von der CoBrA überprüft.

Bio.inspecta schickt die Tierschutzkontrollberichte an Marcel Friedli (Eco'Prest), der sie an den SCAV weiter leitet. Umgekehrt gelangen Sanktionsentscheide des SCAV via Marcel Friedli wieder zu bio.inspecta.

Verstösse

Verstösse gibt es häufig auf kleineren Betrieben, die im Nebenerwerb bewirtschaftet werden und wo die Tierhaltung oft weniger modern ist. In der Tierhaltung hat sich allerdings das generelle Niveau verbessert, es gibt weniger Betriebe, die es nicht schaffen, die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. Der Strukturwandel in der Milchproduktion hat nicht unwesentlich dazu beigetragen.

# 10. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere («outcome»)

Vorbemerkungen:

1. Die Umweltqualität ist von vielen Grössen abhängig, nicht nur von den gesetzlichen Vorschriften und ihrem Vollzug; ähnlich sieht es beim Tierwohl aus (vgl. dazu die Abbildung 6 Agrarumweltqualität und Tierwohl: Wirkungsgrössen und –zusammenhänge). Es besteht keine eindeutige Kausalität. Deshalb trifft der Begriff «outcome» nur begrenzt zu.
2. Um ein zuverlässiges Bild zu bekommen, bräuchte es einerseits regional differenzierte Daten, andererseits Zeitreihen. Diese Voraussetzung ist im Allgemeinen nicht gegeben.

Ziel dieses Abschnittes ist es, in ausgewählten wichtigen Bereichen eine Vorstellung über den Zustand der Umwelt und des Tierwohls in der Schweiz zu bekommen, insoweit diese auch von der Landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung und Nutztierhaltung abhängen oder beeinflusst sind.

Dazu werden verschiedene Arten von Daten verwendet:

- Daten zum Umweltzustand von Wasser, Boden, Biodiversität und im Bereich Luftreinhaltung/Klimaschutz
- Daten zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung: Einsatz der landwirtschaftlichen Hilfsmittel Dünger, Pflanzenschutzmittel und Kraftfutter
- Daten zur Nutztierhaltung: Haltung von Rindern und Schweinen nach Stallhaltungssystemen

## 10.1. Umweltzustand

Der Bund ist durch die Umweltgesetzgebung verpflichtet, Daten zur Umweltbelastung (BV Art. 65, USG Art. 44) zu erheben und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse zu informieren (USG Art. 6). Dieser Auftrag ist bisher in unterschiedlichem Ausmass umgesetzt worden.

**Datengrundlagen**

Gesamtschweizerische Informationen zum Zustand der Umwelt gibt es einerseits aus den nationalen Monitorings im Bereich Grundwasser (NAQUA), Oberflächengewässer (NADUF), Boden (NABO) und Biodiversität (BDM), andererseits aus Modellrechnungen, besonders im Bereich Luftreinhaltung/Klimaschutz (Ammoniak- und Methanemissionen, N-Depositionen).

Lokal und regional gibt es weitere zahlreiche Daten, die allerdings nicht ohne weiteres verfügbar und nur teilweise vergleichbar sind. Drei Beispiele:

- Die Trinkwasserversorger veröffentlichen Qualitätsdaten zu Trinkwasser (http://www.wasserqualitaet.ch/deutsch/pagesnav/frames.htm). Systematische Angaben zur Belastung des Trinkwassers mit Pflanzenschutzmitteln fehlen. Bis heute gibt es keine öffentlich zugängliche nationale Trinkwasserdatenbank.
- Die Kantone messen im Rahmen des kantonalen Gewässerschutzes die Qualität der Oberflächengewässer (vgl. Zusammenstellung zu den Seen: http://www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/01267/01269/01271/02506/index.html?lang=de; Zugriff: 4. Januar 2012). Der letzte gesamtschweizerische Überblick zu den Seen stammt aus dem Jahr 1995.
- Zur Biodiversität gibt es eine wachsende Vielfalt von räumlichen Daten, die dezentral auf verschiedene nationale und kantonale Datenzentren verteilt sind. Eine nationale zentrale Datenbank gibt es nicht. Informationen finden sich beim Zentrum des Datenverbundnetzes der Schweizer Flora ZDSF (vgl. http://www.crsf.ch/).

Nachstehend werden ausgewählte Daten zur Beschreibung des Umweltzustandes präsentiert.

**Grundwasserqualität**

Bis 2002 gab es keine gesamtschweizerische Übersicht über die Qualität des Grundwassers. Das nationale Netz zur Qualitätsbeobachtung des Grundwassers wird seit 1997 aufgebaut. Es besteht heute aus mehr als 500 Messstellen, die über die ganze Schweiz verteilt sind. Bisher liegen zwei Berichte vor: eine Bestandesaufnahme 2002/2003 (BUWAL/BWG 2004) und die Entwicklung 2004-2006 (BAFU 2009).

NAQUA zeigt regionale Unterschiede in der Grundwasserqualität, die einerseits mit natürlichen Faktoren wie der Niederschlagsmenge, v.a. aber mit der Art der Bodennutzung zusammenhängen. In Ackerbaugebieten ist die Belastung mit Nitrat und Pflanzenschutzmitteln erhöht.

Nitrat[41]

Im Jahr 2009 wurden bei rund der Hälfte der Messstellen in Ackerbaugebieten der gesetzliche Grenzwert von 25 mg/l gemäss GSchV überschritten, bei 14 Prozent auch der gesetzliche Grenzwert von 40 mg/l gemäss FIV (Abbildung 20). Hohe Nitratwerte finden sich ebenso im Siedlungsgebiet und auch im Gras- und Viehwirtschaftsgebiet liegen die Werte bei mehr als 60 Prozent der Messstellen oberhalb 10 mg/l.

Im Mittelland ist die Nitratbelastung erwartungsgemäss höher als im Berggebiet (Abbildung 21). Entsprechend deutliche Unterschiede gibt es zwischen den Fallstudienkantonen Waadt und Graubünden.

Aus der Entwicklung 2002-2009 in den rund 500 Messstellen lässt sich im Beobachtungszeitraum insgesamt nicht auf einen Rückgang der Nitratbelastung des Grundwassers schliessen.

Pflanzenschutzmittel[42]

Im Jahr 2009 wurden in der Hälfte der Messstellen PSM nachgewiesen, bei rund 10 Prozent wurde der gesetzliche Grenzwert von 0,1 µg/l für organische PSM gemäss GSchV (vorbehältlich anderer Werte aufgrund von Einzelstoffbeurteilungen im Rahmen des Zulassungsverfahrens[43]) überschritten. Das Bild ist ähnlich wie bei der Nitratbelastung: In ackerbaulich genutzten Gebieten ist die Belastung am höchsten, ähnlich hoch ist sie allerdings auch im Siedlungsgebiet und auch im Gras- und Viehwirtschaftsgebiet können in 60 Prozent der Messstellen PSM nachgewiesen werden (Abbildung 22).

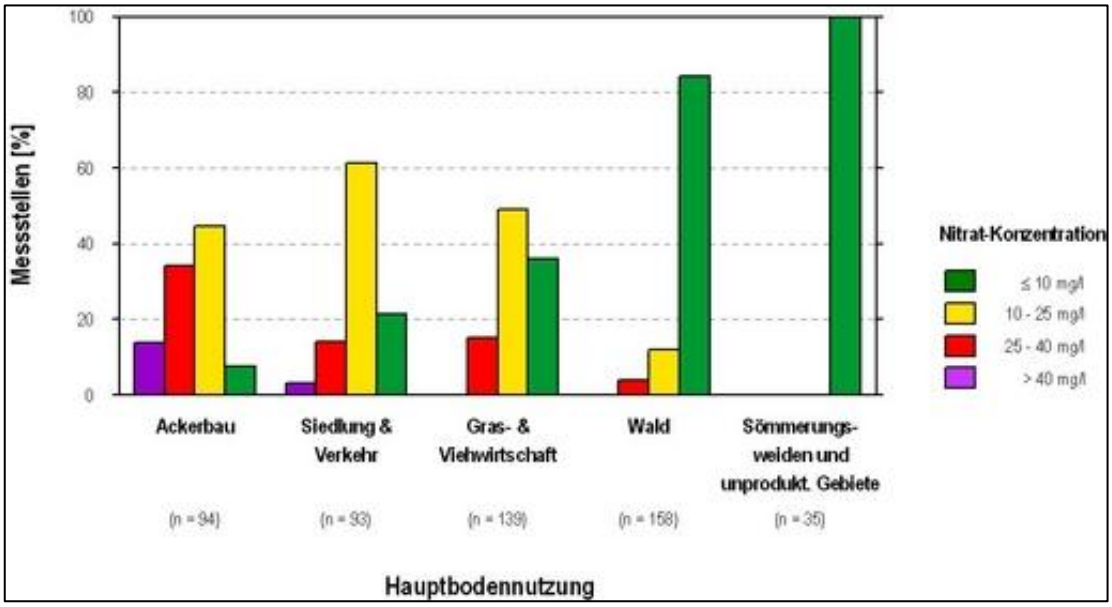
Auch bei den Pflanzenschutzmitteln ist die Belastung im Mittelland höher als im Berggebiet (Abbildung 23). Entsprechend deutliche Unterschiede gibt es auch hier zwischen den Fallstudienkantonen Waadt und Graubünden.

**Oberflächengewässer[44]**

Die Nationale Daueruntersuchung der Fliessgewässer gibt es seit 1972. Der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 2000 und umfasst eine Auswertung der Messresultate 1977-1998. Die Phosphatbelastung hat seit Messbeginn abgenommen, v.a. als Folge des Phosphatverbotes für Textilwaschmittel, stagniert nun aber vielerorts seit Mitte 1990er Jahre. Bei der Nitratbelastung ist die Entwicklung weniger klar, nach einer Zunahme in den 1980er Jahren und einer Abnahme Anfang 1990er Jahre scheint sie jetzt zu stagnieren.

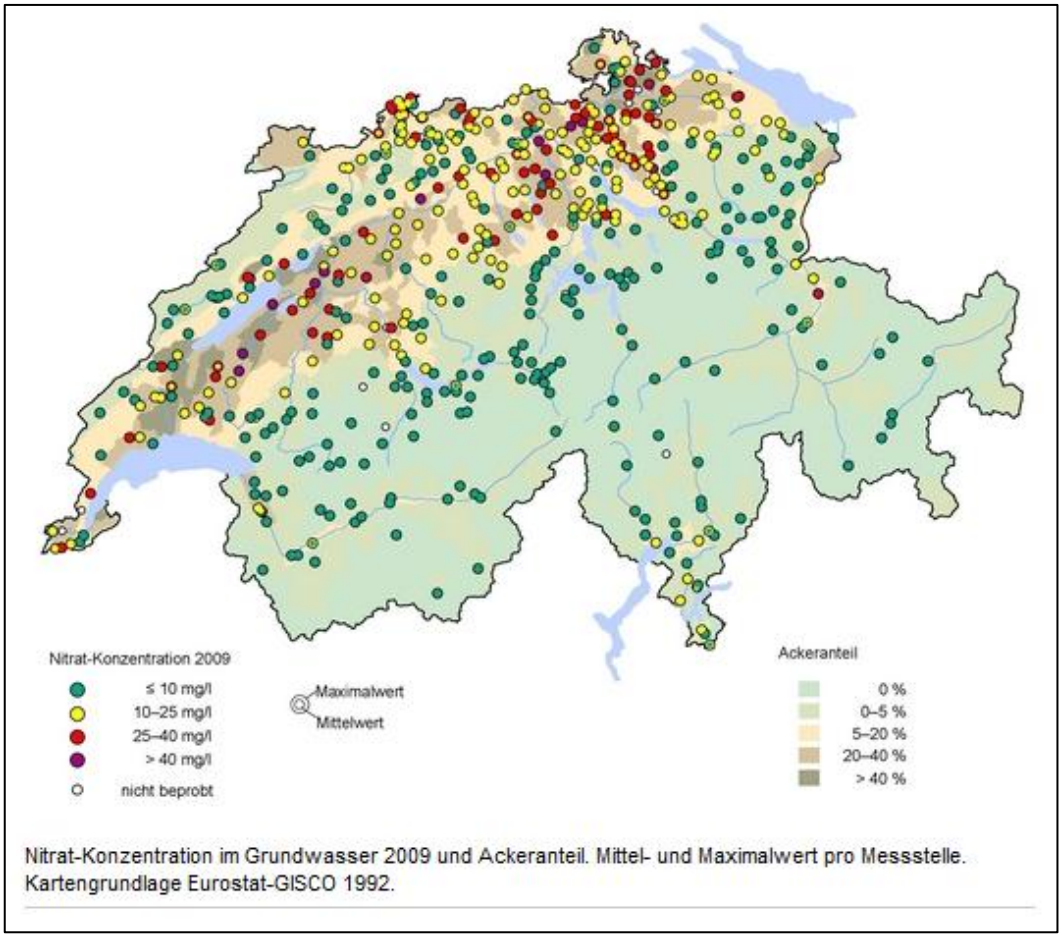
[41] Quelle: http://www.bafu.admin.ch/grundwasser/07500/07563/07577/index.html?lang=de (Zugriff : 4. Januar 2012).
[42] Quelle: http://www.bafu.admin.ch/grundwasser/07500/07563/07579/index.html?lang=de (Zugriff: 4. Januar 2012)
[43] Schriftliche Mitteilung von Ruth Badertscher/BLW (via Priska Dittrich/BLW, mitgeteilt am 9. Juli 2012).
[44] http://www.bafu.admin.ch/hydrologie/01831/01840/index.html?lang=de (Zugriff: 4. Januar 2012)

**Abbildung 20 Nitrat-Konzentration im Grundwasser 2009 in Abhängigkeit von der Hauptbodennutzung (Maximalwert pro Messstelle)**



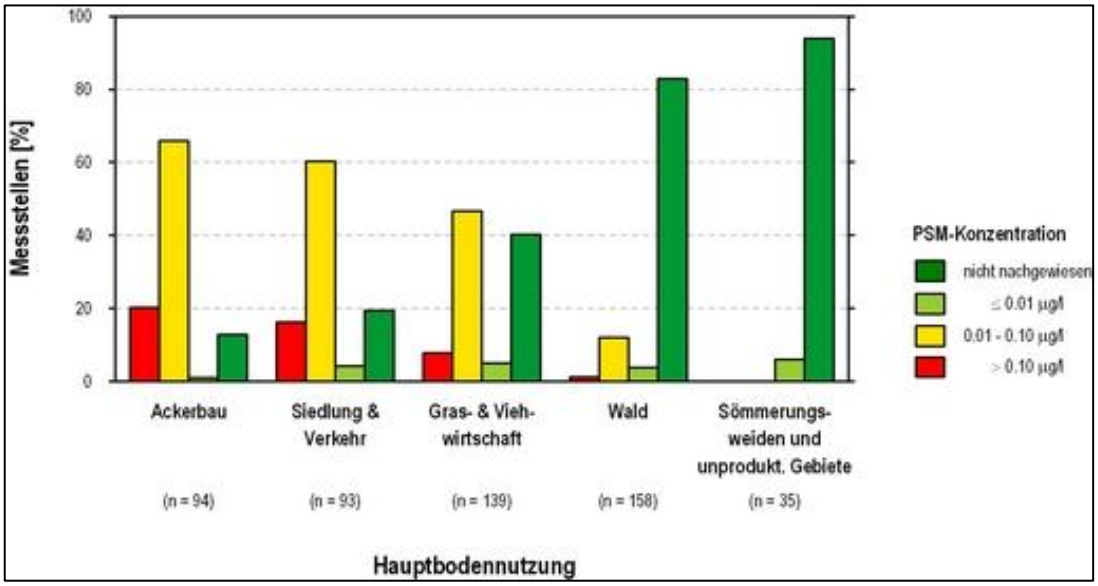

Quelle: Daten: NAQUA; Grafik: Kopie BAFU Homepage

**Abbildung 21 Regionale Verteilung der Nitrat-Konzentration im Grundwasser 2009 und Ackeranteil**



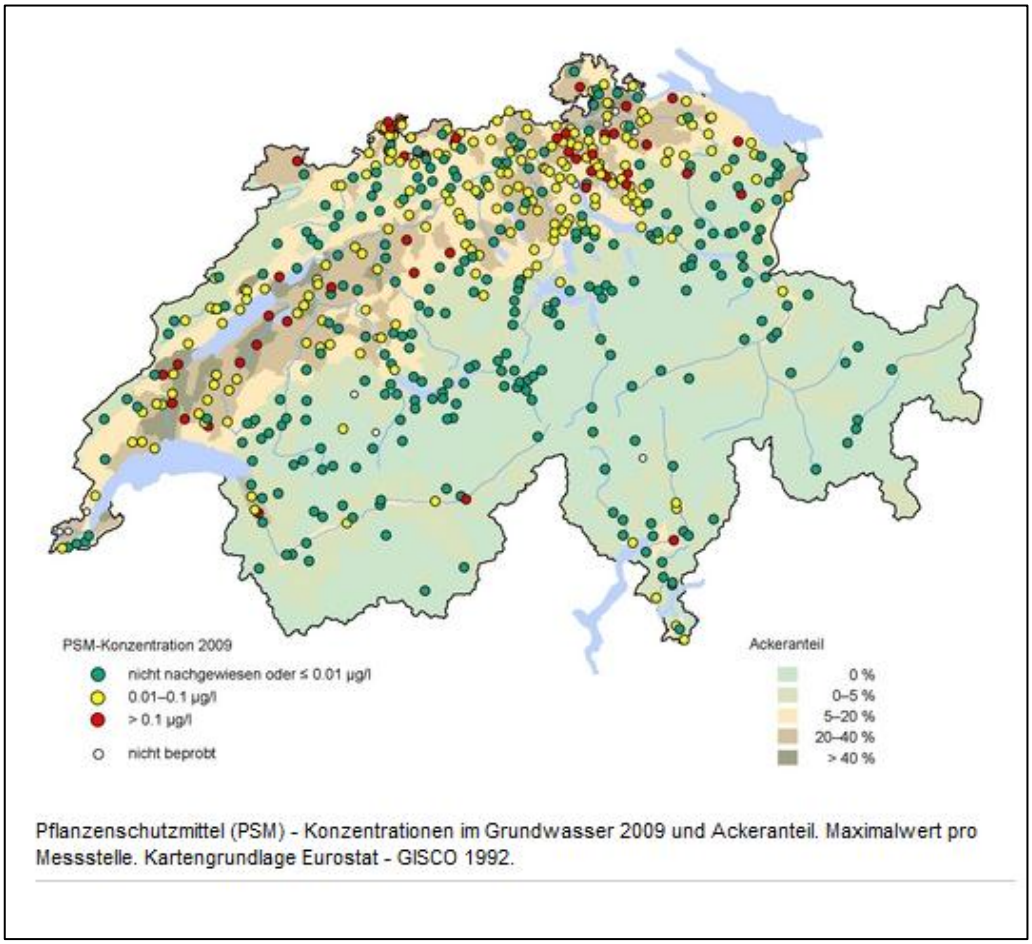

Quelle: Daten: NAQUA; Grafik: Kopie BAFU Homepage

**Abbildung 22 Pflanzenschutzmittel-Konzentration im Grundwasser 2009 in Abhängigkeit von der Hauptbodennutzung (Maximalwert pro Messstelle)**




Quelle: Daten: NAQUA; Grafik: Kopie BAFU Homepage

**Abbildung 23 Regionale Verteilung der Pflanzenschutzmittel-Konzentrationen im Grundwasser 2009 und Ackeranteil**




Quelle: Daten: NAQUA; Grafik: Kopie BAFU Homepage

## Boden[45]

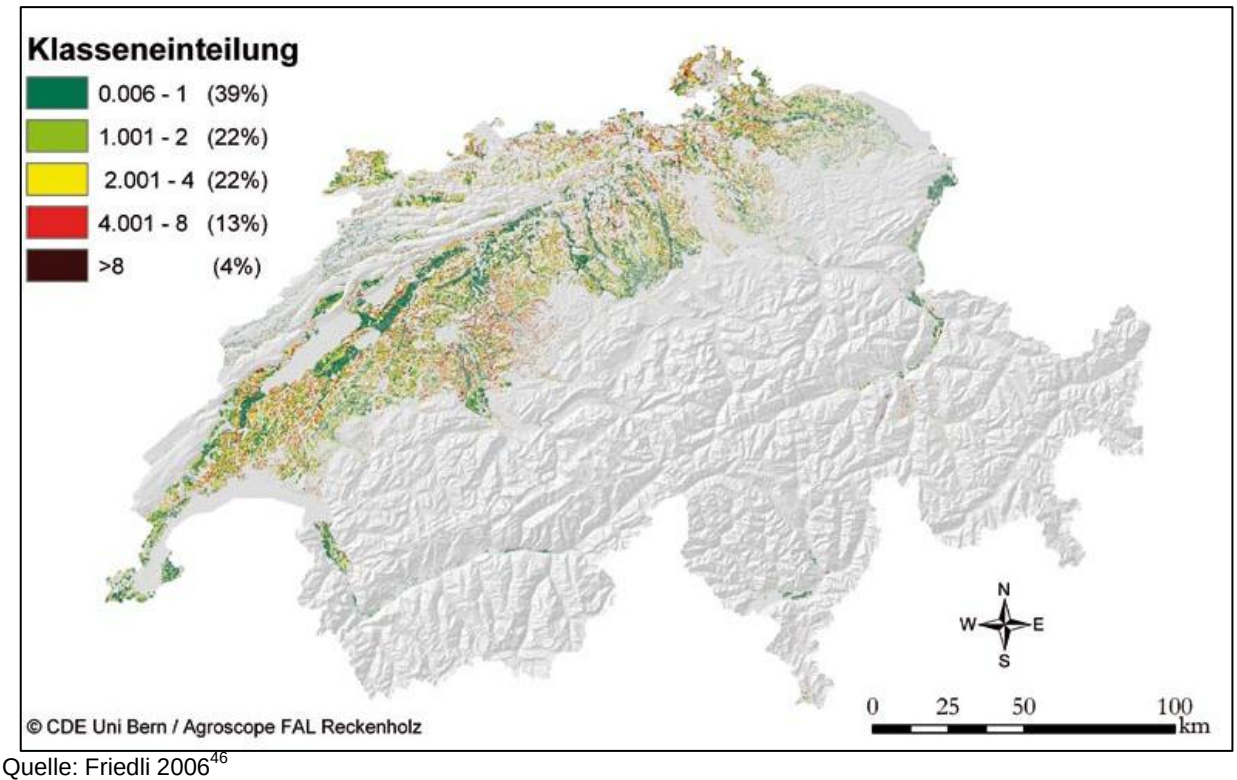
Chemische Bodenbelastung

Die nationale Bodenbeobachtung NABO gibt es seit 1984. Zentrales Ergebnis ist, dass es in der Schweiz keine völlig unbelasteten Böden mehr gibt. Rund 90 Prozent des offenen Bodens sind als schwach, 9 Prozent als mittel und 1 Prozent als stark belastet einzustufen. Bei der chemischen Bodenbelastung ist nicht die Landwirtschaft die Hauptverursacherin. Am stärksten verschmutzt sind Siedlungsflächen (Gärten und Parks) und Böden im Umfeld bestimmter Industrieanlagen, in der Landwirtschaft sind es Böden, wo landwirtschaftliche Spezialkulturen angebaut werden (Obst- und Weinbau).

Erosion

Bei der Erosion ist die Landwirtschaft die Hauptverursacherin. Schätzungsweise ca. 20 Prozent der Ackerfläche ist von Wassererosion betroffen. Hinweis auf die regional unterschiedliche Erosionsproblematik ergibt sich aus der Modellierung von Friedli (Abbildung). Während der Kanton Waadt potenziell stark betroffen ist, ist die landwirtschaftlich verursachte Erosion im Kt. Graubünden von untergeordneter Bedeutung.

**Abbildung 24 Karte der aktuellen Bodenerosionsgefährdung des Ackerlandes (Tonnen pro Hektare, Jahr**




Quelle: Friedli 2006[46]

[45] http://www.bafu.admin.ch/umwelt/status/03970/index.html?lang=de (Zugriff: 4. Januar 2012)

[46] Prasuhn, Volker; Hanspeter Liniger; Hans Hurni; Simon Friedli. 2007. Bodenerosions-Gefährdungskarte der Schweiz. Agrarforschung 14 (3): 120-127.

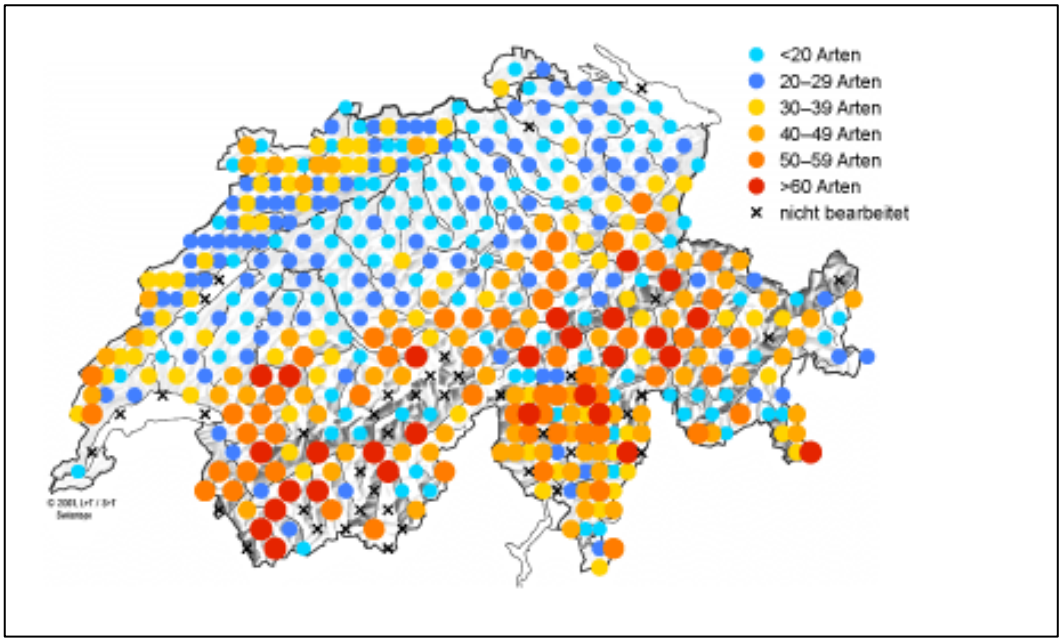
## Biodiversität[47]

Seit 2001 gibt es in der Schweiz ein Monitoring zur Biodiversität (BDM). Bisher liegen zwei Berichte vor: 2001/2005 und 2006/2010. Die Biodiversität wird anhand von 34 Indikatoren erfasst. Das Hauptergebnis des Biodiversität-Monitorings ist, dass es bisher nicht gelungen ist, den allgemeinen Biodiversitätsverlust zu stoppen. Regionale Unterschiede bei der Biodiversität hängen sowohl mit den natürlichen Standortbedingungen als auch der Bodennutzung zusammen. Dies wird mittels zwei Beispielen illustriert, der regionalen Verteilung der Tagfaltervielfalt und der unterschiedlichen Vielfalt von Artengemeinschaften in Wiesen/Weiden und Alpweiden.

Regionale Verteilung Tagfaltervielfalt

Im Mittelland ist die Tagfaltervielfalt deutlich geringer als im Berggebiet (Abbildung 25). Entsprechend unterschiedlich ist die Vielfalt in den beiden Kantonen Waadt und Graubünden.

**Abbildung 25 Regionale Verteilung der Tagfaltervielfalt**




Quelle: Biodiversitätsmonitoring (http://www.biodiversitymonitoring.ch/de/hintergrund/zustand.html; Zugriff: 4. Januar 2012)

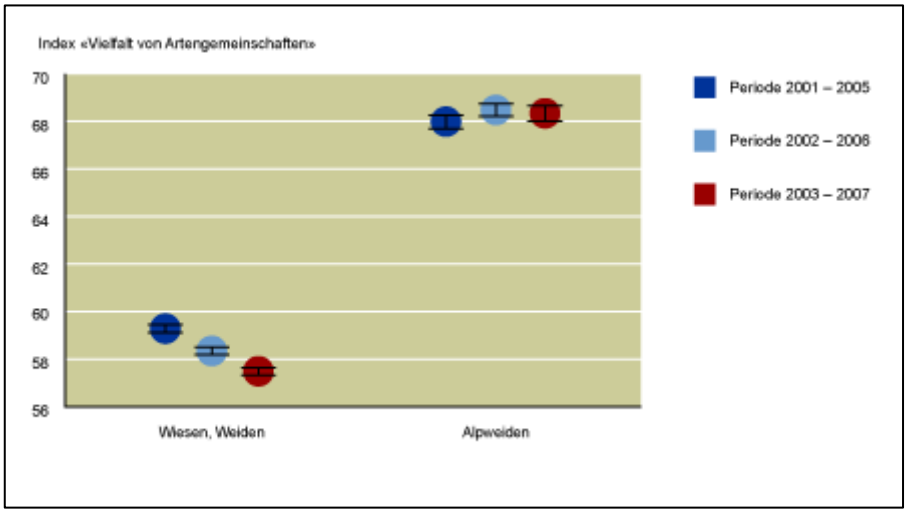
Indikator Z12: Vielfalt von Artengemeinschaften

Die Artengemeinschaften weisen eine unterschiedliche Vielfalt auf: Auf Alpweiden ist sie höher als auf – intensiver genutzten – Wiesen und Weiden (Abbildung 26). Auf Wiesen/Weiden hat die Vielfalt der Artengemeinschaften tendenziell abgenommen.

Die Tagfaltervielfalt und die Vielfalt von Artengemeinschaften illustrieren einen grundlegenden Zusammenhang: In der Regel gilt, dass ein hohes Nährstoffangebot (v.a. N-, P-, K-Verbindungen) zu einer Abnahme der Pflanzenvielfalt führt. Der Grund ist, dass Arten, die das hohe Nährstoffangebot nutzen können, schnell wachsen und konkurrenzschwache Arten, die nährstoffarme Böden bevorzugen, verdrängen.

[47] http://www.biodiversitymonitoring.ch/ (Zugriff: 4. Januar 2012)

**Abbildung 26 Vielfalt von Artengemeinschaften: Unterschiede zwischen Wiesen/Weiden und Alpweiden und zeitliche Entwicklung**

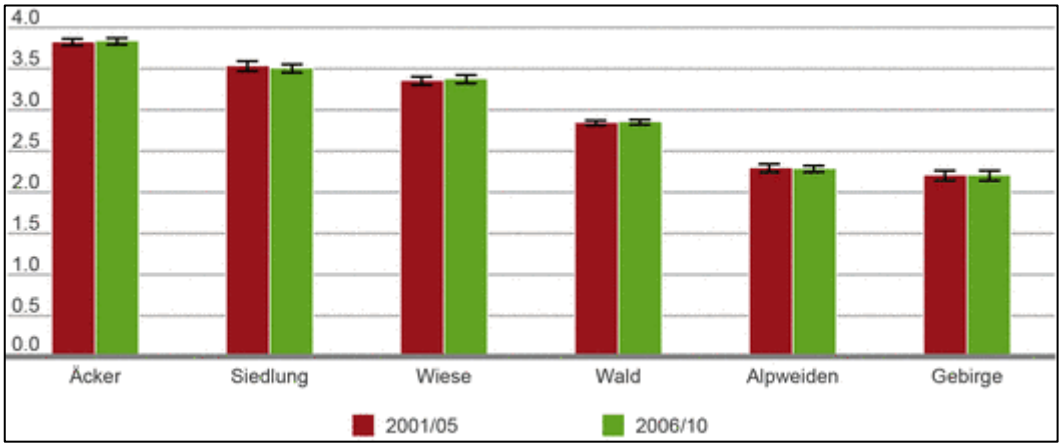



Quelle: Biodiversitätsmonitoring (http://www.biodiversitymonitoring.ch/de/hintergrund/zustand.html; Zugriff: 4. Januar 2012)

Indikator E6: Nährstoffangebot im Boden

Der Indikator E6 zeigt anhand der Zusammensetzung der Pflanzenarten an einem Standort den Nährstoffgehalt des Bodens an. Ein hoher Wert lässt auf nährstoffreiche Böden schliessen, ein tiefer auf nährstoffarme Böden. Die Skala reicht von 1 bis 5. Im Hinblick auf die Biodiversität ist eine Zunahme des Wertes eher negativ und eine Abnahme eher positiv zu werten. Abbildung 27 zeigt einerseits, dass landwirtschaftlich intensiv genutzte Böden erwartungsgemäss eine höhere Nährstoffzahl aufweisen, andererseits zeigt sie, dass sich das Nährstoffangebot im Beobachtungszeitraum nicht verändert hat.

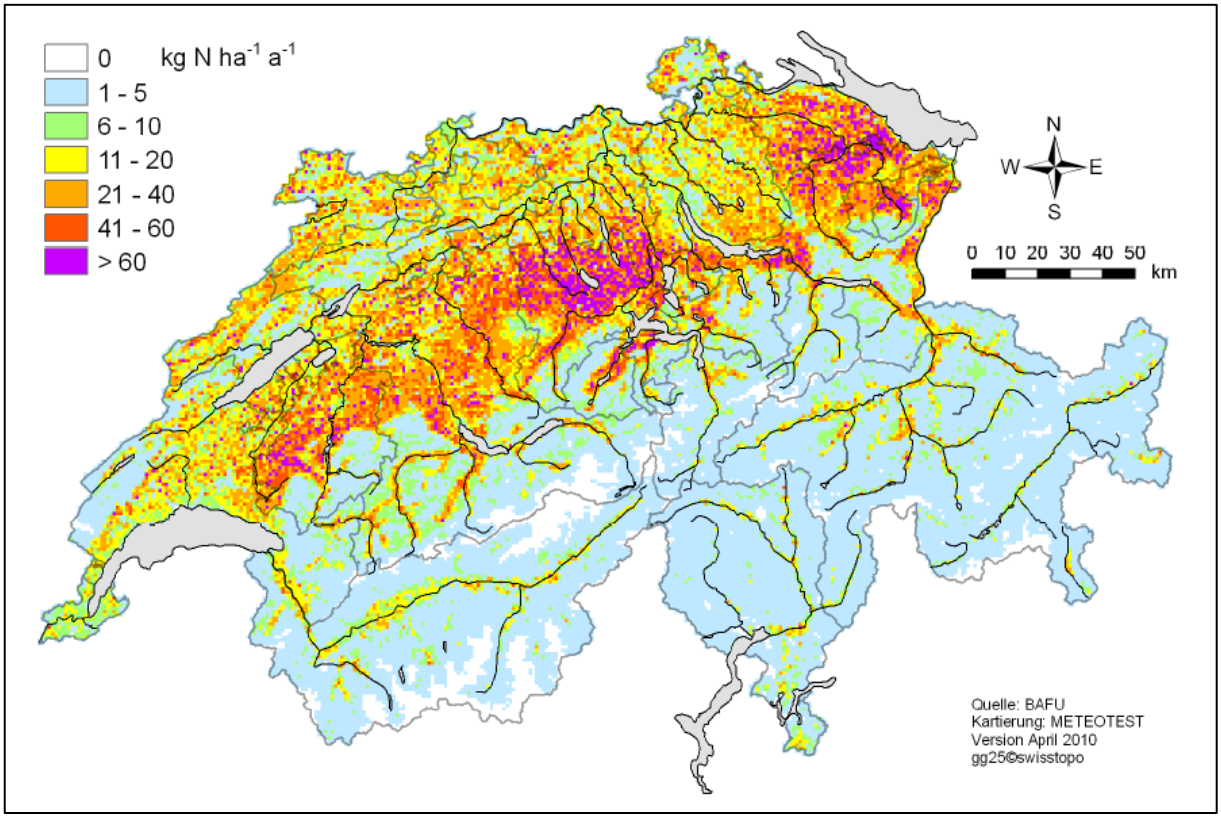
**Abbildung 27 Entwicklung der mittleren Nährstoffzahl im Boden aufgeteilt nach Nutzungen 2001/05 und 2006/10 in der Schweiz**




Quelle: Biodiversitätsmonitoring (http://www.biodiversitymonitoring.ch/de/daten/indikatoren/e/e6.html; Zugriff: 4. Januar 2012)

Das hohe Nährstoffangebot kommt nicht nur von der Düngung, sondern auch aus atmosphärischen Einträgen. Gemäss Modellierungen gibt es bei den N-Depositionen grosse regionale Unterschiede (Abbildung 28). Die höchsten Einträge finden sich im Mittelland und in den Voralpen.

**Abbildung 28 Stickstoffeintrag aus der Atmosphäre (modelliert)**




Quelle: BAFU. 2011. Umwelt Schweiz 2011 (S. 46)

Hauptverursacherin der Stickstoffeinträge ist die Landwirtschaft (Ammoniak), gefolgt vom Verkehr.

### Luftreinhaltung/Klimaschutz

Ammoniak[48]

Die Schweizer Landwirtschaft ist mit ihren Ammoniakemissionen wesentlich mitverantwortlich für die hohen Stickstoffeinträge in Lebensräumen auch ausserhalb der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Zwar sind die Ammoniakemissionen gemäss Berechnungen etwas zurückgegangen, seit 10 Jahren stagnieren sie aber mehr oder weniger auf hohem Niveau (über 50‘000 t $NH_3$-N/Jahr) (Abbildung 29). Wichtigster Bestimmungsfaktor der Ammoniakemissionen ist der Tierbestand, v.a. der Rindviehbestand. Wichtigste Teilursache sind Verluste beim Ausbringen von Gülle.

Methan

Die Landwirtschaft ist auch Hauptverursacherin der Methanemissionen der Schweiz (mehr als 80 Prozent). Hauptursache der Methanemissionen ist ebenfalls der Tierbestand oder vielmehr der Rindviehbestand. Die Methanemissionen sind als Folge abnehmender Rindviehbestände mindestens seit 1990 ebenfalls zurückgegangen, stagnieren aber seit 2000 (Abbildung 30).

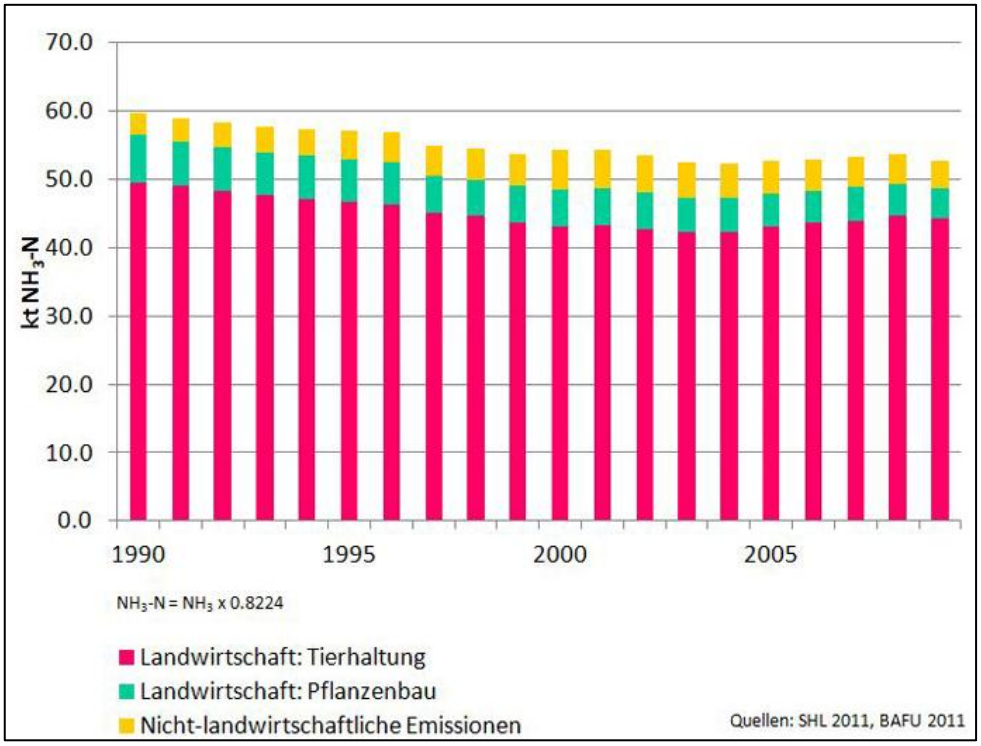
### Fazit

Die Datenlage ist mehrheitlich ungenügend, um eindeutige Veränderungen des Umweltzustandes in landwirtschaftsrelevanten Bereichen eindeutig zu belegen. Einzig die (modellierten) Ammoniak- und Methanemissionen haben klar abgenommen. Diese Entwicklung ist hauptsächlich das Ergebnis (teilweise) rückläufiger Tierbestände als Folge von Marktentwicklungen und biologisch-technischem Fortschritt und hat wenig mit der Agrarumweltpolitik zu tun.

---

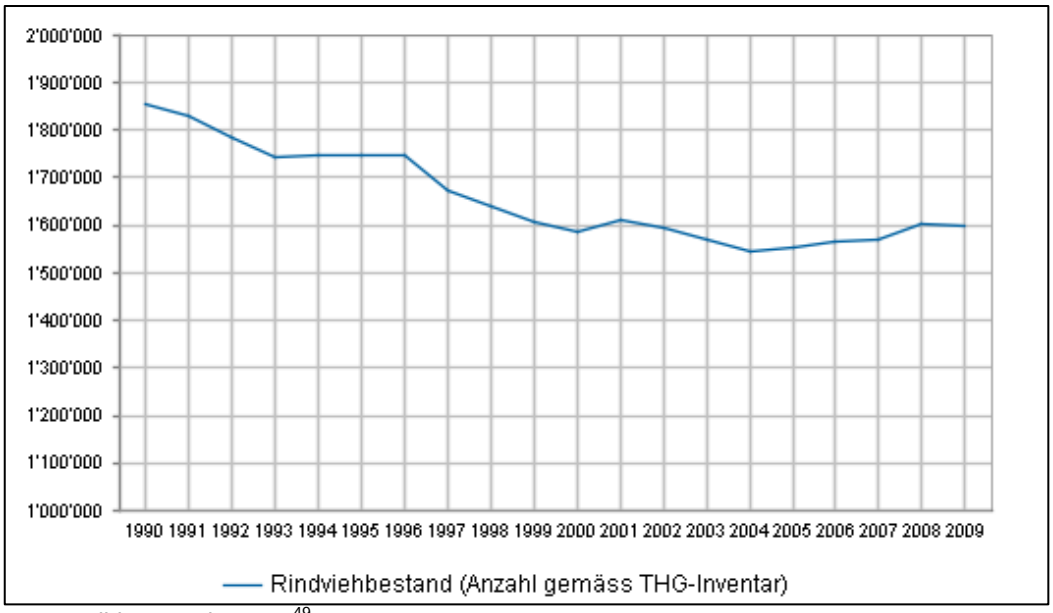
[48] http://agrammon.ch/assets/Downloads/Bericht_Agrammon_20100802.pdf (Zugriff: 4. Januar 2012)

**Abbildung 29 Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft 1990-2009**




Quelle: http://www.blw.admin.ch/themen/00010/00070/00205/index.html?lang=de (Zugriff : 20. Dezember 2012)

**Abbildung 30 Rindviehbestand gemäss THG-Inventar 1990 bis 2009**




Quelle: BAFU, Treibhausgasinventar[49]

[49] http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08557/08558/index.html?lang=de (Zugriff: 4. Januar 2012)

## 10.2. Landwirtschaftliche Bewirtschaftung

Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung beeinflusst die Umweltqualität. Ceteris paribus gilt tendenziell: Je weniger Dünge- und Pflanzenschutzmittel und andere landwirtschaftliche Hilfsstoffe je Hektare eingesetzt werden, desto geringer sind unerwünschte Umweltbelastungen bzw. desto eher ergeben sich erwünschte Auswirkungen auf die Biodiversität. Informationen zum Einsatz landwirtschaftlicher Hilfsstoffe und zu extensiv genutzten Flächen werden deshalb als Indikatoren für die gewünschten bzw. unerwünschten Umweltauswirkungen der Landwirtschaft verwendet. Nachstehend wird die gesamtschweizerische Entwicklung des Dünge-, Pflanzenschutzmittel- und Kraftfuttereinsatzes sowie der Ökologischen Ausgleichsflächen dargestellt.

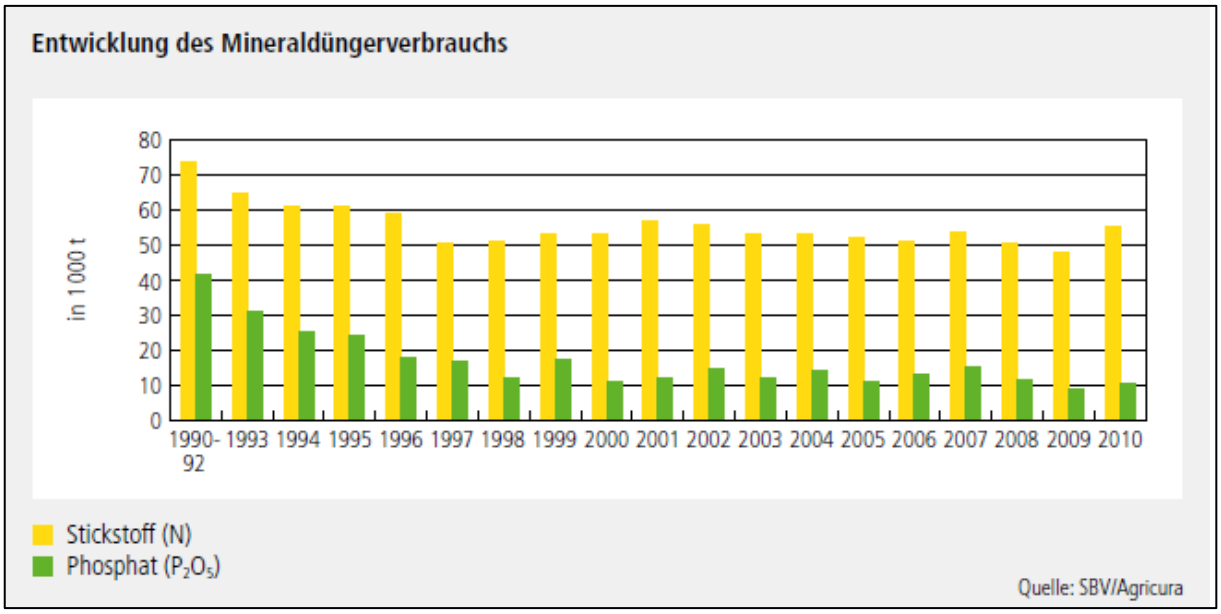
**Düngemittel**

Betrachtet werden die beiden Hauptpflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor. Stickstoff ist die Schlüsselgrösse zur Beurteilung der Intensität der Bewirtschaftung. Phosphor ist die Schlüsselgrösse zur Beurteilung des Eutrophisierungspotenzials. Der Düngemitteleinsatz wird anhand von zwei Entwicklungen betrachtet: Mineraldüngerverbrauchs und Nährstoffbilanzüberschüsse.

Mineraldüngerverbrauch

Zusätzlich zum Hofdünger werden in der Landwirtschaft Mineraldünger eingesetzt. Diese werden in der Regel importiert. Die Verkaufszahlen werden als Proxy für den Verbrauch herangezogen. Abbildung 31 zeigt, dass der Mineraldüngerverbrauch sowohl bei Stickstoff als auch bei Phosphor Anfang 1990er Jahre zurückgegangen ist und seither plus minus stagniert.

**Abbildung 31 Entwicklung des Mineraldüngerverbrauchs 1990 bis 2010**

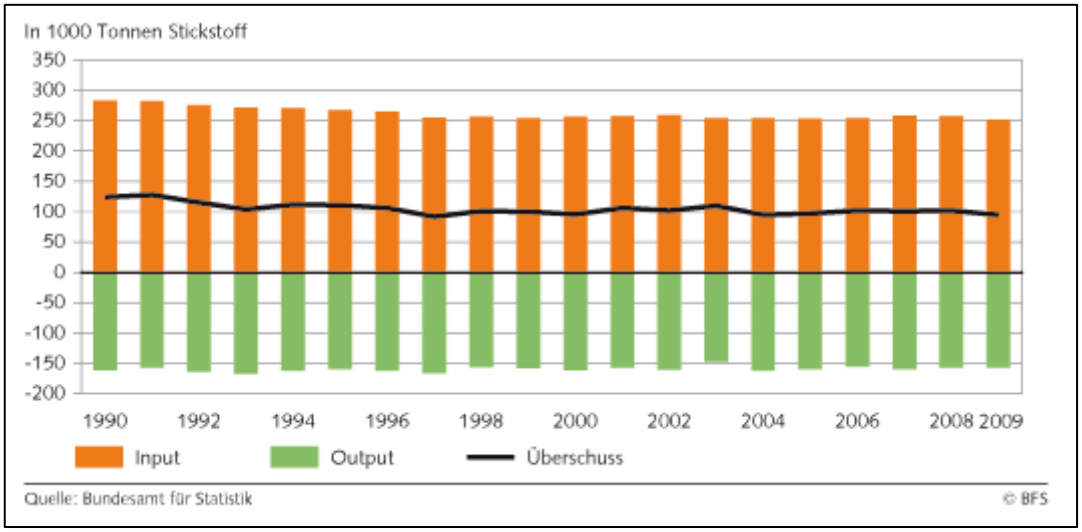



Quelle: Agrarbericht 2011

Stickstoffbilanzüberschüsse

Es gibt verschiedene Methoden zur Berechnung der Stickstoffbilanz (BFS/OECD, Agroscope/OSPAR, Agroscope/E. Spiess). Das übereinstimmende Ergebnis aller Ansätze ist, dass die Stickstoffüberschüsse der Schweizer Landwirtschaft seit Anfang 1990er Jahre leicht zurückgegangen sind, jedoch seit über 10 Jahren auf einem Niveau von ca. 100‘000 t pro Jahr stagnieren.

**Abbildung 32 Stickstoffbilanz 1990-2009**



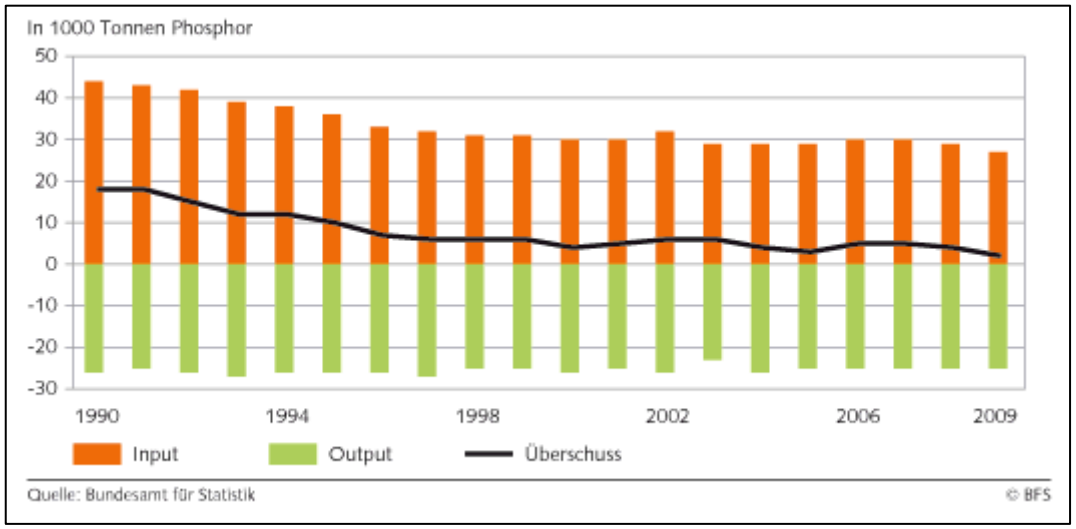

Quelle: Graphik: Bundesamt für Statistik; Daten: BFS/OECD

Gemäss Methode BFS/OECD, auf der die Zahlen in Abbildung 32 beruhen, beträgt die sogenannte Stickstoffeffizienz[50] ca. 40 Prozent. Gemäss OSPAR Methode ist sie allerdings noch kleiner, seit 1990 betrug sie 30 Prozent oder weniger. Fazit: Es geht immer noch viel Stickstoff durch Emissionen in Luft und Wasser verloren.

Phosphorbilanzüberschüsse

Ein zum Stickstoff analoges Bild zeigt sich beim Phosphor (Abbildung 33). Die Phosphorbilanzüberschüsse haben sich Anfang 1990er Jahre verringert, seit mehr als 10 Jahren stagnieren die Überschüsse, auf einem allerdings tiefen Niveau von unterhalb 5‘000 t pro Jahr.

**Abbildung 33 Phosphorbilanz 1990-2009**

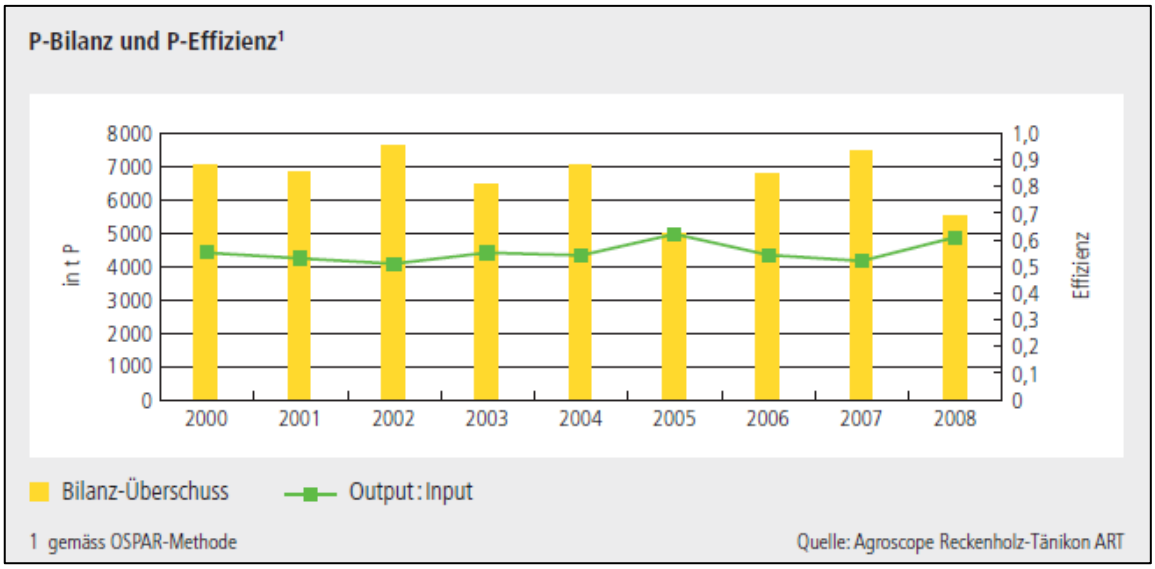



Quelle: Graphik: Bundesamt für Statistik; Daten: BFS

[50] Die Stickstoff-Effizienz zeigt, welcher Anteil des Stickstoffs dem System über die Produkte entnommen wird. Je effizienter, umso weniger Stickstoff bleibt im System, desto geringer sind die tendenziellen Stickstoff-Emissionen in die Luft oder ins Wasser.

Laut BFS liegt die sogenannte Phosphoreffizienz[51] bei ca. 60-90 Prozent. Gemäss OSPAR Methode sind die Phosphorüberschüsse allerdings höher und die Phosphoreffizienz entsprechend tiefer, sie liegt tendenziell unterhalb 60 Prozent (Abbildung 34).

**Abbildung 34 Phosphorbilanz und Phosphoreffizienz 2000-2008**

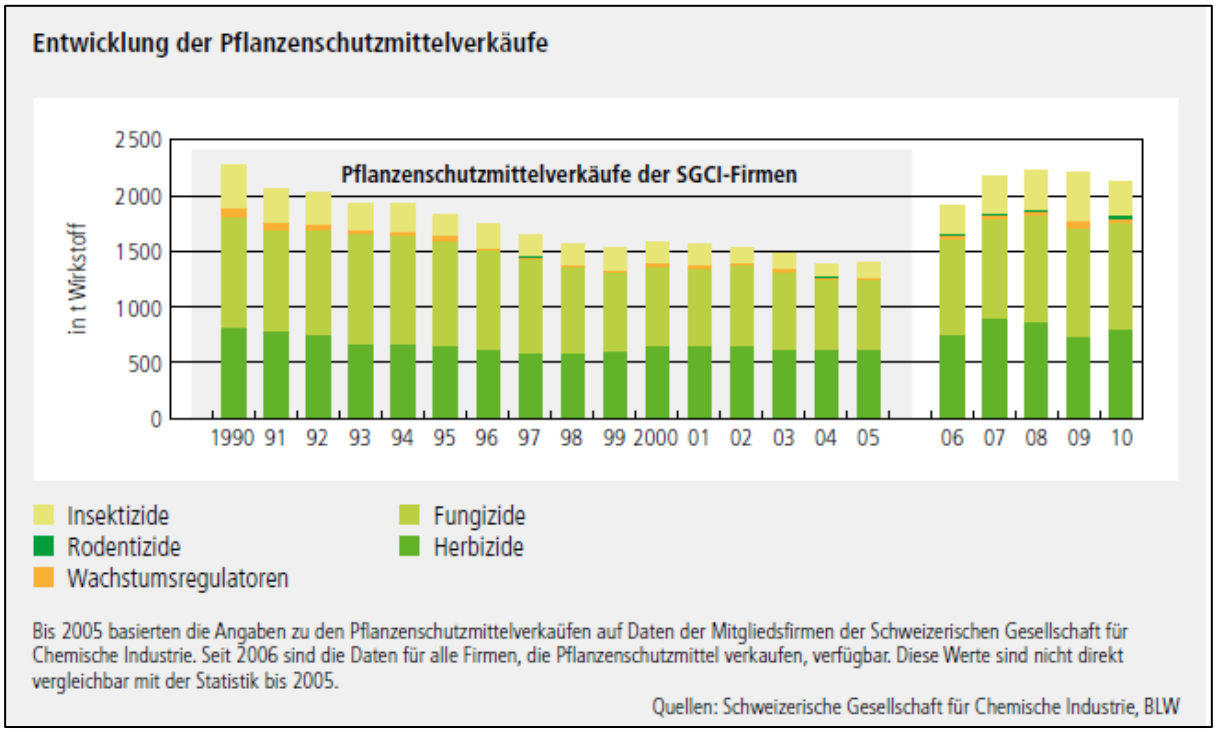



Quelle: Agrarbericht 2010

## Pflanzenschutzmittel (PSM)

Zu PSM Anwendungen gibt es wenige Informationen. Bekannt sind die PSM Verkaufszahlen.

**Abbildung 35 Pflanzenschutzmittelverkäufe 1990-2009**




Quelle: Agrarbericht 2011

[51] Die Phosphor-Effizienz zeigt, welcher Anteil des Phosphors dem System über die Produkte entnommen wird. Je effizienter, umso weniger Phosphor bleibt im System, desto geringer sind die potenziellen Phosphor-Emissionen in die Oberflächengewässer.

Pflanzenschutzmittel werden zur Ertragssicherung und -steigerung eingesetzt. Bei gleicher Mobilität und Abbaurate der Wirkstoffe sowie gleichen Risikoreduktionsmassnahmen ist die Wahrscheinlichkeit, dass PSM oder ihre Metaboliten durch Drift oder Abschwemmung in die Umwelt (Boden, Wasser, Luft, Ökosysteme) gelangen, umso höher, je grösser die eingesetzte Menge ist. Die Menge allein sagt jedoch wenig über die Ökotoxizität aus.

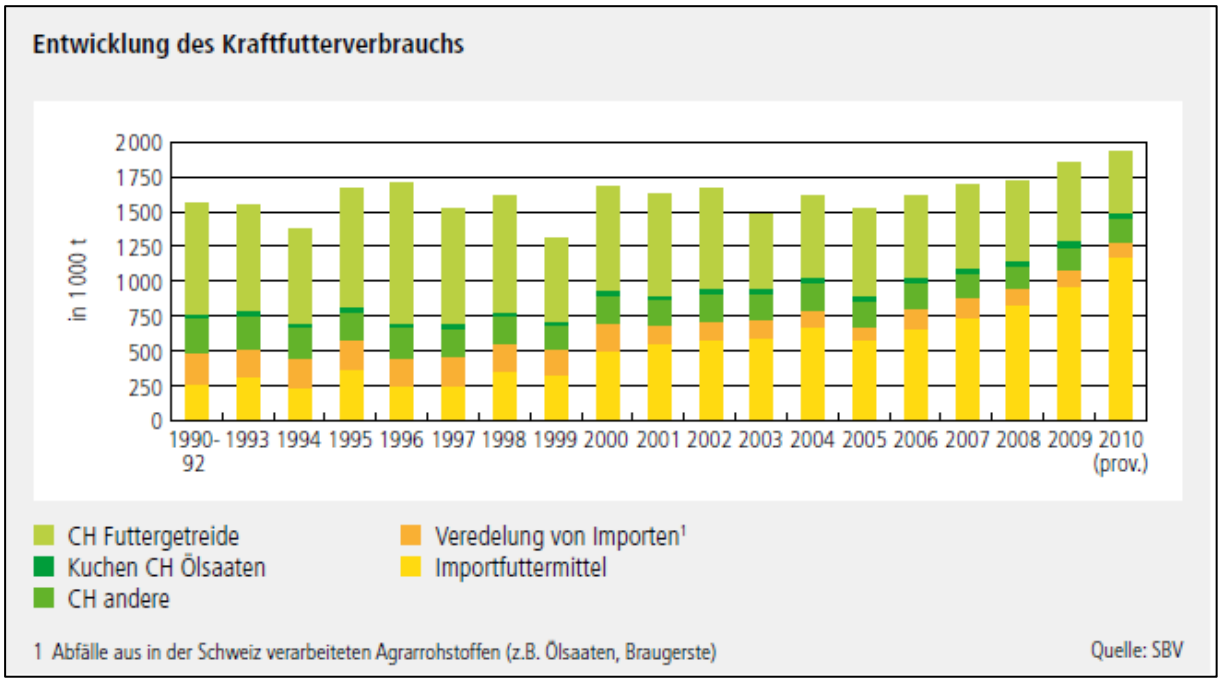
Mengenmässig an erster Stelle stehen Fungizide, gefolgt von Herbiziden und Insektiziden. Der Bruch in der Zeitreihe ist Folge einer Veränderung bei der Erhebung. Bis 2005 wurde die Statistik vom Verband der Chemischen Industrie SGCI (heute: Science Industries) erstellt. Durch den SGCI wurden nur die Verkaufszahlen der Mitgliedsfirmen erhoben. Seit 2006 führt das BLW die Erhebung selber durch und zwar bei allen Firmen. Die Zunahme der Verkäufe in der neuen Erhebung ist durch die rund 50 zusätzlichen Firmen bedingt. Mit den verfügbaren unvollständigen Zahlen lässt sich kein Rückgang des PSM Einsatzes belegen.

## Kraftfutter

Der Kraftfutterverbrauch korreliert mit der Anzahl Tiere und der Intensität der Tierhaltung, letzteres ist vor allem ein Thema in der Milchproduktion. Die kontinuierliche Steigerung der Milchleistung ist begleitet von einer Zunahme der Verfütterung von Kraftfutter.

In den letzten Jahren hat der Kraftfutterverbrauch stetig zugenommen (Abbildung 36), was auf eine Ausdehnung bzw. Intensivierung der Tierhaltung hinweist. Diese Entwicklung war verbunden mit einer mehr oder weniger kontinuierlichen Zunahme der Kraftfutterimporte seit 1990/92. Kraftfutterimporte beeinflussen auch die N- und P-Nährstoffbilanzen und tragen dazu bei, dass die Bilanzüberschüsse (vgl. Abbildung 32 und Abbildung 33 ) stagnieren.

**Abbildung 36 Kraftfutterverbrauch 1990/92 – 2010**




Quelle: Agrarbericht 2011

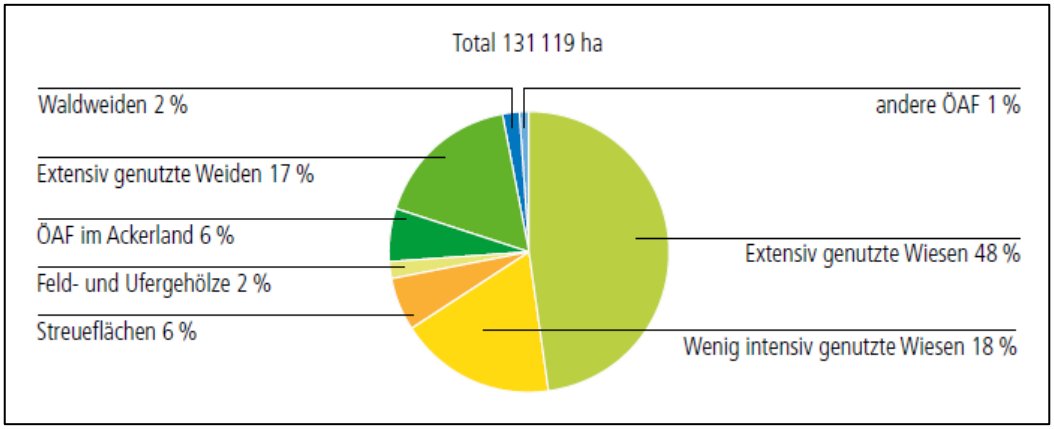
## Ökologische Ausgleichsflächen

Ökologische Ausgleichsflächen (ÖAF) dürfen in der Regel nicht gedüngt werden, einzig auf den wenig intensiven Wiesen dürfen geringe Mengen Hofdünger ausgebracht werden. Je mehr ökologische Ausgleichsflächen vorhanden sind, desto eher sind erwünschte Auswirkungen für die Biodiversität zu erwarten.

<u>Anteil ÖAF an der LN und Zusammensetzung der ÖAF</u>

In der Schweiz zählen mehr als 10 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche zu den Ökologischen Ausgleichsflächen, nicht (an den ÖLN) anrechenbare Flächen eingeschlossen. Flächenmässig am wichtigsten sind die extensiv genutzten Wiesen, sie machen knapp die Hälfte der Ausgleichsflächen aus.

**Abbildung 37 Zusammensetzung der ökologischen Ausgleichsflächen 2010 (inkl. nicht anrechenbare)**



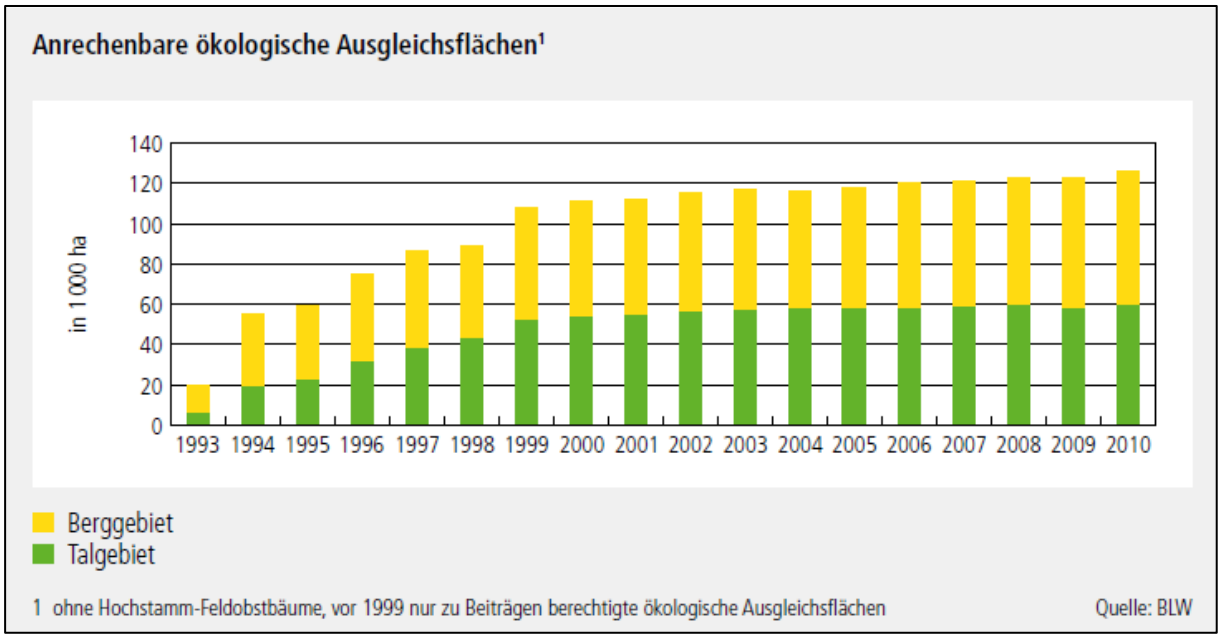

Quelle: Agrarbericht 2011

Die wenig intensiv genutzten Wiesen und die extensiv genutzten Weiden machen je etwas mehr als einen Sechstel der Flächen aus. Die übrigen vier Arten von ökologischen Ausgleichsflächen – ÖAF im Ackerland, Streueflächen, Waldweiden, Feld- und Ufergehölze - sind flächenmässig von geringer Bedeutung und bilden zusammen das letzte Sechstel der gesamten ökologischen Ausgleichsflächen.

Entwicklung und regionale Verteilung der ÖAF

In den 1990er Jahren nahmen die ÖAF stark zu, seit 1999 ist das Wachstum abgeflacht (Abbildung 38). Mehr als die Hälfte der ÖAF liegen im Berggebiet.

**Abbildung 38 Ökologische Ausgleichsflächen 1993-2010**



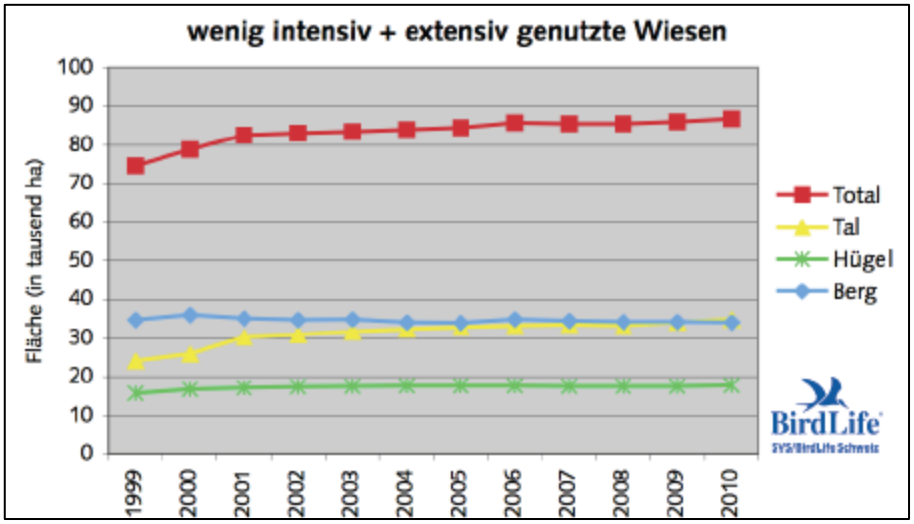

Quelle: Agrarbericht 2011

Öko-Ausgleich im Dauergrünland (Naturwiesen und Weiden)

Die extensiven und wenig intensiven Wiesen sind wichtig zur Förderung der Biodiversität von Naturwiesen. Im Jahr 2010 gab es rund 87‘000 ha extensive und wenig intensive Wiesen, dies entspricht 14 Prozent des Dauergrünlandes. Inkl. extensive Weiden (ca. 22‘000 ha) betrug der Anteil der ÖAF am Dauergrünland 18 Prozent.

In den letzten Jahren haben die extensiven und wenig intensiven Wiesen per Saldo nur noch geringfügig zugenommen, im Berggebiet sogar leicht abgenommen.

**Abbildung 39 Wenig intensiv und extensiv genutzte Wiesen 1999-2010**

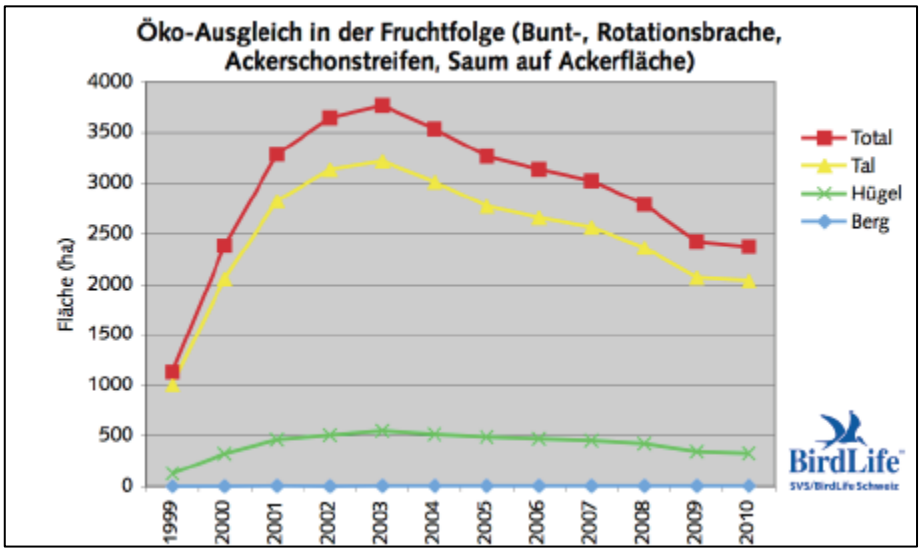



Quelle: BirdLife 2011

Öko-Ausgleich auf Ackerland (Offene Ackerfläche + Kunstwiese)

Zu der ÖAF auf Ackerland zählen Bunt- und Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen und Säume auf Ackerflächen. Im Jahr 2010 gehörten rund 2‘500 ha zu den ÖAF auf Ackerland, dies entspricht 0,5 Prozent des Ackerlandes. Im Unterschied zum Dauergrünland sind die ökologischen Ausgleichsflächen auf Ackerland seit 2003 rückläufig und haben um mehr als einen Drittel abgenommen.

**Abbildung 40 Ökologische Ausgleichsflächen auf Ackerland 1999-2010**

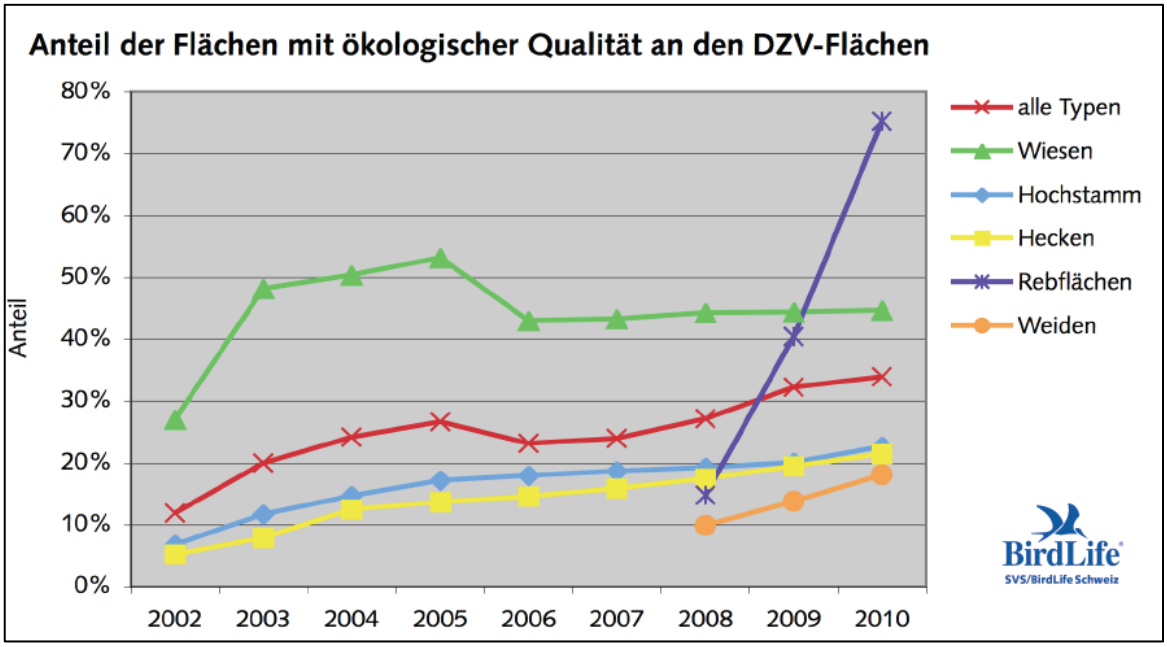



Quelle: BirdLife 2011

Qualität der ökologischen Ausgleichsflächen

Ebenso wichtig wie die Fläche ist die Qualität (Abbildung 41). Insgesamt erfüllt bisher ein Drittel der ökologischen Ausgleichsflächen die Qualitätsanforderungen der Öko-Qualitätsverordnung ÖQV. Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Ökologischen Ausgleichsflächen. Am höchsten ist der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen mit Qualität im Rebbau (75 Prozent), niedrig ist er bei den Weiden, Hecken und Hochstammobstgärten (um 20 Prozent). Beim quantitativ wichtigsten Element, den Wiesen, beträgt der Anteil mit Qualität 40 bis 50 Prozent.

**Abbildung 41 Ökologisches Ausgleichsflächen mit Qualität: Beteiligung an der ÖQV 2002-2010**




Quelle: BirdLife 2011

Ausblick: Der Bund beabsichtigt, mit der Agrarpolitik 2014-17 die Ökologischen Ausgleichsflächen bzw. die sogenannten Biodiversitätsförderflächen verstärkt zu fördern.

### Fazit Bewirtschaftung

Die Verkaufszahlen bei Mineraldünger und die Nährstoffbilanzen weisen darauf hin, dass die Bewirtschaftungsintensität Anfang 1990er Jahre zunächst verringert wurde, seit über 10 Jahren aber v.a. bei Stickstoff auf einem hohen Niveau stagniert.

Dieses Bild wird durch die Verkaufszahlen bei den Pflanzenschutzmitteln bestätigt, mit den verfügbaren unvollständigen Zahlen lässt sich kein Rückgang des PSM Einsatzes belegen. Da moderne PSM tendenziell in kleineren Mengen wirken, kann eine Stagnation der PSM-Verkaufsmengen sogar als Steigerung der PSM Einsatzes interpretiert werden.

Auch die Zunahme des Kraftfutterverbrauchs deutet auf eine Intensivierung hin.

Die Ökologischen Ausgleichsflächen sind quantitativ bedeutend auf Dauergrünland (Anteil 18 Prozent) und marginal auf Ackerland (Anteil 0,5 Prozent). Die Flächen nehmen kaum mehr zu, im Ackerland sogar ab. Ein Drittel der Flächen erfüllt die Qualitätsanforderungen der ÖQV.

Fazit: Aus der Entwicklung der bewirtschaftungsbezogenen Umweltindikatoren (N, PSM, Kraftfutter, Anteil ÖAF an LN, Qualität ÖAF) kann nicht auf eine Abnahme des Druckes auf die Umwelt geschlossen werden; dies umso weniger als die bewirtschaftete Fäche tendenziell zurückgeht. Eine Ausnahme ist der Phosphoreinsatz. Bei den potentiell positiven Umweltwirkungen der Landwirtschaft auf die Biodiversität steht die Landwirtschaft tendenziell am Anfang.

## 10.3. Nutztierhaltung

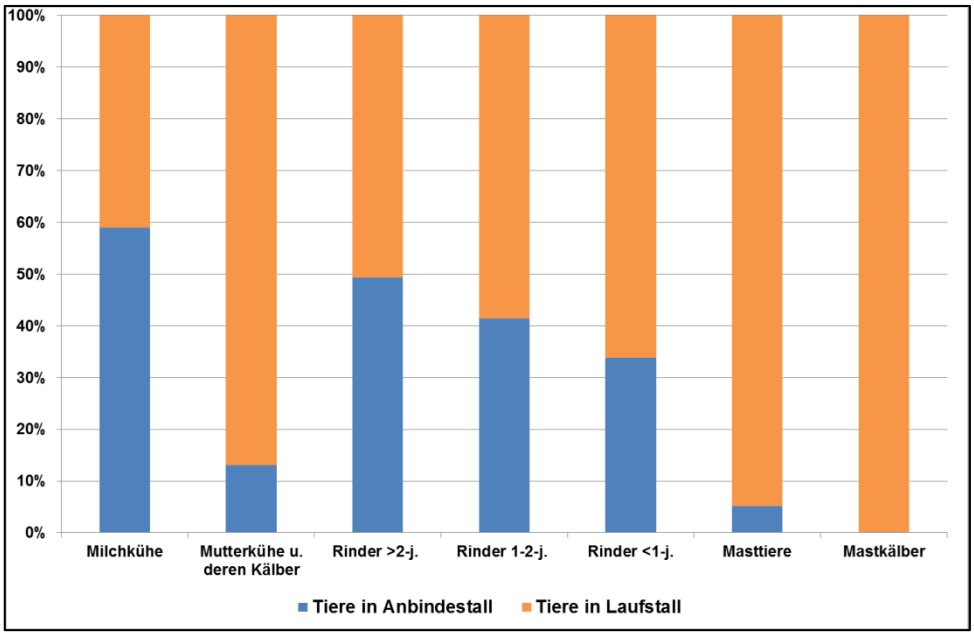
Die landwirtschaftliche Nutztierhaltung beeinflusst das Tierwohl. Tendenziell gilt: Je tierfreundlicher die Tierhaltungssysteme ausgestaltet sind, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Tier wohl fühlt. Informationen zu Tierhaltungssystemen werden deshalb als Indikatoren für das Tierwohl verwendet. Im Unterschied zu den Indikatoren für die Umweltqualität ist allerdings die Datenbasis wesentlich schlechter. Informationen zu den Tierhaltungssystemen werden (noch) nicht systematisch erhoben. Zur Verfügung stehen einerseits Hochrechnungen repräsentativer Umfragen der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft SHL, andererseits Zahlen zur Beteiligung der Landwirte an den Ethoprogrammen BTS und RAUS (vgl. Kapitel 11).

Die Hochrechnungen der SHL dienen dabei nicht der Erhebung des Tierwohls, sondern der Schätzung der Ammoniakemissionen[52]. Nachstehend werden die SHL Schätzungen der SHL zu den Tierhaltungssystemen in der Rindvieh- und Schweinehaltung dargestellt

**Rindvieh**

In der Schweiz ist die Rindviehhaltung in Anbindeställen nach wie vor bedeutend. Rund 60 Prozent der Milchkühe und 33 Prozent bis 50 Prozent der Rinder werden in Anbindeställen gehalten. Diese machen den Hauptteil des Rindviehbestandes aus. Bei Mutterkühen, Masttieren und Mastkälbern hingegen ist die Laufstallhaltung heute Standard. Die Anbindung von Kälbern (zwei Wochen bis vier Monate alt) ist verboten.

**Abbildung 42 Rindviehhaltung: Anteil Tiere in Anbindestall oder Laufstall 2011**




Quelle: Schätzung Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, nicht publiziert

## Schweine

Bei der Schweinehaltung werden drei Kriterien zur Beschreibung der Tierhaltung betrachtet, die für das Tierwohl wichtig sind, Aufstallungssystem, Boden und Einstreu.

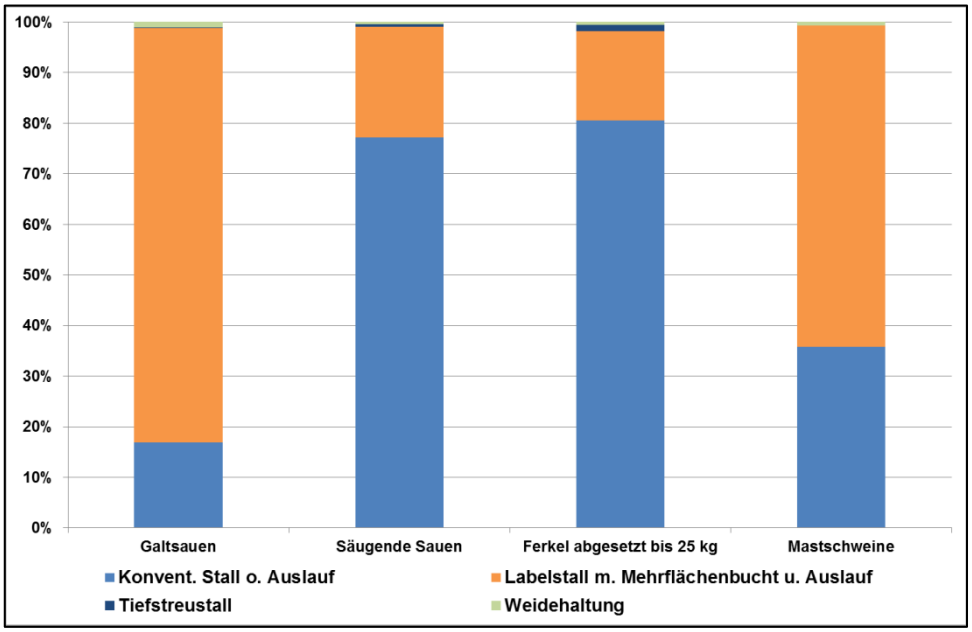
- Aufstallungssystem:
  - Konventionell ohne Auslauf
  - Labelstall mit Mehrbuchten und Auslauf
  - Tiefstreustall
  - Weidehaltung
- Boden:
  - Teilspaltenboden
  - Festboden
- Einstreu:
  - Liegefläche nicht eingestreut
  - Liegefläche eingestreut
  - Tiefstreu Liegefläche
  - Tiefstreu
  - Weidehaltung

[52] Die Schätzungen basieren auf einer repräsentativen Umfrage im Jahr 2011, sie werden im Frühling 2012 publiziert. Die Daten wurden freundlicherweise von Patrick Kupper bzw. Harald Menzi zur Verfügung gestellt.

Aufstallungssystem

Abgesetzte Ferkel und säugende Sauen werden mehrheitlich in konventionellen Ställen ohne Auslauf gehalten, Galtsauen und Mastschweine mehrheitlich in Labelställen mit Mehrflächenbuchten und Auslauf. Die Haltung im Tiefstreustall oder die Weidehaltung ist äusserst selten.

**Abbildung 43 Schweinehaltung: Anteil Tiere nach Aufstallungssystem 2011**

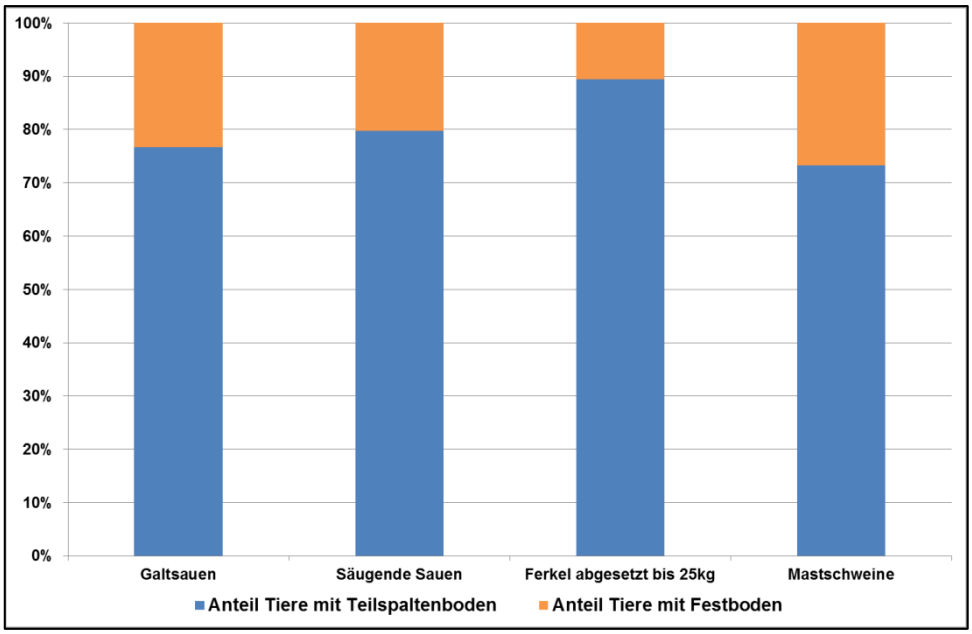



Quelle: Schätzung Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, nicht publiziert

Boden

Standard in der Schweinehaltung ist Teilspaltenboden. Die Statistik wirft Fragen auf, da davon auszugehen ist, dass in der Schweiz noch ca. 30 Prozent der Schweine auf Vollspaltenböden gehalten werden.

**Abbildung 44 Schweinehaltung: Anteil der Tiere auf Teilspalten- und Festboden 2011**

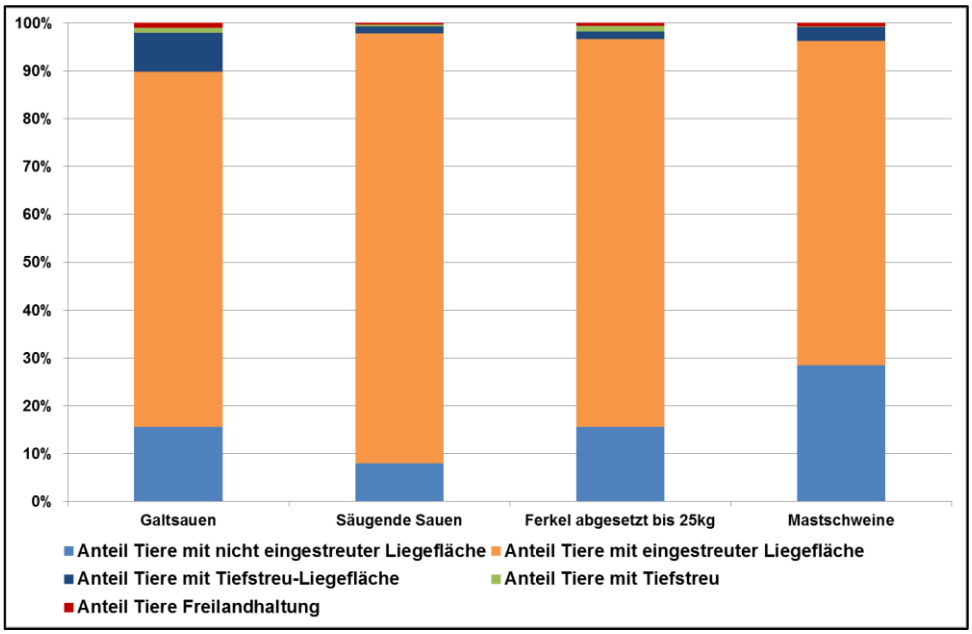



Quelle: Schätzung Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, nicht publiziert

Einstreu

Die Mehrheit der Schweine wird in Ställen mit eingestreuter Liegefläche gehalten. Nicht eingestreute Liegeflächen gibt es am häufigsten bei Mastschweinen (knapp 30 Prozent). Bei den säugenden Sauen hingegen haben über 90 Prozent der Tiere eine eingestreute Liegefläche. Die Haltung mit Tiefstreuliegefläche, auf Tiefstreu oder im Freiland ist sehr selten, am häufigsten jedoch bei Galtsauen.

**Abbildung 45 Anteil der Schweinehaltung nach Art der Einstreu**




Quelle: Schätzung Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, nicht publiziert

# 11. Weitere Bestimmungsgrössen der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere

Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und die Nutztierhaltung bzw. der Zustand der Umwelt und das Tierwohl werden nicht nur durch die zwingenden staatlichen Vorschriften beeinflusst, sondern durch weitere Faktoren, darunter:

- Freiwillige staatliche Programme
- Private Labels und Anforderungen des Handels
- Akzeptanz von Vorschriften
- Weitere, z.B. Ausbildung, Beratung, Preise

Zur Beschreibung der Beteiligung an den freiwilligen staatlichen Programmen und teilweise auch den privatrechtlichen Labels liegen teilweise regional bzw. kantonal differenzierte Daten vorliegen.

## 11.1. Freiwillige staatliche Programme mit Einfluss auf die Umwelt

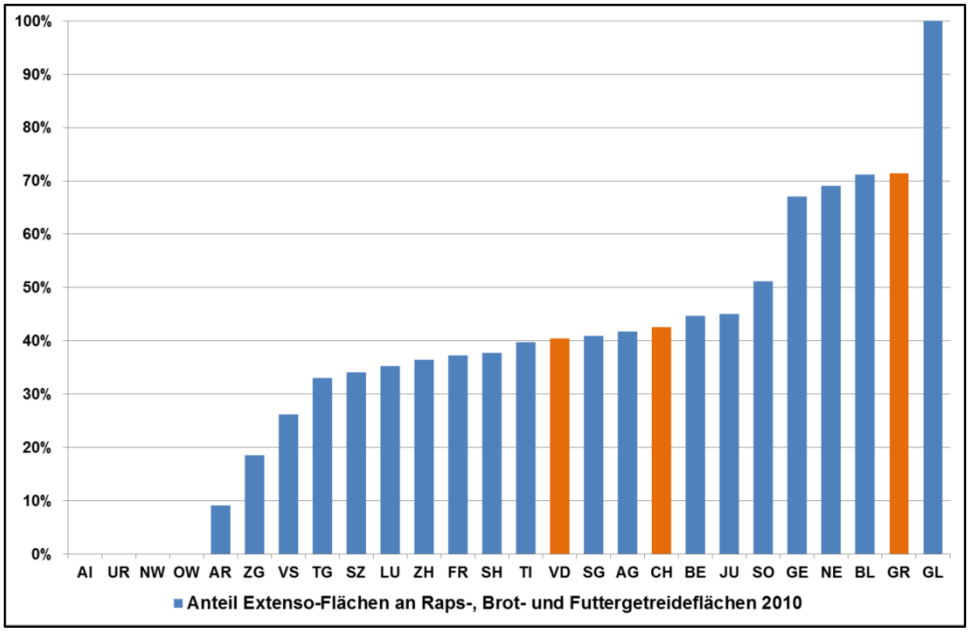
Betrachtet werden das Extensoprogramm und die Ökoqualitätsverordnung (ÖQV).

### Extenso

Ziel des Extensoprogramms ist die Förderung eines umweltschonenden Ackerbaus. Bisher gibt es das Programm für Brot- und Futtergetreide sowie Raps. Die Produktionsvorschriften sind in der Direktzahlungsverordnung DZV festgelegt. Bei Extenso ist der Einsatz von Wachstumsregulatoren, Fungiziden, Insektiziden und chemisch-synthetischen Stimulatoren verboten.

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt werden 40 Prozent der Brot-, Futtergetreide- und Rapsflächen nach Extensovorschriften bewirtschaftet. Die Landwirte beteiligen sich dabei regional sehr unterschiedlich am Extensoprogramm (Abbildung 46). So beträgt im Kanton Graubünden der Anteil Extenso an der gesamten Brot-, Futtergetreide- und Rapsfläche 70 Prozent, im Kanton Waadt liegt er bei 40 Prozent, also etwa im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Der markante Unterschied etwa zwischen BL und ZH weist daraufhin, dass die natürlichen Standortbedingungen nicht ausreichen, um die regionalen Unterschiede in der Beteiligung am Extensoprogramm zu erklären.

**Abbildung 46 Anteil der Extenso-Flächen an den Brot-, Futtergetreide- und Rapsflächen 2010**

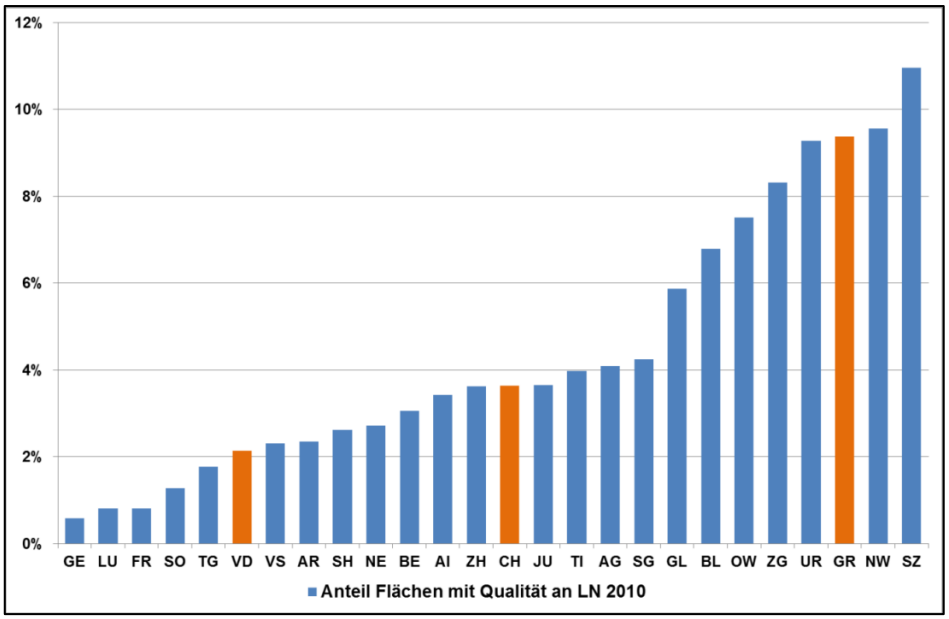



Quelle: Agrarbericht 2011

## Ökologische Ausgleichsflächen mit Qualität

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt erfüllen knapp 4 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche die Qualitätsanforderungen der ÖQV. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross (Abbildung 47), das Maximum erreicht der Kanton Schwyz (11 Prozent), am anderen Ende der Skala sind die Kantone GE, LU und FR mit einem Anteil von weniger als einem Prozent. Weit auseinander liegen auch die Fallstudienkantone GR (9 Prozent) und VD (2 Prozent).

**Abbildung 47 Anteil ökologischer Ausgleichsflächen mit Qualität (ÖQV) an der LN 2010**

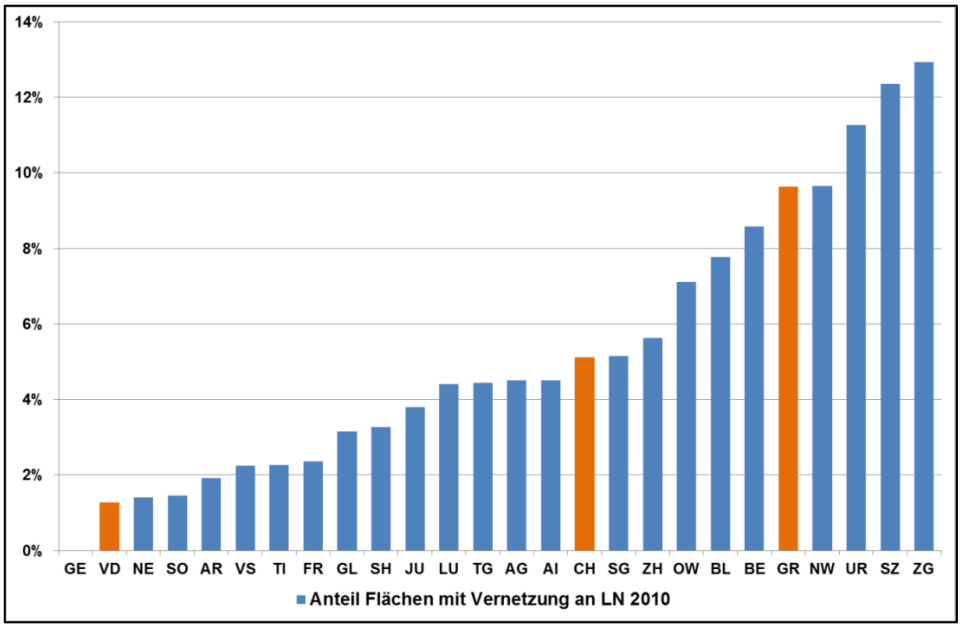



Quelle: Agrarbericht 2011

## Ökologische Ausgleichsflächen in Vernetzungsprojekten

Ein vergleichbares Bild zeigt die regionale Verteilung der Flächen mit Vernetzung nach ÖQV (Abbildung 48). Im gesamtschweizerischen Durchschnitt sind 5 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Teil eines Vernetzungsprojektes. Im Maximum sind es über 12 Prozent (SZ, ZG), im Minimum 0-2 Prozent (GE, VD, NE). Auch bei der Vernetzung liegen die Fallstudienkantone weit auseinander. Der Kanton VD hat allerdings im Jahr 2011 beim BAFU sehr viele Vernetzungsprojekte angemeldet.

**Abbildung 48 Anteil der Flächen mit Vernetzung an der LN 2010**



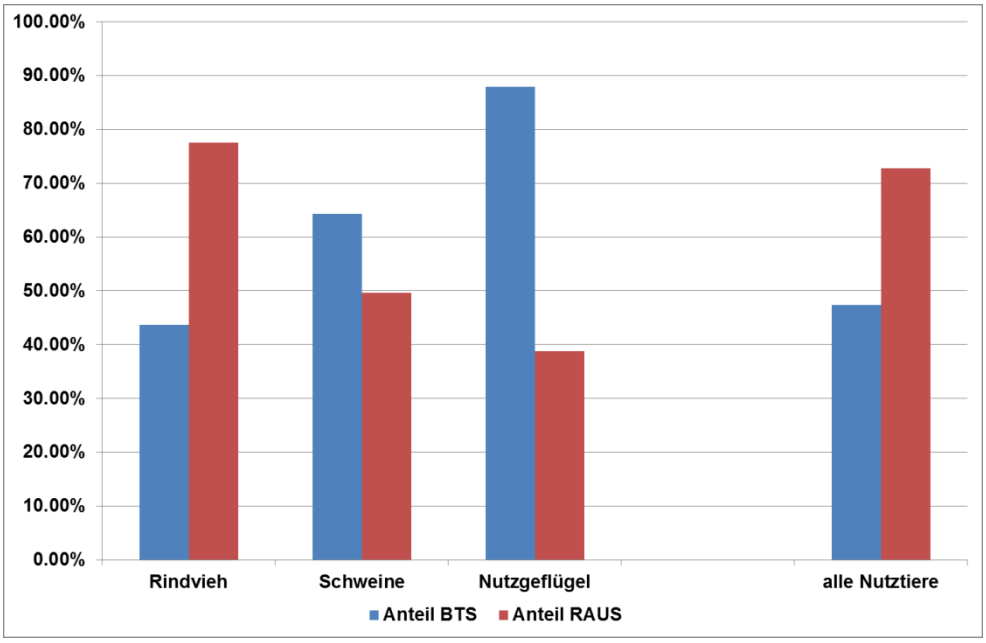

Quelle: Agrarbericht 2011

## 11.2. Freiwillige staatliche Programme mit Einfluss auf das Tierwohl

### Übersicht

In der Schweiz sind die Ethoprogramme RAUS (regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien) und BTS (besonders tierfreundliche Stallsysteme) verbreitet. Sie sind in der DZV und in der Ethoprogrammverordnung geregelt. Das Programm RAUS erreicht mehr als 70 Prozent der Grossvieheinheiten (GVE), das Programm BTS rund die Hälfte der GVE. Es bestehen dabei deutliche Unterschiede zwischen den Nutztieren (Abbildung 49).

**Abbildung 49 Anteil des Rindviehs, der Schweine und des Nutzgeflügels in BTS und RAUS (2011)**




Quelle: Agrarbericht 2012

### Ethoprogramm RAUS

Das Ethoprogramm RAUS verlangt für Tiere der Rindergattung, dass diese im Sommerhalbjahr an mindestens 26 Tagen pro Monat weiden und im Winterhalbjahr während mindestens 13 Tagen im Monat Auslauf haben, z.B. in einem Laufhof. In der Schweinehaltung verlangen die Auflagen für säugende Zuchtsauen während mindestens 20 Tagen einen mindestens einstündigen Auslauf pro Tag, für die übrigen Schweine muss täglich ein mehrstündiger Auslauf gewährt werden. Bei RAUS stellt sich – gemäss übereinstimmender Einschätzung vieler Gesprächspartner – die Frage der Kontrollierbarkeit besonders deutlich.

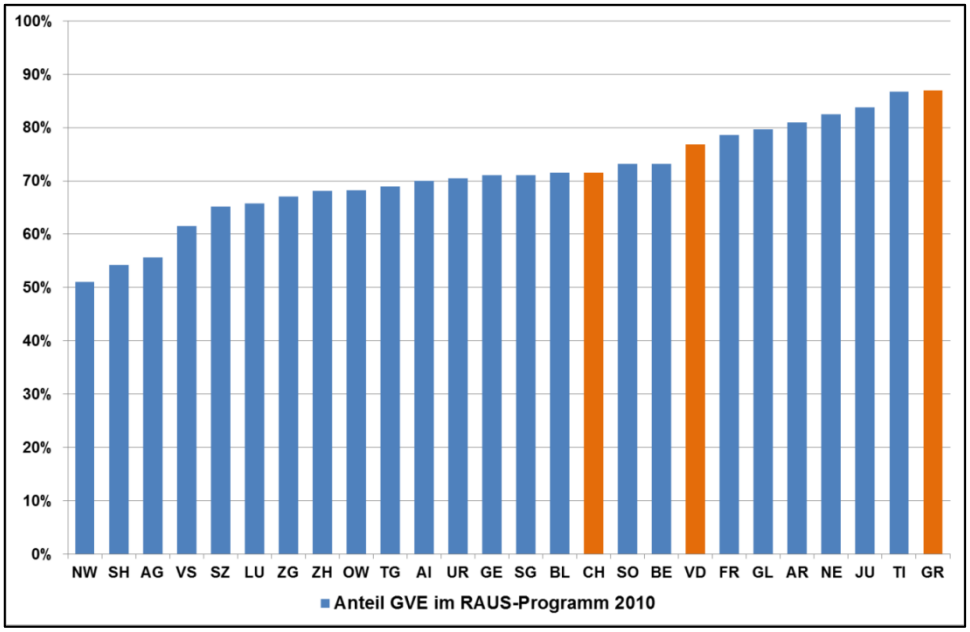
Bei RAUS ergeben sich deutliche regionale Unterschiede (Abbildung 50). Im Maximum sind gegen 90 Prozent der GVE im RAUS Programm (GR, TI), im Minimum 50-60 Prozent (NW, SH, AG, VS). Auch diese Unterschiede gilt es mit Vorsicht zu interpretieren. Es gibt aus den Gesprächen Hinweise, dass die Kontrollstellen RAUS unterschiedlich streng kontrollieren.

### Ethoprogramm BTS

Mit dem Ethoprogramm BTS soll die möglichst tierfreundliche Einrichtung der Ställe gefördert werden. Für Tiere der Rindergattung sind beispielsweise Gruppenhaltung, ein Liegebereich mit Strohmatratze oder gleichwertiger Unterlage sowie der ständige Zugang zu einem weiteren, andersartigen Stallbereich vorgeschrieben. Bei der Schweinehaltung sind die Auflagen ähnlich: Gruppenhaltung (ausser während der Deck- und Säugezeit), nicht perforierter und ausreichend eingestreuter Liegebereich sowie ständiger Zugang zu einem weiteren, andersartigen Stallbereich.

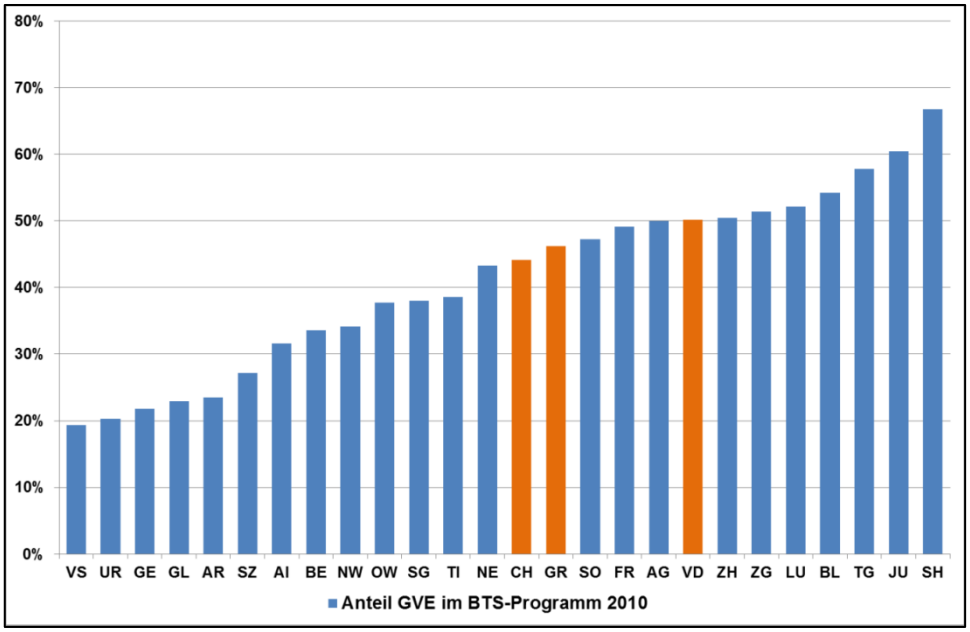
Im gesamtschweizerischen Durchschnitt sind 45 Prozent der GVE im BTS Programm. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind grösser als bei RAUS (Abbildung 51). Im Maximum sind gegen 70 Prozent der GVE im BTS Programm (SH), im Minimum sind es um die 20 Prozent (VS, UR). Die beiden Fallstudienkantone unterscheiden sich hingegen bei BTS wenig.

**Abbildung 50 Anteil GVE im RAUS Programm 2010**




Quelle: Agrarbericht 2011

**Abbildung 51 Anteil GVE im BTS Programm 2010**




Quelle: Agrarbericht 2011

## 11.3. Private Labels und Anforderungen vom Handel

### Biologischer Landbau

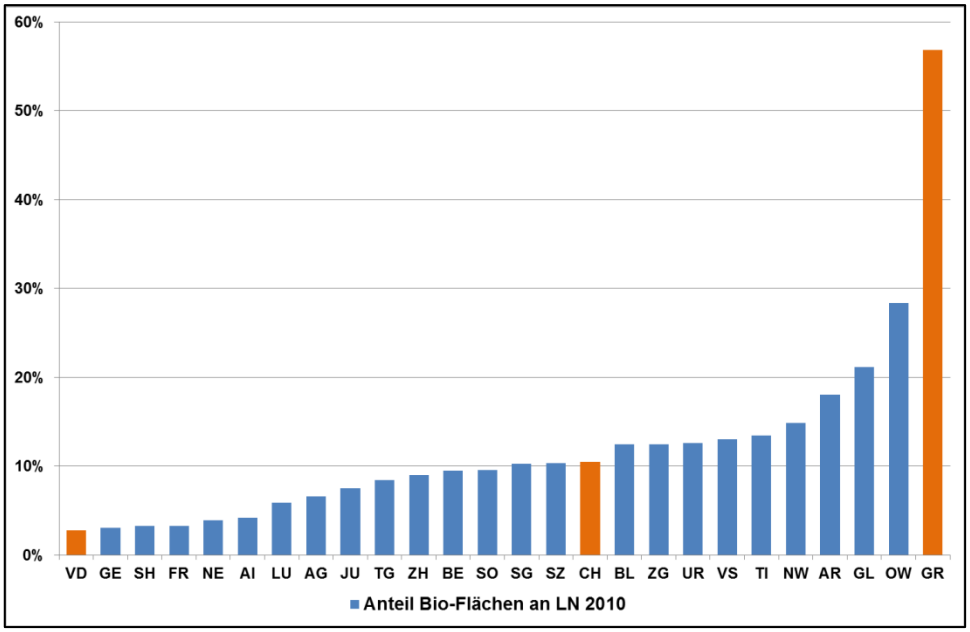
Biologischer Landbau wird vom Bund mit Beiträgen gefördert, die minimalen Anforderungen sind in der Bioverordnung geregelt. Die öffentlich-rechtlichen Auflagen können durch privatrechtliche verschärft werden, in der Schweiz sind dies die Bio-Labels von Bio Suisse (Knospe), Migros (Migros Bio) und der biologisch-dynamischen Landwirtschaft (demeter). Einige Kantone fördern die Umstellung auf Bio mit speziellen Umstellungsbeiträgen, darunter seit kurzem auch der Kanton Waadt. Die wichtigsten Auflagen bei der biologischen Bewirtschaftung in der Schweiz sind:

1. Gesamtbetrieblichkeit: Der gesamte Betrieb muss die Auflagen erfüllen. Eine Ausnahme sind die Dauerkulturen, sie dürfen nach Bio-Richtlinien bewirtschaftet werden, wenn die übrige Landwirtschaft den ÖLN erbringt.
2. Umstellungsphase: Beim Beginn der biologischen Bewirtschaftung müssen die Auflagen während 2 Jahren erfüllt werden, bis die Produkte als Bio zertifiziert vermarktet werden können.
3. Aufzeichnungen und Kontrollen: Jährlich muss mindestens einmal eine Betriebskontrolle und Zertifizierung stattfinden. Die Betriebsleiterin / der Betriebsleiter verpflichtet sich, über alle Massnahmen Aufzeichnungen zu führen und regelmässige Kontrollen zuzulassen. Zudem müssen die Kontroll- und Zertifizierungsstellen vom Bund anerkannt sein.
4. Fruchtfolge und Bodenschutz: Fruchtfolge, Kulturanteile, Bewirtschaftung und Bodenbedeckung sind so zu wählen, dass keine Fruchtfolgeprobleme, Boden- und Nährstofferosion auftreten.
5. Pflanzenschutz: Es dürfen nur für den biologischen Landbau zugelassene Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden.
6. Düngung: Der Einsatz von mineralischen Stickstoffdüngern ist verboten, es dürfen nur zugelassene Dünger eingesetzt werden.
7. Pflanz- und Saatgut: Saatgut, Pflanzgut und vegetatives Vermehrungsmaterial muss aus Biobetrieben stammen.
8. Tierhaltung: Alle Tiere müssen die Anforderungen von RAUS erfüllen. Zugekauftes Tierfutter und Tiere müssen von Biobetrieben stammen. Zudem bestehen weitere Auflagen in der Fütterung und der Tiergesundheit.

Zur Zeit ist man dabei, ein System zu entwickeln, um die Biodiversität vermehrt zu berücksichtigen.

Im gesamtschweizerischen Durchschnitt wurden im Jahr 2010 10 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach biologischen Richtlinien bewirtschaftet. Es bestehen sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen (Abbildung 52). Die beiden Fallstudienkantone nehmen die Extremplätze ein. Der Kanton GR weist einen schweizweit einmalig hohen Bio-Anteil von über 55% der LN aus, der Kanton Waadt hat mit knapp 3 Prozent den geringsten Anteil.

**Abbildung 52 Anteil der Bio-Flächen an der LN 2010**




Quelle: Agrarbericht 2011

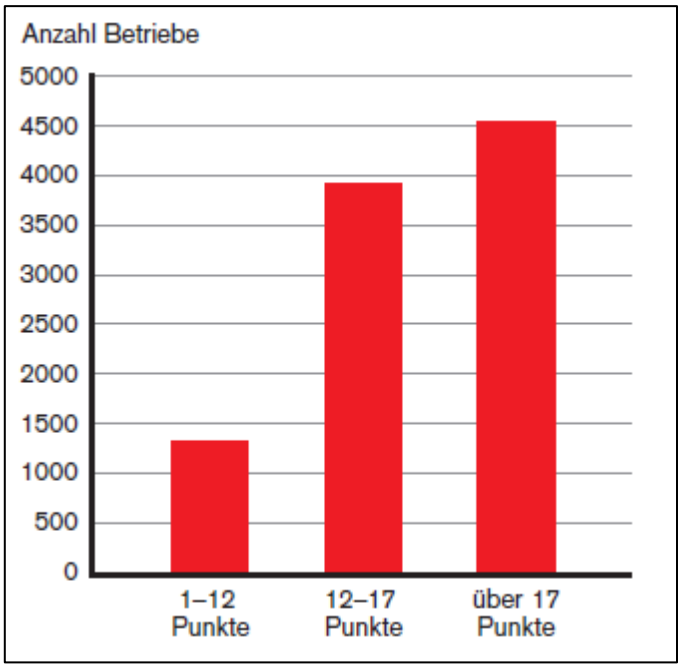
## Integrierte Produktion

Stärker verbreitet als Bio ist die Integrierte Produktion (IP-Suisse). Ca. ein Drittel der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe produziert gemäss allgemeinen Richtlinien der IP-Suisse. Die IP Suisse unterscheidet gesamtbetriebliche Anforderungen, allgemeine Labelanforderungen und programmspezifische Labelanforderungen. Seit 2008 fördert IP-Suisse die Biodiversität. Die Biodiversitätsanforderungen können mit verschiedenen Massnahmen erfüllt werden, die mit einem Punktesystem bewertet werden.

Das Punktesystem ist Ausdruck davon, dass die verschiedenen Massnahmen substitutiv sind, d.h. Schwächen am einen Ort können durch Stärken an einem andern Ort kompensiert werden. Punkte sammeln können die IP Landwirte nicht nur mit Ökologischen Ausgleichsflächen (Umfang, Qualität), sondern mit einer ganzen Reihe weiterer Massnahmen, die über die Biodiversitätsförderung i.e.S. hinausgehen, z.B.: Mais mit Untersaat, Verzicht auf Herbizide, gestaffelte Wiesennutzung, Doppelzäune, gestufte Waldränder, Haltung von seltenen Nutztierrassen (genetische Vielfalt) und Ressourcenschutzmassnahmen (Schleppschlauch, pfluglose Bodenbearbeitung, Laufhöfe mit perforierten Böden).

Um die Produkte im IP-Suisse Biodiversitätsprogramm zu vermarkten, müssen die Produzenten mindestens 12 Biodiversitätspunkte erreichen, bis 2013 wird das Minimum auf 17 Biodiversitätspunkte erhöht. Im Bewirtschaftungsjahr 2010/2011 beteiligte sich die Hälfte der IP Landwirte am Biodiversitätsprogramm. Gegen 90 Prozent der 10‘000 Betriebe erfüllten die Anforderung von 12 Biodiversitätspunkten und knapp die Hälfte erreichte bereits die erhöhte Anforderung von 17 Biodiversitätspunkten (Abbildung 53).

**Abbildung 53 Anzahl Betriebe der IP-Suisse nach Biodiversitäts-Punkten 2010/2011**




Quelle: IP-Suisse 2011

### Meinungen zu privaten Labels

«Ce système de labels privés est intéressant car en plus de trouver des solutions pour l’environnement, il apporte aussi une plus-value sur les prix.»

Private Labels seien im Prinzip nicht schlecht, sie würden dem Landwirt einen Mehrerlös ermöglichen Die Frage sei aber, wer die zusätzlichen Auflagen kontrolliere. Wenn dies im Rahmen der ÖLN-Kontrollen durchgeführt werde, so würden diese immer anspruchsvoller.

## 11.4. Akzeptanz

Die Akzeptanz ist eine wichtige Voraussetzung für einen wirksamen Vollzug.

Akzeptanz ÖLN

Alle Befragten sind sich einig, dass die Akzeptanz des ÖLN insgesamt recht hoch und in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Diese Einschätzung wird durch eine repräsentative Umfrage unter Schweizer Landwirten im Januar 2011, mit gewissen Unterschieden zwischen Deutsch- und Westschweiz, bestätigt (UFA-Revue 2/2011):

- 83 Prozent halten ÖLN Kontrollen für nötig (Deutschschweiz: 80 Prozent, Westschweiz: 94 Prozent).
- 92 Prozent sind der Meinung, dass die ÖLN Kontrollen ordnungsgemäss verlaufen (Deutschschweiz: 90 Prozent, Westschweiz: 95 Prozent)
- (nur) 27 Prozent halten Kontrollen für unkoordiniert, ineffizient (Deutschschweiz: 27 Prozent, Westschweiz: 30 Prozent)
- (nur) 15 Prozent finden, dass Kontrollen zu lange dauern (Deutschschweiz: 14 Prozent, Westschweiz: 16 Prozent)
- 56 Prozent finden, dass die Kontrollen zu teuer sind (Deutschschweiz: 60 Prozent, Westschweiz: 48 Prozent)

Gemäss dieser Umfrage begründen die Befragten die Notwendigkeit von Kontrollen häufig damit, dass Direktzahlungen ohne Kontrollen unglaubwürdig wären und dass man als Leiter eines korrekt geführten Betriebes erwarte, dass auch andere sich an die Richtlinien halten und deshalb alle kontrolliert werden müssen.

Akzeptanz Umwelt- und Tierschutz ausserhalb ÖLN

Weniger hoch scheint die Akzeptanz im Gewässer- und Tierschutz und besonders im Natur- und Bodenschutz. Besonders der Naturschutz bzw. die Biodiversitätsförderung (auch diejenige durch IP-Suisse) wird von einigen Gesprächspartnern in Frage gestellt: Angesichts der Herausforderung, eine wachsende Weltbevölkerung zu ernähren, handle es sich um ein Luxusproblem. Der Bodenschutz umgekehrt sei im Eigeninteresse der Bauern, da brauche es keine öffentlich-rechtlichen und im Übrigen schwierig umsetz- und kontrollierbare Vorschriften.

Diverse Meinungen

Weitere Rückmeldungen der Befragten zur Akzeptanz:

- Vorschriften, die der Markt erlässt (z.B. SwissGAP) werden schneller akzeptiert. Vorschriften im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Auflagen werden eher in Frage gestellt. Hier herrscht oft noch die Empfängermentalität vor anstelle des Leistungsprinzips.
- Akzeptanz ist teilweise in der Praxis, bei Landwirten, höher als in Branchenorganisationen, in der Politik oder in der Verwaltung.
- Die Akzeptanz sinkt bei häufigen Änderungen, sehr hohem Detaillierungsgrad (z.B. SwissGAP) oder faktischer Unkontrollierbarkeit.

## 11.5. Weitere Faktoren

Weitere in den Gesprächen genannte Faktoren sind Preise, Ausbildung und Beratung, «Empfindlichkeit» der Konsumentinnen und Konsumenten sowie Betriebs- und Produktionsstrukturen.

Preise

Einige Gesprächspartner weisen darauf hin, dass die relativ hohen Produktpreise in der Schweiz eine intensive Produktion fördern. Sinkende Produktpreise seien, theoretisch, die beste Lenkungsabgabe.

Ausbildung und Beratung

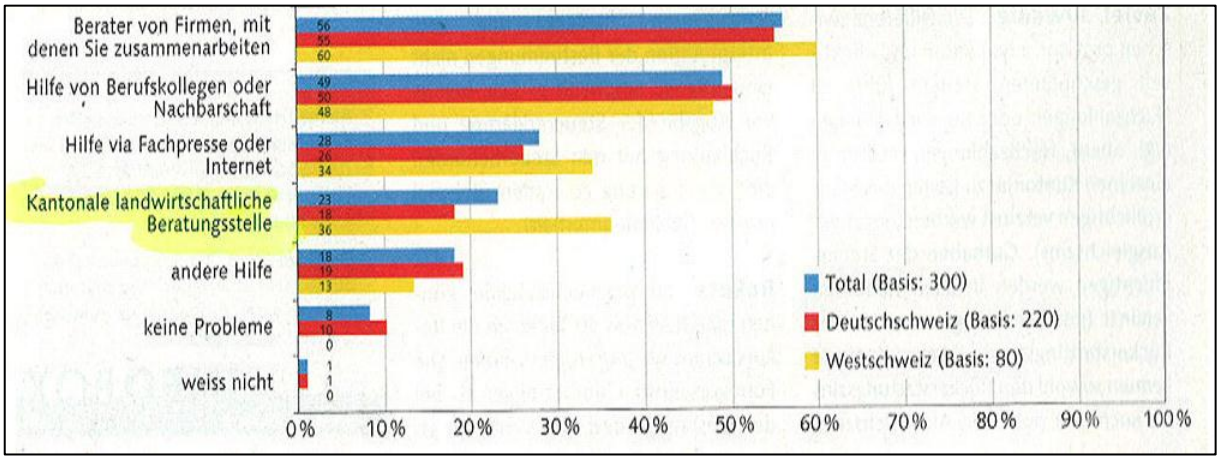
Der Stellenwert von Ausbildung und Beratung wurde von keinem Gesprächspartner in Frage gestellt. Konkrete Meinungen und Vorschläge:

- Die Beratung werde durch private Unternehmen dominiert, die Hilfsmittel (Dünger, PSM, Kraftfutter u.a.) verkaufen, die staatliche Beratung sei im Hintertreffen. Beispiel: Im Bereich PSM seien mehr Vertreter von PSM Firmen unterwegs als es staatliche Berater gebe.

- Das staatliche Beratungsangebot im Bereich Produktionstechnik und Tierhaltung sollte ausgebaut werden.
- Die Ausbildungsanforderungen im Bereich PSM müssten verschärft werden.
- Die Landwirte müssten vermehrt zur Weiterbildung bewegt werden.

Die Wahrnehmung der Gesprächspartner wird durch eine repräsentative Umfrage unter Schweizer Landwirten in der Deutsch- und Westschweiz im Mai 2010 bestätigt (Abbildung 54). Auf die Frage «An wen wenden Sie sich bei Problemen in Stall und Feld?» nennen gegen 60 Prozent der Befragten an erster Stelle Berater von Firmen, mit denen sie zusammen arbeiten. Nur ein knappes Viertel der Befragten gibt an, bei Problemen mit der staatlichen Beratung, d.h. der kantonalen landwirtschaftlichen Beratung, zusammenzuarbeiten. Die Unterschiede zwischen Deutsch- und Westschweiz sind dabei sehr gross: In der Westschweiz wird die kantonale Beratung doppelt so häufig genannt wie in der Deutschschweiz.

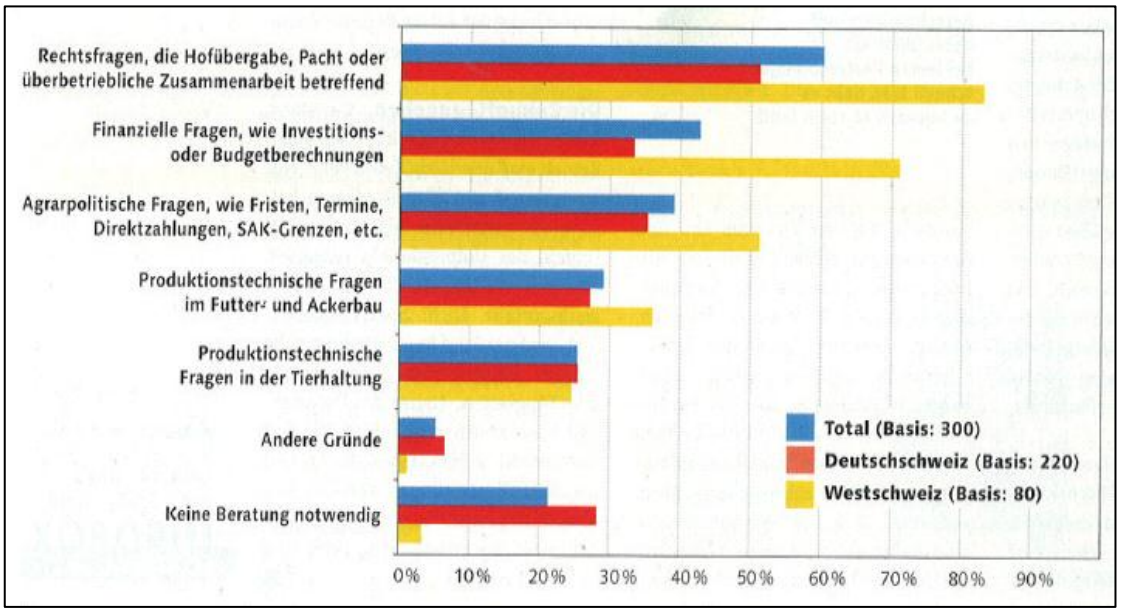
**Abbildung 54 «An wen wenden Sie sich bei Problemen in Stall und Feld?»**




Quelle: «Firmenberatung im Aufwind» (UFA-Revue 6/2010)

Die staatliche Beratung wird gemäss einer weiteren repräsentativen Umfrage der UFA-Revue bei rechtlichen, finanziellen und agrarpolitischen Fragen konsultiert (Abbildung 55). Wobei auch hier die Westschweizer Landwirte sehr viel häufiger angeben, staatliche Beratung zu beanspruchen.

**Abbildung 55 «Mit welchen Fragen und Problemen wenden Sie sich an die kantonale landwirtschaftliche Beratung?»**




Quelle: «Recht, Finanzen, Agrarpolitik» (UFA-Revue 10/2011)

Empfindlichkeit Konsumentinnen

Die Empfindlichkeit der Konsumenten sei eine wichtige Grösse. Z.B. gab es eine Greenpeace Kampagne in Deutschland zu Multirückständen. Migros Äpfel in Lörrach waren besonders schlimm belastet, da habe die Migros reagiert.

Betriebs- und Produktionsstrukturen

Einige Gesprächspartner vertreten die Ansicht, dass kleinere Betriebe bzw. Nebenerwerbs- und Hobbybetriebe sowie vielseitige Betriebe, die alles selber machen, eher Schwierigkeiten hätten in den Bereichen Umwelt und Tierwohl. Kleinere Betriebe seien auch schneller überfordert von den zahlreichen öffentlich- und privatrechtlichen Anforderungen. Eine gewisse Grösse der Produktion (Flächen, Mengen) und eine Spezialisierung seien für eine professionelle Produktion auch in Bezug auf Umwelt- und Tierschutzbelange nötig. Dies sei auch Voraussetzung beispielsweise für die Einführung einfacher Umweltmanagement-Systeme auf Landwirtschaftsbetrieben.

Kleine Flächen (in Verbindung mit relativ hohen Preisen) würden auch den intensiven Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln tendenziell fördern. Zur Sicherung der Erträge würden diese auch über das wirtschaftlich optimale Niveau hinaus eingesetzt.

# 12. Diskussionspunkte aus Sicht der Gesprächspartner

Zum Schluss werden Meinungen und Vorschläge der Gesprächspartner zu Gesetzgebung, Vollzug und Kontrolle zusammengestellt. Zuerst werden übergeordnete und dann themenspezifische Diskussionspunkte (ÖLN, Gewässerschutz, Pflanzenschutzmittel etc.) beschrieben. Die Darstellung bleibt deskriptiv, die eingebrachten Meinungen und Vorschläge werden nicht erläutert oder beurteilt.

## 12.1. Übergeordnete Diskussionspunkte

### Grundsätzliche Probleme

Meinungen:

- Das Grundproblem ist, dass niemand die Kontrolle wirklich will, «alle wollen ein grosses goldenes Feigenblatt, das nichts kostet.»
- Der Überblick über die Vorschriften ist teilweise verloren gegangen.

### Politischer Wille

Meinungen:

- Es gibt aus der Kontrollpraxis immer wieder Hinweise, dass bei unangemeldeten Kontrollen die Aufdeckungsquote deutlich höher ist und signifikant mehr Verstösse festgestellt würden. Wenn aber ein strengerer Vollzug nicht vorgeschrieben ist, dann kann auch eine Kontrollstelle oder die Schweizerische Akkreditierungsstelle nichts machen. Es ist ein politischer Entscheid, wie streng der Vollzug ist bzw. was genau vorgeschrieben wird, z.B. der Anteil an unangemeldeten Kontrollen oder der Stellenwert von «Outdoor»-Kontrollen im Vergleich zur Sichtung von Dokumenten. Heute ist es eher so, dass die Korrekten, die ehrlich aufzeichnen, «die Dummen» sind, z.B. bei RAUS. Dabei gäbe es moderne Mittel wie GPS.
- Wenn der politische Wille nicht da ist, dann gibt es vom Vollzug her nicht mehr Druck, dann passiert auch nichts. Dies gilt auch im Bereich des Umweltschutzes, etwa beim Gewässerschutz und beim Bodenschutz, wo es keine systematische Überwachung gibt. Über die VBBo beispielsweise ist die Bodenerosion im ÖLN enthalten, in den letzten 10 Jahren gab es da aber wohl kaum eine Sanktionierung.

### Handlungsbedarf Information: Acontrol und ASAN

Meinungen:

- Informationsflüsse sind ein «brandaktuelles» Thema.
- Oft fliessen Informationen nicht, sei es, weil es nicht klar geregelt ist, sei es, weil eine Regelung nicht umgesetzt wird. Dies gilt sowohl innerhalb der kantonalen Verwaltungen, als auch zwischen Bund und Kanton und innerhalb der Bundesverwaltung.
- Es braucht eine bessere Nutzung von Synergien zwischen Ämtern und Kontrollstellen durch gemeinsame funktionierende Datenbanken.
- In der Landwirtschaft ist es Acontrol, im Veterinärbereich ASAN, ASAN wird mit Acontrol verhängt. Sobald das läuft, kann der Bund auch seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

### Kontrollen: Beurteilung und Optimierungspotenzial

Meinungen: Positive Punkte:

- Die Kontrollen sind wirksam für die Gesetzeseinhaltung. Da ist viel gegangen. Auf DZ Betrieben ist es sehr gut, auf den anderen Betrieben verbesserungsfähig.
- Die bestehenden Richtlinien und Anforderungen haben sich bewährt. Mit der AP2014/17 sollten deshalb keine technischen Änderungen stattfinden. Im Grossen und Ganzen kann die Situation positiv beurteilt werden. Allerdings werden bei der Sömmerung, bei der Suisse-Bilanz und bei den Ausgleichsflächen ohne Vernetzung die Vorschriften in Bezug auf die gewünschten Ziele kritisch hinterfragt.

Meinungen: Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die Vorgaben sind oft schwierig kontrollierbar, Verstösse schwierig oder kaum messbar. Die Vorgaben sind politisch, sie werden nicht von denjenigen gemacht, die nachher die Kontrollen machen.
- Es gibt zu viel Selbstdeklaration. Die «Bürokontrolle» benötigt relativ viel Zeit, was in der Regel auf Kosten der effektiven «Outdoor»-Kontrolle geht.
- Die Vorschriften sind nicht zu streng, aber zu kompliziert im Vollzug, z.B. bei PSM.
- Eine klare Zielausrichtung ist richtig, aber ohne dass die Regulationsdichte oder der Kontrollaufwand erhöht wird. Schwierig ist es, wo die Regulierungsdichte sehr hoch ist, diese Massnahmen sind entsprechend schlecht kontrollierbar.
- Die Kontrollen sind unterschiedlich scharf in den Kantonen und auch die Kontrollstellen kontrollieren unterschiedlich streng.
- Der grösste Handlungsbedarf besteht beim Vereinfachen der Vorschriften. Dabei ist es immer eine Gratwanderung zwischen sehr genau definierten Vorschriften ohne Hintertürchen mit jedoch einem riesigen oder unmöglichen Kontrollaufwand und eher allgemein formulierten Vorschriften, welche einfach zu kontrollieren sind, jedoch nicht genügend exakt formuliert sind.
- Ein grosser Handlungsbedarf besteht beispielsweise bei der Sömmerungskontrolle. Einerseits ist die Kontrolle sehr aufwendig (ca. ½ Tag pro Betrieb), andererseits geht es verglichen mit dem ÖLN um eher geringe Beträge. Zudem ist der Kontrollabstand von maximal 12 Jahren zu gross.
- Die Kontrollpunkte im Bereich des Umweltschutzes sind sehr schwierig. Oft können diese nicht wie beim ÖLN konkret gemessen werden. Ein Problem ist dies vor allem bei Betrieben, die nicht direktzahlungsberechtigt sind. Hier ist zudem der Kantonschemiker zuständig.
- Es gibt ein Missverhältnis zwischen den Vorschriften und den Strukturen: Kleine Betriebe sind mit den vielen Vorschriften überfordert.

Vorschläge von Gesprächspartnern:

- «avant fixer l'exigence savoir comment appliquer et controller»
- Wichtig sind Auflagen, die vermarktbar sind, also alles, was die Konsumenten bereit sind zu honorieren, z.B. die Vorschriften im Tierschutz wie eine schmerzfreie Kastration der Ferkel.
- Die Umweltauflagen müssen wirtschaftlich tragbar sein. Viele Vorschriften verteuern die Produktion. Die Vorschriften berücksichtigen die Produktion zu wenig.
- Es braucht eine noch bessere Abstimmung im Vollzug zwischen Gesetzgeber, Kontrollstellen und Akkreditierung. Wichtig wäre es, bei den Verordnungen frühzeitig die Kontrollstellen einzubeziehen. Das wäre wichtig, um die Kontrollierbarkeit sicher zu stellen.
- Der Kontrollintervall sollte reduziert werden, anstatt einer Koordination von Kontrollen braucht es eine Kombination. D.h. es braucht ein themenfokussiertes Controlling, das würde auch kleine Betriebe entlasten. Die Entwicklung der VKKL und des nationalen Kontrollplanes sollte dahin gehen, dass Themenkontrollen möglich werden.
- Es braucht eine Harmonisierung verschiedener Programme (Label, ÖQV, Etho, AOC, Ressourcenprojekte, Vernetzung).
- Sinnvoll wären «dynamische Checklisten» und eine gegenseitige Anerkennung von kontrollierten Punkten.
- Wichtig wären bei den Oberkontrollen mehr thematisch fokussierte Stichprobenkontrollen, die vom Bund finanziert werden.
- Die Rückverfolgbarkeit von Hilfsmitteln, eine Warenflusskontrolle, wäre ein Ansatz. In diese Richtung geht das geplante System HoDuFlu. So etwas könnte man auch bei Mineraldüngern und Pflanzenschutzmitteln machen.
- Es braucht Systemkontrollen bei Medikamenten, Handelsdünger und Pflanzenschutzmittel. Ziel müssten «selbstregulierende Systeme» sein.
- Für grössere Betriebe könnten in Zukunft einfache betriebliche Qualitätssysteme ein Thema werden.
- Es ist nötig, das Dilemma zwischen zielgenaueren Vorschriften und zunehmendem Kontrollaufwand vermehrt zu diskutieren.
- Zuerst hat man die Gesetze gemacht und nachher die Ziele nachgeliefert. Man sollte die Ziele überdenken. Wichtig sind Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit.

### Trennung von Kontrolle und Beratung

Meinungen:

- Kontrolle und Beratung sind strikt getrennt, das ist Voraussetzung für die Akkreditierung.
- Kontrolle und Beratung sollten getrennt werden, aber das ist schwierig umzusetzen.
- Kontrolle und Beratung trennen wir bewusst nicht.

### Ausnahmebewilligungen

In allen Gesetzgebungen sind Ausnahmebewilligungen vorgesehen. Sei es beim ÖLN, beim Gewässerschutz, beim Tierschutz, bei den Pflanzschutzmitteln oder beim Bodenschutz. Beispielsweise können Ausnahmebewilligungen erteilt werden, wenn die Verhältnismässigkeit überschritten ist. Typische Fälle etwa im Tierschutz sind Ausnahmebewilligungen für Auslaufbetriebe, oder bei Lägerlängen, welche die Vorschriften geringfügig unterschreiten (z.B. 175 statt 180 cm). Der Kantonstierarzt macht diese Einzelfallbeurteilung.

Auch wenn Ausnahmebewilligungen nötig sein können, beinhalten sie das Risiko, dass gesetzliche Regelungen untergraben werden (z.B. bei PSM Sonderbewilligungen) und die Glaubwürdigkeit beeinträchtigen.

### Primärproduktionsverordnung

Ausblick:

- Die Primärproduktionsverordnung wird in Zukunft stark an Bedeutung gewinnen. Die Verordnung ist auch aus Umweltperspektive wichtig, da sie die Rückverfolgbarkeit der Produkte betrifft.
- Die Primärproduktionsverordnung stammt aus dem Lebensmittelrecht und wird entsprechend durch die gesetzliche Entwicklung in der EU beeinflusst.

### Zielerfüllung

Meinungen:

- Der Vollzug ist bei den direktzahlungsberechtigten Betrieben auf einem hohen Stand. Jener bei den übrigen Betrieben und Tierhaltern hat noch Potenzial.
- Teilweise bestehen Zielkonflikte, z.B. zwischen Umwelt- und Tierschutz, die mittelfristig eine Priorisierung verlangen.

Vorschläge von Gesprächspartnern:

- Die Zielformulierungen müssen überprüft und so definiert werden, dass sie auch gemessen werden können (Indikatoren).

## 12.2. Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN

Diskussionspunkte betreffen u.a. die Harmonisierung, die Sanktionierungspraxis, die Rolle des Bundes sowie die Frage der Trennung von Kontrolle und Beratung.

### Harmonisierung ÖLN Vollzug

Meinungen:

- Es gibt keine verbindliche Checkliste und die Kantone verwenden unterschiedliche Checklisten. Zwar gibt es bei den Checklisten Prozesse zur Vereinheitlichung. Z.B. werden gemeinsame Checklisten erarbeitet (KIP, PIOCH) und die Kontrollstellen haben eine Erfahrungsgruppe gegründet, die sich zweimal jährlich trifft. Diskutiert wird, ob das genügt, um einen Vollzug zu gewährleisten, der dem Anspruch der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit genügt.
- Es gibt zwischen den Kantonen oft unterschiedliche Auslegungen, ein unterschiedliches Verständnis, wie im ÖLN beispielsweise der Tierschutz oder der Gewässerschutz kontrolliert werden sollte. Es ist schade, dass es hier keine gesamtschweizerische Regelung gibt. Es wäre wichtig, hier einheitliche Grundlagen zu schaffen.

Ausblick:

- Die Prüfung der KIP- und PIOCH Richtlinien soll wegen teilweise fehlender Kohärenz zwischen KIP und PIOCH wieder eingeführt werden.

### Sanktionen

Meinungen:

- Das CH Sanktionssystem für Landwirtschaftsbetriebe ist nicht ideal, sobald ein Fehler gefunden wird, gibt es sofort eine Strafe. Dies ist nicht unbedingt das effizienteste Verfahren. Bei der Verarbeitung ist es anders, da gibt es eine Verwarnung mit einer Frist für die Behebung des Mangels. Der Vorteil ist, dass der Wille zur Problembehebung grösser ist, anstatt zu vertuschen. Der Kontrolleur ist im Clinch: Wenn er den Mangel anschreibt, dann hat dies eine Konsequenz von z.B. 3'000 CHF.
- Die Kürzungsrichtlinien der Kantone sind behörden-, aber nicht rechtsverbindlich und die Kantone unterscheiden sich in ihrer Praxis.

### Kontrollbehörden

Meinungen:

- «Die Verwaltungsleute sind nicht die Frontleute», sie haben Hemmungen, streng zu kontrollieren. «Sie empfinden sich als böse, wenn sie durchgreifen müssen.»
- Die fachlichen Kontrollen der Behörden sind oft nicht adäquat (im Gegensatz zur Fachkontrolle). Die Fachleute des BLW haben zu wenig Routine, sie sind nur 5-6 Tage pro Jahr im Feld. Zudem verstehen sich Experten (vom BLW) und Praktiker (Landwirte) oft nicht.
- Durch die Delegation der Kontrollen an Kontrollstellen verändert sich der Aufgabenbereich der Kantone. Klare Leistungsverträge und Beaufsichtigung der Kontrollstellen stehen im Vordergrund. Es ist unklar, wie die Kantone ihre Aufsicht wahrnehmen.

Vorschläge von Gesprächspartnern:

- Es braucht ergänzend zu den vielen Selbstdeklarationen mehr «harte» Oberkontrollen wie diejenige zu den PSM 2010/2011.
- Es braucht eine Formalisierung der Oberaufsicht BLW. Die Grundlagen für risikobasierte Kontrollen liegen vor (von BLK erarbeitet).
- Das BLW sollte Oberkontrolle durch Externe machen lassen, das würde die Unabhängigkeit der Oberkontrolle stärken.
- Es gibt die Idee, das BLW für die Oberaufsicht über den Vollzug des ÖLN und weiterer Programme zu akkreditieren. Das würde die Oberhörde vermehrt dazu zwingen, systematisch nach Verbesserungen des Kontrollsystems zu suchen.
- Bei den Kantonen braucht es eine Professionalisierung der Oberaufsicht.

### Koordination Bundesämter

Meinungen:

- Die Zusammenarbeit zwischen BLW und BVET ist gut: Kontrollhandbücher hat man gemeinsam erarbeitet und die VKKL gemeinsam vorbereitet
- Die Zusammenarbeit mit dem BAFU ist in gewissen Bereichen (z.B. PSM) schwieriger. Es braucht beispielsweise eine vermehrte Koordination des GSchG mit dem BAFU. Dazu gibt es evtl. ein Projekt.

### Wahl der Kontrollstelle und Kontrollkosten

Meinungen:

- Die Möglichkeit, die Kontrollstelle zu wählen, kann die Unabhängigkeit der Kontrollstelle und damit auch die Kontrollqualität beeinträchtigen.
- Die Kontrollstelle finanziert sich massgeblich durch die Beiträge der Landwirte, auch das kann ihre Unabhängigkeit und die Kontrollqualität negativ beeinflussen.
- Je nach Kanton müssen die Landwirte die Kosten für die Kontrolle vollständig oder teilweise selber tragen müssen. Das schafft Ungleichheit.

## 12.3. Gewässerschutz

Meinungen:

- Bei der Düngung und bei den PSM ist es schwierig, Kontrollen zu machen. Kontrolliert werden nur Formulare, Aufzeichnungen.
- Es gibt Vermutungen, dass mehr Dünger ausgebracht wird als aufgeschrieben wird, ein Leck dürfte es bei Mineraldünger geben. Ein Grund dafür ist, dass für viele Bauern die Düngungsnormen von Agroscope (GRUDAF) zu tief angesetzt sind.
- Bei PSM gibt es Vermutungen, dass es illegale Importe im zweistelligen Prozentbereich gibt.
- Die Ressourcen für Vollzug und Kontrolle fehlen vielerorts, in der Folge werden beispielsweise Hofdüngerlieferverträge nicht kontrolliert.
- Aus Sicht Kanton: Gewässerschutzstrafffälle werden nicht ans BAFU weiter geleitet.
- Aus Sicht BAFU: Strafurteile werden nicht ans BAFU weiter geleitet.
- Es gibt keine Statistik und keine Informationen zum Vollzug der Gewässerschutzgesetzgebung.
- Die Kontrolle der Dichtigkeit der Jauchegruben während des Betriebs ist teuer und nicht gewährleistet.

Vorschläge von Gesprächspartnern:

- Man müsste überall die Ein- und Ausgänge der Mineraldünger und PSM erfassen, so dass man die Mengen kontrollieren kann.

Ausblick:

- Das Problem der Hofdüngerverschiebungen soll durch eine nationale Datenbank – das System HoDuFlu – beseitigt werden.

## 12.4. Pflanzenschutzmittel

Meinungen:

- PSM: Bei der Risikoreduktion hat man eine sehr grosse Wirkung erzielt. Das Problem ist, dass man diese Wirkung nicht misst, bzw. dass es sehr schwierig ist, sie zu messen. Dass es keine akuten Probleme mehr gibt, ist ein Zeichen, dass die Wirkung gross ist. Auch der NAQUA Bericht 2004-2006 zeigt Fortschritte der Gewässerbelastung. Verbliebene Belastungen z.B. bei Atrazin sind Altlasten von früher.
- PSM : «On pourrait encore améliorer beaucoup, inclus les résidus phytosanitaires dans l'eau.».
- Die Sonderbewilligungen im Gemüse-, Wein-, Obst- und Ackerbau hebeln die PSM Gesetzgebung aus. Zwar gibt es im Ackerbau ÖLN und bei Getreide und Raps Extenso, aber ökonomische Überlegungen sprechen für PSM (Ertragssicherheit, kleine Flächen).
- Teilweise ist der Pflanzenbau nicht standortgerecht, das erhöht den PSM Bedarf.
- Bei PSM gibt es mehr Aussendienstmitarbeiter von PSM Firmen als Kontrolleure.
- Die Überwachung der Märkte für PSM ist eine Grauzone, v.a. die direkten Importe sind schwer zu kontrollieren.
- Die Kantone sind für Straffälle verantwortlich. Die Strafbestimmungen werden in Art. 173 Landwirtschaftsgesetz geregelt. Das BLW führt keine Statistik zu Straffällen.
- In der CH beraten die PSM Firmen häufiger auf Ebene Betriebe als in anderen Ländern. Beispiele: Syngenta und Omya, mit Vertretern/Verkäufern in allen Regionen der CH. Es sind mehr Private unterwegs als es Pflanzenschutzfachstellen Mitarbeiter gibt.

Vorschläge von Gesprächspartnern:

- Die Grundausbildung im Bereich PSM funktioniert gut, wichtig wäre aber, die Landwirte stärker zur Weiterbildung im Bereich PSM zu verpflichten. Auf freiwilliger Basis werden die Weiterbildungsangebote zu wenig genutzt.
- Die Landwirte brauchen heute gemäss ChemRRV eine Fachbewilligung für die Anwendung von PSM, die Verkäufer nicht. Das müsste man evtl. ändern. In Frankreich hat man eine solche Verpflichtung bereits eingeführt.
- Zu diskutieren wäre auch, dass die Fachbewilligung für PSM beispielsweise alle 10 Jahre erneuert werden müsste.

- Die vermehrte Delegation von PSM Applikationen an professionelle Lohnunternehmen wäre ein grosser Vorteil.
- Auflagen im Bereich Risikoreduktion: Es braucht wirksame Auflagen, die gleichzeitig akzeptiert werden. Die Auflagen sollten generell einfacher und wirksamer sein, sie sollten dem Landwirt Möglichkeit geben, Massnahmen zur Risikoreduktion zu treffen. Die Entwicklung der Auflagen zur Verhinderung der Abdrift in Gewässer ist ein gutes Beispiel: Aus Sicherheitsüberlegungen ist ein Gewässerabstand wenn nötig als Auflage in der Bewilligung angeordnet. Mit modernster Spritztechnik kann aber dieser Abstand reduziert werden. Die Produktionsverluste werden entsprechend kleiner und die Akzeptanz bei den Landwirten steigt. Man muss Systeme entwickeln, die den Landwirten Handlungsmöglichkeiten geben, in Zusammenarbeit mit Ökotoxikologen und Produktionsexperten im Rahmen von Agroscope, evtl. mit KPSD.

Ausblick:

- Mit der Streichung von Wirkstoffen zeichnen sich die ersten Indikationslücken ab, es fehlen Wirkstoffe um gewisse Schädlinge etc. zu bekämpfen.
- PSM sind auch Bestandteil eines AFHA: «Wir brauchen eine institutionelle Zusammenarbeit mit der EU, wir können das nicht allein machen.»
- Bei der Kennzeichnung kommt in der EU und auch in der CH die Umstellung auf das Weltsystem (GHS/CLPV). Das wird Anpassungen der ChemV zur Folge haben.

## 12.5. Naturschutz

Meinungen:

- Biodiversität ist im Moment nicht im Vordergrund. Es passiert fast nichts. Nur bei den Flächen, die im Inventar sind. Biodiversität ist aus Sicht der Praxis eine verwaltungsinterne Beschäftigung. Einkommensmässig gibt es Regionen, wo die Biodiversität wichtig ist, z.B. Entlebuch mit Hochmoor Vo. Wird wichtig werden via Markt, z.B. IP Suisse.
- Die Förderung der Biodiversität im Ackerbau wird von der Bevölkerung sehr positiv wahrgenommen. Das Punkteprogramm der IP-SUISSE fördert dies entsprechend bei den Landwirten und kommuniziert es sehr gut an die KonsumentInnen. Jedoch ist die Umsetzung des Punkteprogramms der IP-SUISSE sehr kompliziert. Kein Berater der IP-SUISSE konnte bis jetzt selber exakt die erreichte Punktzahl berechnen, da die Regelungen schwierig zu kontrollieren oder zu bewerten sind. Bei einer juristischen Auseinandersetzung dürfte das Reglement und die Umsetzung stark kritisiert werden.

Ausblick:

- Mit der AP 14-17 kommen die Biotopschutzinventare in den ÖLN. Das gibt im Bereich des Naturschutzes eine Klärung der Bedeutung dieser Vorschriften (und nicht eine Verschärfung). Die NHG Vorschriften müssten jetzt auch schon eingehalten werden. Dies ist auch im Interesse des BAFU, der ÖLN verbessert die Umsetzung des Naturschutzrechts.
- Ziel aus Sicht des BLW ist eine Vereinheitlichung des Naturschutzes via Landwirtschaftsämter. Für die Landwirte soll es nur eine Ansprechperson geben. Das wurde vor ca. 4-5 Jahren beschlossen, weil der Vollzug des Naturschutzes zu immer neuen Fragen und Problemen führte («Queckendossier»).

## 12.6. Bodenschutz

Meinungen:

- Bodenschutz ist ein «Papiertiger», da relativ wirkungslos, aufwendig, nicht messbar.
- Verstösse haben selten Sanktionen zur Folge.
- Boden ist im Interesse der Bauern.

Ausblick:

- In der EU sollen im Rahmen der GAP ebenfalls FF-Vorschriften eingeführt werden (mindestens drei Kulturen).

## 12.7. Tierschutz

Meinungen:

- Fazit BLK Audit: die kantonalen Vollzugsysteme funktionieren, mit ein paar Schwachstellen. Zu solchen Schwachstellen zählen:
  - die Zusammenarbeit an gewissen Schnittstellen;
  - die Leistungsaufträge an die Kontrollstellen;
  - dass die Kantonstierärzte ihre neue Verantwortung zu wenig kennen;
  - wenig Vertrauen einiger Kantonstierärzte in die Arbeit der Kontrollstellen;
  - die Aufsicht über die Kontrollstellen.
- Komplexer Vollzug: Im Tierschutz ist der Vollzug u.a. deshalb komplex, weil es einerseits privat- und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Vorschriften zu vollziehen und kontrollieren gilt und andererseits Bund und Kanton in den Vollzug involviert sind. Erschwerend ist das «duale System» mit TschG/TschV und DZV. Dies begünstigt den Eindruck der Bauern, dass sie bei Verstössen mehrfach bestraft werden: 1. Verfügung (mit Gebühr), 2. Strafanzeige (mit Busse oder mehr), 3. Kürzung der DZ. Viele erkennen nicht, dass es sich um zwei verschiedene Verordnungen handelt und sie den Tierschutz auch ohne Direktzahlungen einhalten müssen. Es geht auch um eine Gleichbehandlung: Bei anderen Branchen werden Auflagen bedingte Mehrkosten der Produktion auch nicht durch den Staat kompensiert.
- Im Grossen und Ganzen hat die Schweiz ein Vorschriftswerk, mit dem sich die Zielvorgaben erreichen lassen.
- Tierschutz im Vergleich: Die Beurteilung des Tierschutzes ist eine Frage der Referenz, haben wir einen absoluten Tierschutz als Referenz oder die konkrete Tierhaltung im internationalen Vergleich? Das TSchG sagt nicht, was tierschutzgerecht ist, sondern was dem Tier noch zugemutet werden kann. Die Regeln sind gemessen an den Zielen (Art. 3 TSchG) eher Kompromisse, die zu Gunsten des Tierhalters ausgereizt sind. Gemessen an diesen Zielen sind Minimumsvorschriften formuliert. Es gibt aber heute nur noch wenige Orte, wo sich Tierschutzprobleme in Verhaltensstörungen der Tiere etc. manifestieren. Im internationalen Vergleich sind die Vorschriften gut.
- Die CH hat insgesamt einen sehr grossen Vorsprung im Tierschutz. Einzelne Probleme kann es trotzdem geben, z.B.:
  - Bei Geflügel, das ist schon sichtbar: Zwar hat die CH schon lange Batteriehaltung verboten, aber es zeichnet sich ab, dass die EU bei Bodenhaltung die Minimalvorschriften für den Futterplatz grosszügiger ansetzt.
  - Bei Anbindehaltung für Rindvieh: diese gibt es in der EU sehr viel seltener, ausser evtl. in Österreich.
- Positive Nebenwirkungen des Tierschutzrechts sind, dass Landwirte zunehmend realisieren, dass eine gute Umgebung für das Tier auch für die Produktion gut ist. Es ist zwar schwer, dies zu belegen, aber es gibt Landwirte, die sich gegen die Vorschriften gewehrt haben und zwei Jahre nachdem sie diese umgesetzt haben, nicht mehr zur früheren Situation zurückkehren möchten. Ein Beispiel dafür ist die Vorschrift, dass Tiere nicht mehr auf nacktem Boden gehalten werden dürfen. Diese Vorschrift kann man umsetzen durch Einstreu oder z.B. durch Gummiauflagen auf Spaltenböden. Die Erfahrung zeigt, dass die Produktion zunimmt. Ab 2013 ist diese Vorschrift für die Munimäster zwingend.
- Negative Nebenwirkungen des Tierschutzrechts:
  - Kann es für die Tiere geben, dann, wenn der Eindruck entsteht, dass die Erfüllung des TSchG heisst, dass es für das Tier gut ist (TSchG schreibt Minimum vor, nicht was gut ist).
  - Konflikte zwischen Tierwohl und ökologischen Auflagen
  - Konflikte zwischen Tierwohl und Raumplanung: z.B. bei der Pferdehaltung von Nicht-Landwirten in der Landwirtschaftszone. Die Raumplanung gestattet nur Bauten, die Minimum Auslauf gewähren. Die Kommunikation mit der Raumplanung ist sehr schwierig.
- Verhältnis Tierschutzrecht, ÖLN und freiwillige Tierschutzprogramme: Man hat viel investiert, um bestehende Doppelspurigkeiten zwischen TSchG/TSchV und DZV zu bereinigen. Die beiden Verordnungen sind heute gut aufeinander abgestimmt. Doppelspurigkeiten gibt es im privaten Vollzug. Die freiwilligen Tierschutzprogramme, seien sie staatlich oder privat, sind eine wichtige Ergänzung. Für einen grösseren Teil der Produzenten gelten nicht nur die öffentlich-rechtlichen Tierschutzvorschriften, sondern sie machen bei BTS/RAUS mit und in privatrechtlichen Labelprogrammen.

Ausblick:

- Tierschutz in der Schweiz:

- Geplant ist keine weitere Verschärfung der Tierschutznormen. Die Normen wurden so gesetzt, dass es die nächsten Jahre geht. Es geht auch um den Investitionsschutz. Ausser es kommt etwas von der Gesellschaft auf die Landwirtschaft zu. Den Menschen fehlt zunehmend das Verständnis für die landwirtschaftliche Produktion und z.B. dafür, dass man Tiere in geschlossenen Stallsystemen hält. Handlungsbedarf gibt es eher bei der Umsetzung als bei den Normen.
- Zurzeit ist eine Revision des Tierschutzgesetzes im Gang mit Nachbesserungen zu den Verfahren. Beispielsweise soll besser geklärt werden, wann gegen einen fehlbaren Tierhalter eine Strafanzeige gemacht werden muss.

➢ Tierschutz in der EU: In der EU ist auch im Tierwohl eine grosse Dynamik ausgelöst worden, die wird weitergehen. Die EU wird die Systematik beibehalten mit Minimumsvorschriften auf Ebene EU und nationalen Freiräumen. Bis vor zwei Jahren (neuer EU-Vertrag von Lissabon) hatte EU kein Mandat im Tierschutzbereich. Es gab einfach einzelne vertikale Regelungen, z.B. für Schweine, Transport. Auf der «horizontalen Ebene» ist die EU nun sehr viel aktiver geworden, es werden Workshops organisiert für einen Abgleich der nationalen Gesetzgebungen. Ein EU Tierschutzgesetz steht zur Diskussion.

## 12.8. Bedeutung der Diskussionspunkte

Es handelt sich um die Darstellung des Spektrums an Meinungen und Vorschlägen, wie es im Rahmen der Gespräche zum Vorschein kam. Die entsprechenden Aussagen sind nicht repräsentativ und sie wurden im Rahmen der Fallstudie auch nicht überprüft. Sie sind als «Fundgrube» zu verstehen.

# 13. Beurteilung des Umwelt- und Tierschutzes

## 13.1. Datenlage

Es stehen nicht genügend Daten zur Verfügung, um den Umwelt- und Tierschutz in der Schweizer Landwirtschaft zuverlässig zu beurteilen. Besonders Daten zum Vollzug und zur Kontrolle fehlen weitgehend. Ein Grund dafür ist, dass der Vollzug praktisch immer Aufgabe der Kantone ist, die Kantone aber keine Auskunftspflicht haben.

Auch um das «outcome» – die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere – zu beurteilen, stehen nicht genügend Daten zur Verfügung, die als Agrarumwelt- und Tierwohlindikatoren gebraucht werden können. Dabei ist die Datenlage zur Beurteilung der Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt besser als die Datenlage zur Beurteilung des Tierwohl. Insbesondere ist nicht bekannt, wie viele Tiere in welchem System gehalten werden (Anbinde-/Laufstall, Boden, Einstreu u.a.).

Am besten ist die Datenlage beim Ökologischen Leistungsnachweis sowie bei den freiwilligen Programmen des Bundes, z.B. Etho-Programme, Extenso und ÖQV, also zum Vollzug der Direktzahlungsverordnung. Beim ÖLN besteht im Vergleich zu den anderen Gesetzen auch eine vergleichsweise gute Informationslage, wie die Kantone die Kontrollen organisieren und was das Ergebnis der Kontrollen ist.

Trotz dieser Schwierigkeiten wird versucht, im Sinne von Denkanstössen ein paar zusammenfassende Überlegungen anzustellen:

- Vollzug und Kontrolle: CH und GR, VD im Vergleich
- Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere: CH und GR, VD im Vergleich
- Einordnung der Ergebnisse

## 13.2. Vollzug und Kontrolle

Vollzug und Kontrolle von Umwelt- und Tierschutzvorschriften auf Ebene Bund und in den beiden Fallstudienkantonen GR und VD werden anhand von drei Kriterien verglichen:

- Art der Kontrollen: Gibt es nur Anlasskontrollen oder auch systematische Kontrollen?
- Auswertung der Kontrollergebnisse: Werden die Kontrollergebnisse / Beanstandungen nur dokumentiert oder auch ausgewertet?
- Veröffentlichung der Kontrollergebnisse: Werden die Auswertungen nur verwaltungsintern verwendet oder auch in Form von anonymisierten Statistiken veröffentlicht?

Das Ergebnis des Vergleichs in Tabelle 26 ist, dass systematische Kontrollen die Ausnahme sind, ebenso die Auswertung der Kontrollergebnisse und der Beanstandungen. Entsprechend intransparent ist insgesamt der Vollzug. Klare Ausnahme ist der Ökologische Leistungsnachweis, wo im Agrarbericht jährliche aggregierte Ergebnisse zu Anzahl Kontrollen, Art und Anzahl Beanstandungen sowie Anzahl und Höhe von Direktzahlungskürzungen nach Kantonen veröffentlicht werden.

**Tabelle 26 Kontrolle von Umwelt- und Tierschutzvorschriften**

| | Es gibt systematische Kontrollen | | | Kontrollergebnisse / Beanstandungen werden ausgewertet | | | Kontrollergebnisse / Beanstandungen werden veröffentlicht | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Bund** | **GR** | **VD** | **Bund** | **GR** | **VD** | **Bund** | **GR** | **VD** |
| **ÖLN** | teilweise | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Nein | Nein |
| **Gewässerschutz** | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | - | - | - |
| **PSM** | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | - | - | - |
| **Naturschutz** | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | - | - | - |
| **Bodenschutz** | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein | - | - | - |
| **Tierschutz** | Nein | Ja | Ja | teilweise | Nein | Nein | Teilweise | - | - |

## 13.3. Agrarumweltqualität und Wohl der Nutztiere

Die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere werden anhand von ausgewählten verfügbaren gesamtschweizerischen und kantonalen Daten (GR, VD) betrachtet. Die Agrarumweltindikatoren entstammen sehr unterschiedlichen Quellen:

- Messungen in der Umwelt:
    - Nitrat, PSM im Grundwasser (GW)
    - Anteil bedrohte Säugetier-, Vögel- und Pflanzenarten
- Schätzungen/Hochrechnungen auf der Basis von Erhebungen und Modellen:
    - Anteil erosionsgefährdete Ackerflächen
    - Ausgebrachte PSM Wirkstoffe pro relevante Fläche (Ackerland+Dauerkulturen)
    - Nährstoffbilanzen für N und P
    - Anteil Milchkuh GVE in Laufstall
    - Anteil Mastschweine GVE im Labelstall mit Mehrflächenbuchen und Auslauf
    - Anteil Mastschweine GVE in Freilandhaltung
- handlungsorientierte Informationen zur Bewirtschaftung/Nutztierhaltung, die in Zusammenhang mit der Umweltqualität/dem Tierwohl stehen, inkl. Beteiligung an Programmen des Bundes:
    - Anteil Ackerland an LN
    - Anteil Extenso- an Brot-/Futtergetreide- und Rapsfläche
    - Anteil Bio- an LN
    - ÖLN Sonderbewilligungen für PSM pro relevante Fläche (Ackerland+Dauerkulturen)
    - Anteil Ökoausgleichsflächen an LN
    - Anteil Ökoausgleichsflächen in Vernetzungsprojekten an LN
    - Anteil GVE in den Ethoprogrammen RAUS und BTS
- Ergebnisorientierte Informationen zur Bewirtschaftung:
    - Anteil Ökoausgleichsflächen mit Qualität an LN
- Informationen zu Vollzug und Kontrolle ÖLN: Anteil Betriebe, bei denen ÖLN beanstandet wird nach Art der Beanstandung:
    - Pufferstreifen / Grasstreifen
    - Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln
    - ausgeglichene Düngerbilanz
    - tiergerechte Haltung der Nutztiere
    - angemessener Anteil an Ökologischen Ausgleichsflächen
    - geeigneter Bodenschutz
    - geregelte Fruchtfolge
- Informationen zu politischen Massnahmen ausserhalb ÖLN, inkl. Umsetzung:
    - Anteil geschützte Landesflächen
    - Anteil geschützte TWW Flächen
    - Tierschutzstraffälle

**Tabelle 27 Indikatoren zur Beurteilung der Agrarumweltqualität und des Wohls der Nutztiere**

| Agrarumwelt- und Tierwohlindikatoren (Jahre: 2009 oder 2010) | Daten-erhebung: | CH | GR | VD |
|---|---|---|---|---|
| **Wasser** | | | | |
| - Nitrat im GW: % Messstellen über Anforderungswert[53] | NAQUA | 17% | ? | ? |
| - PSM im GW: % Messstellen mit Nachweis PSM | NAQUA | 52% | ? | ? |
| - PSM im GW: % Messstellen über Anforderungswert[54] | Kantone | 9% | ? | ? |
| - Anteil Ackerland an LN | BFS | 38% | 8% | 64% |
| - % Betriebe[55] mit ÖLN-Beanstandungen Pufferstreifen | Kantone | 1,3% | 0,5% | 1,8% |
| **Pflanzenschutzmittel** | | | | |
| - Durchschn. Wirkstoffmengen pro Fläche[56] (kg/ha) | BLW | 5,2 | ? | ? |
| - % Extenso- an BG+FG+Raps Flächen | Kantone | 42% | 71% | 40% |
| - % Bio an LN | Kantone | 11% | 57% | 3% |
| - Anteil mit Sonderbewilligungen behandelte Fläche[57] | Kantone | 1,3% | 0% | 1,4% |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen PSM | Kantone | 0,8% | 0,2% | 0,6% |
| - ÖLN-Beanstandungen PSM pro 10‘000 ha[58] | Kantone | 6,5 | 15,2 | 1,1 |
| **Düngung** | | | | |
| - Viehdichte (GVE/ha) | BFS | 1,7 | 0,9 | 0,7 |
| - Nährstoffbilanz Stickstoff (t/J), ca. | BFS | 100‘000 | ? | ? |
| - Nährstoffbilanz Phosphor (t/J), ca. | BFS | < 5‘000 | ? | ? |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen Düngerbilanz | Kantone | 1,3% | 0,06% | 0,8% |
| **Naturschutz** | | | | |
| - % bedrohte Säugetierarten | OECD | 33% | ? | ? |
| - % bedrohte Vögel | OECD | 36% | ? | ? |
| - % bedrohte Pflanzen | OECD | 30% | ? | ? |
| - % Landesfläche unter Schutz | OECD/IUCN | 30 / 25% | ? | ? |
| - % TWW geschützt (2006) | BAFU | 28% | ? | ? |
| - % Ökoausgleichsflächen an LN | Kantone | 12% | 29% | 9% |
| - % ÖQV Flächen Qualität an LN | Kantone | 3,6% | 9,4% | 2,1% |
| - % ÖQV Flächen Vernetzung an LN | Kantone | 5,1% | 9,6% | 1,3% |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen Ökoausgleich | Kantone | 0,8% | 0,8% | 1,7% |
| **Bodenschutz** | | | | |
| - % mittel bis stark erosionsgefährdete Ackerflächen | BAFU | 39% | ? | ? |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen Bodenschutz | Kantone | 0,4% | 0% | 1,1% |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen Fruchtfolge | Kantone | 0,2% | 0,1% | 0,4% |
| **Tierschutz** | | | | |
| - % Milchkuh GVE im Laufstall | SHL[59] | 41% | ? | ? |
| - % Mastschweine GVE im Labelstall mit Auslauf | SHL | 64% | ? | ? |
| - % Mastschweine GVE in Freilandhaltung | SHL | 0,7% | ? | ? |
| - % GVE in RAUS | Kantone | 72% | 87% | 77% |
| - % GVE in BTS | Kantone | 44% | 46% | 50% |
| - % Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen tiergerechte H. | Kantone | 5,3% | 2,5% | 4,1% |
| - Straffälle (pro 1‘000 Nutztierhaltungen) | Kantone | 4 | 1 | 4 |

[53] Anforderungswert Gewässerschutzverordnung: 25 mg/l
[54] Anforderungswert Gewässerschutzverordnung: 0,1 µg/l
[55] «% Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen» = Prozentsatz der kontrollierten ÖLN Betriebe mit entsprechenden Beanstandungen
[56] Wirkstoffmenge pro Fläche, die als Ackerland oder für Dauerkulturen genutzt wird.
[57] Fläche = offene Ackerfläche; nur Sonderbewilligungen im Ackerbau (vgl. im Schlussbericht)
[58] Fläche = offene Ackerfläche + Dauerkulturen
[59] Schätzung aufgrund repräsentativer Umfrage

Die Ergebnisse des Vergleichs in Tabelle 27 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für viele Indikatoren liegen keine kantonalen Daten vor.
- Wo Daten vorliegen, weichen die Kantone GR und VD mit wenigen Ausnahmen deutlich vom gesamtschweizerischen Durchschnitt ab.
- Die Kantone GR und VD unterscheiden sich mit wenigen Ausnahmen auch untereinander deutlich bei praktisch allen betrachteten Indikatoren:
    - Gemeinsamkeiten GR-VD: die Viehdichte liegt unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt und der Prozentsatz GVE im Ethoprogramm BTS liegt über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.
    - Unterschiede GR-VD: der Kanton VD hat im Vergleich zur CH (GR) (sehr) viel mehr Ackerland + (sehr) viel weniger Bio + (sehr viel) weniger Ökoausgleich + (sehr viel) weniger Ökoausgleich mit Qualität + (sehr viel) weniger Ökoausgleich mit Vernetzung + (sehr) viel weniger ÖLN-Beanstandungen bei PSM
- Der Anteil Betriebe mit ÖLN-Beanstandungen liegt mehrheitlich unterhalb von einem Prozent. Ausser beim Tierschutz erfüllen jeweils 99 Prozent der kontrollierten Betriebe den jeweiligen ÖLN Regelungsbereich (angemessener Anteil an ökologischer Ausgleichsfläche, Pufferstreifen, ausgeglichene Düngerbilanz etc.). Wie ist dieses Ergebnis zu interpretieren?
    - Produzieren die Betriebe umweltschonend und tiergerecht?
    - Halten die Betriebe die Vorschriften sehr gut ein (hohe compliance)?
    - Sind die Kontrollen zu wenig streng?
    - Ist der ÖLN zu wenig restriktiv und damit tendenziell auch wenig wirksam?

Die Ergebnisse verdeutlichen, wie schwierig es ist, eine Beurteilung abzugeben über die Agrarumweltqualität und das Wohl der Nutztiere in der Schweiz. Entweder fehlen die Daten und/oder sie sind regional sehr unterschiedlich und/oder sie sind schwierig zu interpretieren.

## 13.4. Einordnung der Ergebnisse

In Tabelle 28 werden Ergebnisse der Umsetzungsanalyse in fünf Kategorien eingeordnet:

- Stärken
- eher Stärken
- nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für die Schweiz konstituierend bzw. für den Gesetzesvollzug in der Schweiz typisch sind
- eher Schwächen
- Schwächen

Die Einordnung erfolgt nicht aus einem Vergleich mit anderen Ländern/Regionen (das ist Ergebnis des Schlussberichtes), sondern aus einer «Innenperspektive». Sie ist nicht abschliessend und soll als Diskussionsgrundlage dienen. Die Zusammenstellung weist auf zahlreiche Entwicklungsmöglichkeiten hin.

## 13.5. Ist die Schweiz besser?

Viele Gesprächspartner kommentierten Vollzug und Kontrolle der Vorschriften sowie die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt und das Wohl der Nutztiere in der Schweiz durchaus (selbst)kritisch. Mehrheitlich erfolgt zum Abschluss trotzdem die Einschätzung, dass die Schweiz im Vergleich zum Ausland sehr viel besser da stehe. Das «ceterum censeo» lautet, wie ein Zitat illustriert : «Mais on est toujours mieux que d'autres pays européens!» Gleichwohl vertraten mehrere Gesprächspartner die Position, es sei keine gute Idee, die Qualitätsstrategie darauf aufzubauen, «besser als die anderen zu sein».

Im Schlussbericht wird der Umwelt- und Tierschutz in der Schweizer Landwirtschaft unter Berücksichtigung des Vollzugs sowie des «outcome» (Agrarumweltqualität, Wohl der Nutztiere) mit der Situation in Deutschland, Österreich, der Niederlande und Frankreich verglichen. Auf der Basis ausgewählter exemplarischer Daten und Analysen werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten, Stärken und Schwächen sowie Entwicklungspotentiale für die Schweiz identifiziert.

**Tabelle 28 Einordnung der Ergebnisse (Diskussionsgrundlage)**

| Stärke | Eher Stärke | Nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für CH konstituierend oder für Vollzug typisch | Eher Schwäche | Schwäche |
|---|---|---|---|---|
| **Allgemein**<br>etablierte Plattformen für Erfahrungsaustausch und Harmonisierung des Vollzugs, z.B. KOLAS, KVU, KNBL, KPSD, KIP, PIOCH, ERFA Gruppe ISO/IEC 17020 akkreditierte Kontrollstellen<br>hohe soziale Kontrolle (dichte Besiedlung, hohe Sensibilität der Bevölkerung)<br>Veröffentlichung der Anzahl Betriebe mit DZ-Kürzungen aufgrund von Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes (gesamte CH)<br>**ÖLN**<br>alle Betriebe werden kontrolliert (mindestens einmal in vier Jahren)<br>alle Kontrollen werden vor Ort durchgeführt<br>hohe Akzeptanz der ÖLN Kontrollen<br>jährliche Veröffentlichung der | **Allgemein**<br>Koordination verschiedener öffentlich-rechtlicher Kontrollen<br>Koordination öffentlich- und privatrechtlicher Kontrollen<br>**ÖLN**<br>gemeinsam von Verwaltung, Beratung, Kontrollstellen erarbeitete Kontrollhandbücher (KIP, PIOCH)<br>**Tierschutz**<br>systematische Kontrollen, auch bei nicht ÖLN Betrieben vorgeschrieben (aber noch nicht flächendeckend umgesetzt) | **Allgemein**<br>deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen beim Vollzug: von der Organisation über die Kontrolle, die Häufigkeit und Strenge der Ahndung von Verstössen bis zum Umgang mit Kontrollergebnissen<br>Bund übt seine Aufsichtsfunktion gegenüber den Kantonen sehr zurückhaltend aus<br>Kontrollaufgaben werden oft an privatrechtliche Organisationen delegiert<br>**ÖLN**<br>landwirtschaftliche Organisationen sind in vielen Kantonen massgeblich am Vollzug beteiligt<br>Kontrolleure sind meistens praktizierende Landwirte<br>grosser Anreiz, Vorschriften einzuhalten durch hohe DZ<br>Nachweispflicht für ÖLN bei Landwirten<br>Landwirte können zur Finanzierung der Kontrollen verpflichtet werden<br>ÖLN-Beanstandungen sind sel- | **Allgemein**<br>knappe Ressourcen für den Vollzug<br>vielfach keine klare Trennung von Beratung und Kontrolle<br>Vorschriften ändern häufig und Komplexität nimmt zu<br>keine bzw. schwache Anreize für Weiterbildung und Inanspruchnahme von Beratung<br>BLK mit wenigen Kompetenzen<br>**ÖLN**<br>grossmehrheitlich angekündigte Kontrollen<br>Möglichkeit, Kontrollstelle zu wählen<br>Kontrolleure arbeiten mehrheitlich Teilzeit<br>ÖLN Oberkontrollen werden durch BLW angeordnet, aber von Kantonen vollzogen<br>ÖLN bei Spezialkulturen stark durch Produzentenorganisationen geprägt | **Allgemein**<br>Viele schwierig kontrollierbare Vorschriften<br>Keine funktionierende zentrale Kontrolldatenbank<br>Keine systematische Kontrolle landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes<br>wenige Informationen zum Vollzug landwirtschaftsrelevanter Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes durch Kantone<br>z.B. unbekannt, wie viele und welche Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes nach Kantonen<br>keine formalisierte Oberaufsicht durch Bund bei Umweltrecht<br>**ÖLN**<br>keine einheitlichen verbindli- |

| Stärke | Eher Stärke | Nicht beurteilte zentrale Ergebnisse, die für CH konstituierend oder für Vollzug typisch | Eher Schwäche | Schwäche |
|---|---|---|---|---|
| Ergebnisse der ÖLN Kontrollen im Agrarbericht, differenziert nach ÖLN Bereich und Kanton (bis 2010, nicht mehr 2011)<br><br>jährliche Veröffentlichung der PSM Sonderbewilligungen (gesamte CH)<br><br>**Tierschutz**<br><br>Im internationalen Vergleich strengere Vorschriften<br><br>einheitliche Vorgaben für Kontrollen (Kontrollhandbuch)<br><br>DZ-Kürzung bei Verstössen direkt möglich<br><br>jährliche Veröffentlichung Statistik Tierschutzstrafrechtsfälle durch BVET<br><br>Audit durch BLK | | ten: i.d.R. je ÖLN Bereich weniger als ein Prozent der kontrollierten Betriebe<br><br>im Durchschnitt eher geringe DZ-Kürzungen je Betrieb mit ÖLN-Beanstandung (ca. 1‘000 CHF/Betrieb im Durchschnitt mehrerer Jahre, ca. 2 Prozent der durchschnittlichen DZ je Betrieb) | komplizierte Vorschriften für Auswahl und Einsatz von PSM auf ÖLN Betrieben<br><br>Möglichkeit, eine Sonderbewilligungen für PSM zu einzuholen<br><br>Kriterien für Erteilung von PSM Sonderbewilligungen nicht öffentlich<br><br>Unterschiede in der Bewilligungsspraxis für PSM Sonderbewilligungen nicht transparent<br><br>keine Veröffentlichung kantonal differenzierter Daten bei PSM Sonderbewilligungen<br><br>keine Veröffentlichung kantonal differenzierter Daten bei DZ-Kürzungen aufgrund von Verstössen gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes | chen Checklisten<br><br>ÖLN wird im Wesentlichen anhand von Dokumenten/Aufzeichnungen beurteilt<br><br>wenig Zeit für «Outdoor»-Kontrollen (Betriebs-, Stall- und Feldbesichtigung)<br><br>ÖLN Kürzungsrichtlinien behörden- und nicht rechtsverbindlich und möglicherweise nicht einheitlich angewendet<br><br>Im Bereich Gewässer-, Boden- und Naturschutz DZ-Kürzungen nur möglich, wenn rechtskräftige Entscheide (mindestens Feststellungsverfügungen) vorliegen<br><br>Wenig formalisierte Oberaufsicht und Oberkontrolle durch Bund bei ÖLN<br><br>Vermutlich mehrheitlich keine formalisierte Oberkontrolle in Kantonen (in GR, VD keine)<br><br>Keine Veröffentlichung Berichte von Oberkontrollen von Bund und Kantonen |

# 14. Quellen

## 14.1. Gespräche mit ExpertInnen

Die Gespräche wurden geführt von:

- Albisser, Gregor Albisser (GA)
- Barjolle, Dominique (DB)
- Baur, Priska (PB)
- Rieder, Stefan (SR)

### Nationale Ebene

**Verwaltung**

Landwirtschaft

Félix, Olivier. Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Fachbereich Pflanzenschutzmittel. Bern. 20. Juli 2011, 08.00 – 10.00 Uhr. (PB)

- Olivier Félix, Leiter Fachbereich Pflanzenschutz, Bundesamt für Landwirtschaft BLW.

Kessler, Victor; Corinne Juge & Claudia Valli. Bundesamt für Landwirtschaft BLW. Bern. 25. August 2011, 09.30 – 12.45 Uhr. (PB, DB)

- Victor Kessler: Leiter Fachbereich Öko- und Ethoprogramme, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
- Corinne Juge: Mitarbeiterin Fachbereich Öko- und Ehtoprogramme, Teilproject Acontrol, Bundesamt für Landwirtschaft BLW.
- Claudia Valli: Mitarbeiterin Direktionsbereich Direktzahlungen und ländliche Entwicklung, Bundesamt für Landwirtschaft BLW.

Umwelt

Wild, Florian & Hansueli Gujer. Bundesamt für Umwelt BAFU. Bern. 23. Juni 2011, 14 – 16 Uhr. (SR, PB)

- Florian Wild: Leiter Abteilung Recht, Bundesamt für Umwelt BAFU.
- Hansueli Gujer: Leiter Koordination Landwirtschaft, Sektion Grundwasserschutz, Bundesamt für Umwelt BAFU.

Tierschutz

Binder, Heinrich. Bundesamt für Veterinärwesen BVET, Fachbereich Tierschutz. Bern. 21. Juli 2011, 08.00 – 10.00 Uhr. (PB)

- Heinrich Binder: Leiter Fachbereich Tierschutz, Bundesamt für Veterinärwesen BVET.

Lüthi, Thomas; Jasmin Schaub & Corinne Wittwer. Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK. Bern. 24. August 2011, 15.30 – 17.15 Uhr. (PB)

- Thomas Lüthi: Leiter Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK.
- Jasmin Schaub: Auditierung Primärproduktion, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK.
- Corinne Wittwer: Auditierung Primärproduktion, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK.

Seco

Roggli, Lorenz. Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS. Bern. 15. August 2011, 08.15 – 10.00 Uhr. (PB)

- Lorenz Roggli: Leitender Begutachter Bereich Landwirtschaft, Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS, Staatssekretariat für Wirtschaft Seco.

**Kontroll-/Inspektionsstellen**

Droz, Selina. bio.inspecta AG. Befragt zu Westschweiz und Kanton Waadt. Biel. 22. September 2011, 08.00 – 10.00 Uhr. (PB)

- Selina Droz: Regionalleiterin bio.inspecta AG Westschweiz.

Furrer, Stephan & Thomas Wiederkehr. Qualinova AG. Neudorf. 5. Juli 2011, 7.45 – 11.15 Uhr. (PB)

- Stefan Furrer: Geschäfts- und Kontrollleiter Qualinova AG.
- Thomas Wiederkehr: Qualitätsleiter Qualinova AG.

**Forschung & Beratung**

Rösch, Martina. Agridea, KIP, Koordinationsgruppe ÖLN Deutschschweiz-Tessin. Lindau. 28. Juli 2011, 10.00 – 11.45 Uhr. (GA)

- Martina Rösch: Leiterin Koordinationsgruppe ÖLN Deutschschweiz-Tessin, Agridea Lindau.

**Branchenvertreter**

Fischer, Ruedi. Verband Schweizerischer Kartoffelproduzenten VSKP. Bätterkinden. 13. Juli 2011, 09.15 – 11.00 Uhr. (PB)

- Ruedi Fischer: Präsident Verband Schweizerischer Kartoffelproduzenten VSKP.

Feitknecht, Ulrico. Suisseporcs. Hof Ramello, Cadenazzo. 14. Juli 2011, 10.00 – 12.30 Uhr. (PB)

- Ulrico Feitknecht: Präsident Suisseporcs. Betriebsleiter des Hof Ramello in Cadenazzo.

Glauser, Fritz. Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV. Romont. 15. Juli 2011, 14.45 – 16.30 Uhr. (PB)

- Fritz Glauser: Präsident Schweizerischer Getreideproduzentenverband SGPV.

Nicod, Bernard. Schweizer Rindviehproduzenten SRP. Granges-près-Marnand. 28. Juli 2011, 14.00 – 16.00 Uhr. (GA)

- Bernard Nicod: Präsident Schweizer Rindviehproduzenten SRP.

Gfeller, Peter. Schweizer Milchproduzenten SMP. Werdthof, Kappelen. 09. August 2011, 10.00 – 12.00 Uhr. (GA)

- Peter Gfeller: Präsident Schweizer Milchproduzenten SMP. Betriebsleiter Werdthof.

Jans, Pius. Schweizerischer Obstverband SOV. Gelfingen. 09. August 2011, 13.00 – 15.30 Uhr. (GA)

- Pius Jans: Präsident Schweizerischer Obstverband SOV.

## Kanton Graubünden

**Verwaltung**

Landwirtschaft

Luzi, Valentin; Rudolf Bucher & Peter Vincenz. Amt für Landwirtschaft und Geoinformation ALG, Kanton Graubünden. Chur. 02. September 2011, 13.00 – 15.00 Uhr. (GA)

- Valentin Luzi: Leiter Abteilung Agrarmassnahmen, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation ALG, Kanton Graubünden.
- Rudolf Bucher: Leiter Flächen/Ökologie, Abteilung Agrarmassnahmen, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation ALG, Kanton Graubünden.
- Peter Vincenz: Leiter Kontrollwesen, Abteilung Agrarmassnahmen, Amt für Landwirtschaft und Geoinformation ALG, Kanton Graubünden.

Tierschutz

Hanimann, Rolf. Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit ALT, Kanton Graubünden. Chur. 28. September 2011, 9.00 – 10.30 Uhr. (GA)

- Rolf Hanimann: Kantonsveterinär und Amtsvorsteher, Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit ALT, Kanton Graubünden.

Umweltschutz

Huber-Wälchli, Veronika & Josef Hartmann. Amt für Natur und Umwelt ANU, Kanton Graubünden. Chur. 30. September 2011, 8.00 – 10.00 Uhr. (GA)

- Veronika Huber-Wälchli: Leiterin des Rechtsdienstes, Abteilung Verfahrenskoordination, Amt für Natur und Umwelt ANU, Kanton Graubünden.
- Josef Hartmann: Leiter Biotop- und Artenschutz, Abteilung Natur und Landschaft, Amt für Natur und Umwelt ANU, Kanton Graubünden.

## Kanton Waadt

### Verwaltung

Landwirtschaft

Brand, Frédéric; Collet, Jean-Pascal. Service d'agriculture SAGR, Canton de Vaud. Morges. 23. August 2011, 14.30 – 16.45 Uhr. (DB, PB)

- Frédéric Brand: Chef de service d'agriculture SAGR, Département de l'économie, Canton de Vaud.
- Jean-Pascal Collet: Responsable paiements directs, Service d'agriculture SAGR, Département de l'économie, Canton de Vaud.

Tierschutz

Caula, François & Jean-Luc Mermoud. Service de la consommation et des affaires vétérinaires SCAV, Canton de Vaud. Epalinges. 24. August 2011, 13.00 – 15.00 Uhr. (DB)

- François Caula: Véterinaire officiel, Service de la consommation et des affaires vétérinaires SCAV, Canton de Vaud.
- Jean-Luc Mermoud:

Umwelt

Jaton, Jean-François; Jean-Michel Zellweger; Raymond Vallier & Claude Kündig. Service des eaux, sols et assainissement SESA, Canton de Vaud. Lausanne. 25. August 2011, 15.00 – 17.00 Uhr (DB, PB)

- Jean-François Jaton: Chef de Service des eaux, sols et assainissement SESA, Département de la sécurité et de l'environnement, Canton de Vaud.
- Jean-Michel Zellweger: Etat major de service, Canton de Vaud.
- Raymon Vallier: gère projet pilote du Boiron, Canton de Vaud.
- Claude Kündig: Protection de sol, Canton de Vaud.

Naturschutz

Strehler Perrin, Cathérine. Service des forêts, de la faune et de la nature SFFN, Canton de Vaud. St. Sulpice. 09. September 2011, 09.00 – 11.00 Uhr. (PB)

- Cathérine Strehler Perrin: Conservatrice de la nature, Service des forêts, de la faune et de la nature, Département de la sécurité et de l'environnement.

### Landwirtschaftliche Organisationen

Friedli, Marcel & Christophe Kündig. Prométerre – Office EcoPrest. Lausanne. 24. August 2011, 08.30 – 12.00 Uhr. (DB, PB)

- Marcel Friedli: Chef d'office EcoPrest, Prométerre.
- Christophe Kündig: Chef de secteur de protection des plantes, Canton de Vaud.

## 14.2. Gesetzliche Grundlagen

### Schweizerische Eidgenossenschaft (Bund)

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), SR 172.010.1
- Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451
- Tierschutzgesetz (TSchG), SR 455
- Tierschutzverordnung (TSchV), SR 455.1
- Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV), SR 496.000
- Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG), SR 814.01
- Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo), SR 814.12
- Gewässerschutzgesetz (GSchG), SR 814.20
- Gewässerschutzverordnung (GSchV), SR 814.201
- Luftreinhalte-Verordnung (LRV), SR 814.318.142.1
- Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV), SR 814.81
- Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG), SR 910.1
- Direktzahlungsverordnung (DZV), SR 910.13
- Verordnung über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKIL), 910.15
- Entwurf Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL)
- Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV), SR 916.161
- Dünger-Verordnung (DüV), SR 916.171
- Verordnung über die Erhebung und Bearbeitung von landwirtschaftlichen Daten, SR 919.117.71
- Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (AkkBV), SR 946.512

### Kanton Graubünden

- Verfassung des Kantons Graubünden, BR 110.100
- Kantonales Natur- und Heimat-schutzgesetz (KNHG), Kanton Graubünden, BR 496.000
- Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV), Kanton Graubünden, BR 496.100
- Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, Kanton Graubünden, BR 496.110
- Kantonales Gewässerschutzgesetz (KGSchG), Kanton Graubünden, BR 815.100
- Kantonale Gewässerschutzverordnung (KGSchV), Kanton Graubünden, BR 815.200
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (KUSG), BR 820.100
- Kantonale Umweltschutzverordnung (KUSV), Kanton Graubünden, BR 820.110
- Kantonale Landwirtschaftsverordnung, BR 910.050
- Kantonales Veterinärgesetz (VetG), BR 914.000
- Kantonale Veterinärverordnung (VetV), BR 914.100

### Kanton Waadt

- Constitution de Canton de Vaud (Cst-VD), RS 101.01
- Règlement d'application sur  la protection de la nature, des monuments et des sites (RLPNMS), RS 450.11.1
- Règlement d'application sur les produits chimiques (RVLChim), RS 813.11.1
- Règlement d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environment (RVLPE), RS 814.01.1
- Règlement d’application de l’ordonnance fédérale relative à l’étude de l’impact sur l’environnement (RVOEIE), RS 814.03.1
- Règlement sur l'agroécologie (RAgrEco), RS 910.21.1
- Règlement sur la protection des animaux (RPA), RS 922.05.1

## 14.3. Vollzugshilfen: Weisungen, Merkblätter etc. (unvollständig)

- Weisungen und Erläuterungen zur Direktzahlungsverordnung des BLW
- ÖLN Kontrollhandbuch KIP
- ÖLN Kontrollhandbuch PIOCH
- Tierschutz-Kontrollhandbuch und –checkliste Rinder
- Tierschutz-Kontrollhandbuch und –checkliste Schweine
- Richtlinien zur Kürzung der Direktzahlungen
- Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft: von fünf Modulen wurden zwei im Jahr 2012 publiziert (Baulicher Umweltschutz, Nährstoffe und Verwendung von Düngern)
- Merkblätter zum Thema ökologischer Ausgleich
- Ausführungsbestimmungen zu Natur- und Heimatschutz, Kanton Graubünden

## 14.4. Literatur und Materialien

### Nationale Ebene


Ambühl, Yvonne & Tabitha Müntener. 2008. Vergleich Tierschutzniveau Schweiz – EU, Haltung von Nutztieren. Praktikumsbericht. Stand Mai 2008. 132 p. (inkl. Kurzfassung, 11 p.)

Beguin, Jan & Sten Smola. 2010. Stand der Drainagen in der Schweiz. Bilanz der Umfrage 2008. Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 24 p.

Breitinger, Eric. 2011. Schweizer Bauern sind die eifrigsten Gifte-Spritzer. In: Saldo Nr. 17. 26.10.2011. p. 10/11.

Bonjour Engineering GmbH, METEOTEST, Oetiker+Partner AG, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL). 2010. Ammoniakemissionen in der Schweiz: Neuberechnung 1990-2007, Prognose bis 2020. Im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und der Abteilung Luftreinhaltung und NIS, Sektion Luftqualität, 3003 Bern. 79 S.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW & Bundesamt für Umwelt BAFU. 2011. Baulicher Umweltschutz - Ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft. 124 p. (http://www.blw.admin.ch/dienstleistungen/01233/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdoJ_gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW & Bundesamt für Veterinärwesen BVET. 2011. Acontrol – Liste der Kontrollpunkte. Bereich Tierschutz. 17 p. (https://www.agate.ch/portal/c/document_library/get_file?uuid=e629be56-cfac-4b16-9e73-6abf900debb3&groupId=26918)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2010. Agrarbericht 2010. 268 p. (http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdoB3fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2011. Übersicht zum Agrarpaket Herbst 2011. 3 p.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2011. Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17). Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014 bis 2017. Erläuternder Bericht. 23 p. (http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdoN,g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. Direktionsstab. 2008. Übersicht über 20 Fact-Sheets für die Vollzugshilfe Umweltschutz. 2 p.

Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen, Bundesamt für Gesundheit. 2011. Mehrjähriger nationaler Kontrollplan für die Schweiz 2010-2014. Stand Januar 2011. 89 S.

Bundesamt für Umwelt BAFU & Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2008. Umweltziele Landwirtschaft, hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. 221 p.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.). 2009. Ergebnisse der Grundwasserbeobachtung Schweiz (NAQUA). Zustand und Entwicklung 2004 – 2006.

Bundesamt für Umwelt BAFU & Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2011. Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft. Ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft. Entwurf zur Stellungnahme. Stand: Februar 2011. 58 p.

Bundesamt für Umwelt BAFU & Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2011. Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft. Ein Modul der Vollzugshilfe Umweltschutz in der Landwirtschaft. Entwurf zur Stellungnahme. Stand: Februar 2011. 57 p.

Bundesamt für Umwelt BAFU & Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.). 2011. Umwelt Schweiz 2011. Ca. 100 S.

Bundesamt für Umwelt BAFU, Abteilung Recht. 2011. Laufende und geplante Rechtsetzung 2011 – 2016 im Umweltbereich. Gesamtübersicht. 10 p. (http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22610.pdf)

Bundesamt für Umwelt BAFU. 2011. Kritik der Umweltleistungen der Schweizer Landwirtschaft. Stand Mai 2011. 22 Folien.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL & Bundesamts für Wasser und Geologie BWG (Hrsg.). 2004. NAQUA – Grundwasserqualität in der Schweiz 2002/2003. 204 S.

Bundesamt für Veterinärwesen BVET. 2010. Tierschutz – von den kantonen gemeldete Strafverfahren 2010. 9 p.

Bundesamt für Veterinärwesen BVET. 2010. Tierschutzbericht 2009. 47 p. (http://www.bvet.admin.ch/themen/tierschutz/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFdHt9e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Bundesamt für Veterinärwesen BVET. 2011. Jahresbericht 2010. 51 p. (http://www.bvet.admin.ch/dokumentation/00327/02466/03778/index.html?lang=de&download=NHzLp-Zeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFdYB_fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Bundesamt für Veterinärwesen BVET. 2011. Tierschutz - von den Kantonen gemeldete Strafverfahren 2010. 9 p. (http://www.bvet.admin.ch/themen/tierschutz/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFdYF4gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK. 2011. Jahresbericht der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK 2010. 2 p.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK. 2011. Organigramm der BLK. 1 p. (http://www.bvet.admin.ch/blk/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDfX9_g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--; Zugriff: 02.11.2011)

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK. 2011. Schlussbericht zum Auditprogramm. Tierschutzvollzug auf Betrieben mit Nutztieren. 41 p. (http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24427.pdf)

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. 2011. 11.3787 – Interpellation von Daniel Jositsch, Nationalrat. Keine Alibi-Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben.

European Environment Agency. 2011. Bathing water results 2010 – Switzerland. 8 p. (http://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/report2011/Switzerland.pdf)

Federal Office for the Environment FOEN. 2010. Information from Switzerland. 15.11.2010. Informations on Sanctions for Environmental Offences. 9 p. (internes Papier)

Gujer, Hansueli. Div. BAFU-interne Materialien zu Agrarpolitik, Umweltzielen und Umweltdefiziten, Vollzug ÖLN u.a. 2010/2011.

Gujer, Hansueli. 2009. COST meeting WG 3. Mitigation options for nutrient reduction in surface water and ground water. Wageningen, 18./19.5.09 – interner Kurzbericht. 3 p. (BAFU-internes Papier, Juni 09)

Gujer, Hansueli. 2010. Riparian buffer strips as a multifunctional management tool in agricultural landscapes. April 25-28th 2010, Ballater Scotland. Referat anlässlich der COST Action 86960 Fachdiskussion in Eschikon, 23.8.10.

Gujer, Hansueli. 2011. Zusatzinformationen von BAFU vom 28. März 2011 zum Bericht: Reduktion von Einwirkungen von Düngerüberschüssen und Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt (03.3590 Po. UREK-S) 23 p. (BAFU-internes Papier)

Hofer, Christian. 2010. Mehrebenenvollzug in der Schweiz. Bund, Kantone und private Leistungserbringer. Vortrag an Luzerner Agrarrechtstage 2010. Direktzahlungen – agrarische Förderungsmassnahmen im Fokus von Vollzugseffizienz und Bürokratieabbau. 16 p.

IP-SUISSE. 2011. Jahresbericht 2010/11. IP-SUISSE, Zollikofen. 40 p.

Jacoby, Sibyl. 2011. Kein Schwein gehabt. Tierschutz Die industrielle Schweinehaltung ist längst noch nicht artgerecht, gerade bei Mastschweinen. Hansueli Huber, Geschäftsführer beim Schweizer Tierschutz, macht auf Missstände aufmerksam. Interview. St. Galler Tagblatt. 15.10.2011. p. 15.

Keller, Th. & Desaules, A., 2001: Böden der Schweiz – Schadstoffgehalte und Orientierungswerte (1990-1996). Umwelt-Materialien Nr. 139. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.), CH-3003 Bern. 115 S.

Kanton Obwalden; Landwirtschaft und Wald Kanton Luzern; Kanton Uri; Qualinova; Bundesamt für Landwirtschaft BLW & Luzerner Bäuerinnen & Bauern LBV. 2006. Bonitätsbeurteilungssystem für Landwirtschaftsbetriebe. 9 p.

Koordination Ostschweiz und Fürstentum Lichtenstein. Landwirtschaft / Umwelt. 2010. Vorgehensvorschlag zur Integration der Gewässerschutz-Folgekontrollen in die Kontrolle des ökologischen Leistungsnachweises. 6 p. (http://www.kvu.ch/files/nxt_projects/23_04_2010_07_30_29-7-Koordination_Kontrollen.pdf)

Koordinationsgruppe Richtlinien Tessin und Deutschschweiz KIP. 2008. KIP-Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN), BTS und RAUS. 52 p.

Landwirtschaftsdirektorenkonferenz. 2009. Richtlinie zur Kürzung der Direktzahlungen. 16 p. (http://www.bioaktuell.ch/fileadmin/documents/ba/bioregelwerk-2011/deutsch/bund_d/kuerz_d.pdf)

Mauch, Corinne; Jonathan Winkler & Andreas Balthasar. 2005. Konzept für die Evaluation des Vollzugs der Umweltpolitik in der Landwirtschaft auf kantonaler Ebene. Bericht von Interface Institut für Politikstudien im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Vorläufige Version. Ca. 100 S.

OECD. 2007. Environmental Performance Reviews: Switzerland. Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Paris. 15 p. (http://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-switzerland-2007_9789264030541-en)

OECD. 2008. Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries since 1990: Switzerland Country Section. 13 p.

Prasuhn, Volker; Hanspeter Liniger; Hans Hurni; Simon Friedli. 2007. Bodenerosions-Gefährdungskarte der Schweiz. Agrarforschung 14 (3): 120-127.

Pro natura. 2011. AP 147 – weiter wie bisher geht nicht! Ökoleistungen der Schweizer Landwirtschaft unter der Lupe. Referat Marcel Liner, 3. Mai 2011. 17 Folien.

Qualinova AG. 2011. Diverse Unterlagen: Allgemeine Geschäftsbedingungen, Gebührenreglement, Pflichtenheft für Kontrolleure, Rekrutierung von Kontrolleuren / Zertifizierern.

Rieder, Stefan; Peter Hirsig; Corine Mauch; Flurina Landis & Rahel Frey. 2007. Erfolgskontrolle des Schutzes von Trockenwiesen und –weiden. Bericht der Nullmessung. Bundesamt für Umwelt

[60] COST Action 869 Mitigation Options for nutrient reduction in surface water and Riparian buffer strips as a multifunctional management tool in agricultural landscapes.

BAFU. 178 p. (http://www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be_TWW_Nullmessung.pdf)

Scheidegger, A. & S. Gehrig. 2000. Vollzugskoordination Landwirtschaft/Umweltschutz Ostschweiz und Lichtenstein: Projektevaluation. INFRAS – Forschung, Wirtschats- und Umweltberatung. 10 p.

Schüpbach, Hans. 2002. Calculating P balances at farm level – a comparison of methods. gehalten am Joint meeting of COST action 832. Overhead of the presentation, Joint meeting of COST action 832, 16th – 16th October 2002, ETH Zürich.

Schüpbach, Hans. 2002. Nährstoffbilanzierung auf Betriebsebene. Ein Internationaler Methodenvergleich. Vortrag anlässlich: Herbsttagung BDU 14.11.02 / COST Meeting, 17.10.02, ETH Zürich. 25 Folien.

Schüpbach, Hans. 2002. Nährstoffbilanzierung auf Betriebsebene. Ein Internationaler Methodenvergleich. Vortrag anlässlich: Herbsttagung BDU 14.11.02 / COST Meeting, 17.10.02, ETH Zürich. Vortragsnotizen. 14 p.

Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS. 2011. Akkreditierungsnummer SIS 069, Akkreditierungsnorm ISO/IEC 17020. Inspektionsstelle (Typ A) für landwirtschaftliche Produktions-, Anbau- und Tierhaltungsformen. 6 p. (http://www.seco.admin.ch/sas_files/SIS-069-de.pdf)

Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS. 2011. Jahresbericht 2010. 28 p. (http://www.seco.admin.ch/sas/00034/00083/04730/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCFfHx3hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Schweizerische Eidgenossenschaft. 2009. Ausgeglichene Düngerbilanz im Zusammenhang mit Abnahmeverträgen für Hofdünger und Hofdüngertransporten. Bericht in Erfüllung des Postulates der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3637) 39 p. (http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00201/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdHt8gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

Schweizerische Eidgenossenschaft. 2009. Bericht des Bundesrates über die Reduktion von Einwirkungen von Düngerüberschüssen und Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt. Bericht in Erfüllung des Postulates UREK-SR 03.3590 vom 13. März 2009. 11 p. (http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15167.pdf)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. 2008. SAS Forum. Zeitschrift für Akkreditierung. 172008.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. 2010. Broschüre Akkreditierung. 15 p.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Ohne Jahr. Das schweizerische Akkreditierungssystem. Foliensatz. 16 p.

Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut. 2011. Antibiotika-Vertriebsstatistik. (http://www.swissmedic.ch/marktueberwachung/00147/00644/index.html?lang=de)

UFA-Revue 2011. Kontrollen sind notwendig. Umfrage. UFA-Revue 2/2011: 16.

Wessalowski, Petra. 2011. Kantone nehmen Biobetriebe ins Visier. Nach Bundeskritik wollen Veterinärämter die Tierschutzkontrollen selber durchführen. In: Sonntags Zeitung. 16.10.2011. p. 5.

Wild, Florian. 2008. Umwelt – Vollzug: Reichen die Gesetze in der Schweiz aus? Natur und Mensch 4-5: 16-19 (http://www.rheinaubund.ch/fileadmin/downloads/natur_und_mensch/Ganze_Hefte/NM04_2008.pdf)

Wild, Florian. 2010. Rezension von: Uitenboogaart et al. 2009 Dealing with Complexity and Policy Discretion. A Comparison of the Implementation Process of the European Water Framework Directive in Five Member States. Den Haag. 245 p.

Wild, Florian. 2011. Sanktionen bei Vergehen gegen das Umweltrecht. Umwelt 2/2011: 58.

## Kanton Graubünden

Agridea und Agrofutura 2009. Ressourcenprojekt zur Verminderung der Ammoniakverluste im Kanton Graubünden. Projektgesuch. 57 p. (Erhalten per E-Mail am 16.09.2011 von Valentin Luzi, ALG GR)

Amt für Umwelt und Natur (2003): Gewässerschutz in der Landwirtschaft. Weisung. Chur, 1. Oktober 2003. 6 p.

Amt für Umwelt und Natur (2003): Hofdünger- und Abwasseranlagen in der Landwirtschaft. Weisung. Chur, 1. Oktober 2003. 6 p.

Amt für Umwelt und Natur (2006): Verbrennen von Abfällen aus Wald, Feld und Garten. Merkblatt, zurzeit in Überarbeitung. Chur, 31. Mai 2006. 4 p.

Amt für Umwelt und Natur (2009): Güllen in Notfällen. Informationsblatt, zurzeit in Überarbeitung. Chur, 6. Januar 2009. 1 p.

Buchli S. (2010): Kontrollen in der Landwirtschaft. http://www.bvsurselva.ch/pdf/Kontrollen_Landwirtschaft.pdf [23.12.2011]

Mehrjähriger nationaler Kontrollplan für die Schweiz 2010 – 2014. Kantonsprofil Graubünden. 20 p.

Pro seco. 2006. Trockenwiesen und –weiden der Schweiz. Kanton Graubünden. Statistische Auswertung der Interviews mit den Kant. Fachstellen, den Mittlern und der Bewirtschaftenden sowie der übrigen Datenerhebungen mittels Datenbank. Datenstand: 2006

Pro seco. 2006. Trockenwiesen und –weiden der Schweiz. Kanton Graubünden. Kurzfassung Ergebnisse Erfolgskontrolle. Datenstand: 2006

## Kanton Waadt

Association vaudoise de promotion des métiers de la terre, Prométerre. Office Eco'Prest. 2011. Organismes en place. 20 Folien.

Association vaudoise de promotion des métiers de la terre, Prométerre. 2011. Rapport d'activité 2010. 4 p.

Association vaudoise de promotion des métiers de la terre, Prométerre. 2010 Rapport de gestion exercice 2010. 39 p.

Bio.inspecta, Selina Droz. 2011. Statistiques des sanctions 2010 (Suisse romande). 1 p.

Canton de Vaud. 2000. Convention de gestion Ecopac (en vertu de la loi cantonale du 13 septembre 1993 sur les contributions pour des prestations de caractère écologique dans l'agriculture (Eco'prest), section II et du Plan affectation cantonal (PAC no 293.) entre l'Etat de Vaud, représenté par Le Cové SA sur mandat de l'Association vaudoise de promotion des métiers de la terre (Prometerre) (ci-aprés l'organe d'exécution) et ... 3 p. (+ 4 p. annexes)

Canton de Vaud. 2010. Exemple pour le volet nature: Moyens mis à disposition par la CH dans le cadre 1ère RPT, art 18 (source OFEV-2010) et évaluation en fonction des charges estimées. 1 p.

Canton de Vaud. Ohne Jahr. Conventions d'exploitation Répartition des tâches entre le SAGR et le CCFN. 2 p.

Développement rural et paiements directs. Service de l'agriculture SAGR. Canton de Vaud. Concention d'exploitation N° (…) entre le Service de l'agriculture SAGR et (…) 5p. (+ 5 p. annexes)

Organisme intercantonale de certification / Agridea. 2008. Projet Sygeque: Réflexions sur l'autocontrôle et la gestion de la documentation. Sygeque = Systèmes de Gestion (ou management) de la Qualité et de l'Environnement en agriculture. 21 p.

Plan de contrôle national pluriannuel pour la Suisse 2010 – 2014. Profil du canton de Vaud. 23 p.

pro.seco. 2006. Prairies et pâturages secs de Suisse. Canton de Vaud. Résumé des résultats du contrôle de suivi. Etat des données: 2006. 5 p.

pro.seco. 2006. Prairies et pâturages secs de Suisse. Canton de Vaud. Evaluation statistique des interviews avec les services cantonaux, les médiateurs et les exploitants ainsi que les autres données collectées au moyen de la banque de données. Etat des données: 2006. 17 p.

Service de l'agriculture SAGR. Canton de Vaud. 2006. Démarche vaudoise d'application des règles techniques PER concernant l'érosion. 2 p.

Service des eaux, sols et assainissement SESA. Canton de Vaud. 2009. Epandage des engrais de ferme liquides durant l'hiver. 4 p.

Service des eaux, sols et assainissement SESA. Canton de Vaud. Ohne Jahr. Derogation exceptionnelle et unique d'epandage des engrais de ferme en periode hivernale critique. 1 p.

Service des eaux, sols et assainissement SESA. Canton de Vaud. Ohne Jahr. Formulaire d'annconce d'érosion. 2 p.

Service des eaux, sols et assainissement. Canton de Vaud. 2002. Dépôts temporaires de fumier. DCPE 699. 2 p.

# 15. Anhang

## 15.1. Zwischenergebnisse

Die Zwischenergebnisse werden auf Wunsch zur Verfügung gestellt.

Rieder, Stefan. 2011. Vergleich der Länder A, D, F, NL und der Schweiz bzgl. Grundaufbau des politischen Systems sowie Vollzug Agrar- und Umweltrecht Schweiz. Entwurf als Input für den Half Time Workshop, 29. Juni 2011. 15 S.

Übersicht Gesetze und Verordnungen: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Stand: 23. August 2011 (6 S. A3); Fragen zu ausgewählten Gesetzen und Verordnungen (Bund), Stand: 24. August 2011 (3 S.).

Übersicht Gesetze und Verordnungen Kanton Graubünden: Aufgabenteilung zwischen Landwirtschafts- und anderen Stellen (Stand: 2011); Fragen zu ausgewählten Gesetzen und Verordnungen Kanton Graubünden (Stand 2011).

Übersicht Gesetze und Verordnungen Kanton Waadt: Aufgabenteilung zwischen Landwirtschafts- und anderen Stellen (Stand 2011); Fragen zu ausgewählten Gesetzen und Verordnungen Kanton Waadt (Stand 2011).

## 15.2. Statistiken und Planungsdaten

(inkl. Quellen für die Darstellung der Schweiz und der Schweizer Landwirtschaft im Schlussbericht)

BAKBASEL. 2010. Wertschöpfung im Kanton Graubünden – Entwicklung von Regionen und Branchen 1990 bis 2013. 35 p. (https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dokumentation/Dokumente%20Volkswirtschaftli-che%20Grundlagen/Wertsch%C3%B6pfung%20im%20Kanton%20Graub%C3%BCnden%201990%20-%202013%20(BAKBASEL%202010).pdf)

BAKBASEL. 2011. Analysen, Prognosen und Beratung für Schweizer Kantone und Wirtschaftsstandorte. Factsheet 2011. (http://www.bakbasel.ch/downloads/competences/regional_projects/Schweiz/bakbasel_infobroschuere_ch_de.pdf)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW und swisspatat. 2010. Kartoffeln – Produktion und Verwertung. (http://www.agrigate.ch/de/pflanzenbau/ackerbau/kartoffeln/1304/1305/; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW via BFS. 2011. Ökologische Ausgleichsflächen. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.143651.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2006. Agrarbericht 2006. 304 p.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2007. Agrarbericht 2007. 320 p.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2008. Agrarbericht 2008. 344 p.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2009. Agrarbericht 2009. 379 p.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2010. Agrarbericht 2010. 268 p. (http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdoB3fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Landwirtschaft BLW. 2011. Agrarbericht 2011. 284 p.

Bundesamt für Landwirtschaft via BFS. 2011. Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.143655.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und Eurostat. 2007. Dichte des Nutztierbestandes (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.144344.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und Eurostat. 2007. Landwirtschaftliche Kennzahlen im internationalen Vergleich. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.20981.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und Eurostat. 2009. Biologische Landwirtschaft (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.144348.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und Eurostat. 2009. Landwirtschaftliche Kennzahlen im internationalen Vergleich 2007. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.20981.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und OECD 2011. Stickstoff- und Phosphorbilanz. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.141358.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und OECD. 2010. Kennzahlen der öffentlichen Finanzen im internationalen Vergleich 2009. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/01/key/01.Document.21851.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und OECD. 2011. Phosphorbilanz. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/06/ind13.Document.141445.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS und OECD. 2011. Stickstoffbilanz. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/06/ind13.Document.141450.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS via Schweizerischer Bauernverband SBV. 2011. Betriebszählung 2010. (Erhalten per E-Mail am 18.10.2011 von Daniel Erdin, SBV)

Bundesamt für Statistik BFS. 2001. Arealstatistik Schweiz. Bodennutzung im Wandel. 32 p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.49861.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2005. Arealstatistik Schweiz. Zahlen – Fakten – Analysen. 99p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/22/publ.Document.66347.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Betriebe mit Schweinebestand >1000. Betriebe mit Rinderbestand >200. Daten aus landwirtschaftlicher Betriebszählung 2010. (Erhalten per E-Mail am 08.09.2011 von Merlina Bajic, BFS)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Die Bevölkerung der Schweiz 2009. 16 p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/22/publ.Document.136809.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung Datenbank: BFS - STAT-TAB. (http://www.pxweb.bfs.admin.ch; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Landwirtschaftsbetriebe, Beschäftigte, Nutzfläche nach Kanton. Aus: Landwirtschaftliche Betriebszählung. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/data/01/01.Document.20983.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Produktionswert des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs. Aus: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.136693.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2010. Strukturelle Analyse der Schweizer Wirtschaft. Wachstumsrate des BIP und des BNE pro Einwohner von 1991 bis 2003. 48 p.

(http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.Document.88145.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Arealstatistik 1992 – 1997. (Erhalten per E-Mail am 07.09.2011 von Thierry Nippel, BFS)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Arealstatistik. Zustand und Entwicklung der Landschaft Schweiz. Ausgabe 2011/12. 7 p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.141546.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Betriebe mit landwirtschaftlicher Nutzfläche >100 ha. (Erhalten per E-Mail am 26.09.2011 von Merlina Bajic, BFS)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Bruttoinlandprodukt pro Einwohner 1990 – 2009. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_einw.Document.88630.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Die wichtigsten Zahlen – Land und Forstwirtschaft. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/01/key.html; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Erwerbstätigenstatistik. Erwerbstätige nach Wirtschaftsabteilungen 1991 – 2010. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/01.Document.64608.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Landwirtschaftliche Betriebe, Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 3 bei Jahr, Kanton und Variable 2010. Tabelle erstellt mit Hilfe: Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung Datenbank: BFS - STAT-TAB

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Landwirtschaftliche Betriebe, Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 1 bei Jahr, Kanton und Variable 2010. Tabelle erstellt mit Hilfe: Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung Datenbank: BFS - STAT-TAB

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Rindviehhalter und Rindviehbestand nach Bestandesgrösse. (Erhalten per E-Mail am 07.09.2011 von Daniel Erdin, SBV)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Schweinehalter und Schweinebestand nach Bestandesgrösse. (Erhalten per E-Mail am 07.09.2011 von Daniel Erdin, SBV)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Schweizer Landwirtschaft - Taschenstatistik 2011. 36 p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.140799.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Statistischer Atlas der Schweiz. (http://www.atlas.bfs.admin.ch/core/projects/13/de-de/viewer.htm?13.0.de; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Taschenstatistik der Schweiz 2011. 52 p. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.140347.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Statistik BFS. 2011. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Bruttoinlandprodukt nach Einkommensarten und Bruttonationaleinkommen 1992 – 2010. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_nach_einkommensarten.Document.64629.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Umwelt BAFU via BFS. 2011. Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.143659.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Bundesamt für Umwelt BAFU. 2009. Zustand der Biodiversität in der Schweiz. Ergebnisse des Biodiversitäts-Monitorings Schweiz (BDM) im Überblick. Stand: Mai 2009. 114 p. (http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01035/index.html?lang=de&download=NHzLpZig7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGdoF9gWym162dpYbUzd,Gpd6emK2Oz9aGodetmqaN19XI2IdvoaCVZ,s-.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Bundesamt für Umwelt BAFU. 2010. Nutzungsintensität der landwirtschaftlichen Fläche. 17 p. (http://www.biodiversitymonitoring.ch/pdfs/dt/875%20322.10%20Produkt%20E7%20V6.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Fuhrer, Jürg. 2010. Abschätzung des Bewässerungsbedarfs in der Schweizer Landwirtschaft. Abschlussbericht. Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Forschungsgruppe Lufthygiene/Klima. 26 p. (http://www.agroscope.admin.ch/data/publikationen/1304944138_Fuhrer_J_BB_CH2_D_lowres.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Graubündner Kantonalbank und Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden. 2010. Durchblick 2010 – Graubünden in Zahlen. 30 p. (http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dokumentation/Dokumente%20Volkswirtschaftliche%20Grundlagen/Durchblick%202010%20-%20Graub%C3%BCnden%20in%20Zahlen.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

OECD. 2009. Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung 2009. 236 p. (http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264076945-de; Zugriff: 04.10.2011)

Schweizerische Vogelwarte via BFS. 2011. Entwicklung der Brutvögelbestände. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.143663.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerische Vogelwarte. 2010. Swiss Bird Index SBI®: Update 2010. Faktenblatt. 4 p. (http://infonet.vogelwarte.ch/upload/12960351.pdf; Zugriff: 04.10.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV und swissgranum. 2011. Produktionsmengen Brot- und Futtergetreide. (http://www.sgpv.ch/fspc/spaw2/uploads/documents/Produktionsmengen_d.pdf; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV via BFS. 2011. Getreideproduktion. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/22/lexi.Document.21039.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV via BFS. 2011. Pflanzenproduktion. (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/ind24.Document.141109.xls; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV. 2011. Der Platz der Landwirtschaft in der Wirtschaftslandschaft Schweiz. (http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Taetigkeit/Argumente/03_Landwirtschaft_in_der_Wirtschaft.pdf; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV. 2011. Nahrungsmittelversorgung, Prozentanteil der Inlandproduktion. (http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Statistik/Ernaehrungsbilanz/se_2009_0603.pdf; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Bauernverband SBV. 2011. Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 2010. 185 p.

Schweizerischer Bauernverband SBV. 2011. Verwendbare Produktion im Obstbau. (http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Statistik/Pflanzenbau/se_2009_0220.pdf; Zugriff: 26.09.2011)

Schweizerischer Getreideproduzentenverband. 2001. Weshalb Getreide in der Schweiz produzieren? (http://www.sgpv.ch/fspc/_files/formatted/Flyer_weshalb_Getreide_d_.pdf; Zugriff: 26.09.2011)

Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS). 2011. Portrait du canton et comparisons avec la Suisse. (http://www.scris.vd.ch/Data_Dir/ElementsDir/1591/62/F/Portrait_canton.xls; Zugriff: 26.09.2011).

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. 2011. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Monatlicher Bericht. (Aktueller Bericht: http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00007/00019/index.html?lang=de; Zugriff: 04.10.2011)

Switzerland Cheese Marketing AG SCM, Schweizer Milchproduzenten SMP, TSM Treuhand GmbH und Schweizerischer Bauernverband SBV. 2010. Milchstatistik der Schweiz 2009. 76 p.

SZG. 2011. Statistischer Jahresbericht Gemüse 2010. Anbaufläche Gemüse. (Erhalten per E-Mail am 14.09.2011 von Manuela Thomi, SZG)

SZG. 2011. Statistischer Jahresbericht Gemüse 2010. Import Gemüse. (Erhalten per E-Mail am 14.09.2011 von Manuela Thomi, SZG)

SZG/CCM/CSO. 2010. Gemüse nach Konsum. (Erhalten per E-Mail am 14.09.2011 von Manuela Thomi).