

Vernehmlassung zu den Landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021

Consultation sur les enveloppes financières agricoles 2018-2021

Consultazione sui limiti di spesa dell'agricoltura 2018-2021

Organisation / Organisation / Organizzazione	Akademien der Wissenschaften Schweiz a+
Adresse / Indirizzo	Akademien der Wissenschaften Schweiz Haus der Akademien Postfach CH-3001 Bern
Datum, Unterschrift / Date et signature / Data e firma	16. Februar 2016 Im Namen des Vorstandes der Akademien der Wissenschaften Schweiz und ihres Präsidenten Maurice Campagna

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme an das Bundesamt für Landwirtschaft, Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern oder elektronisch an schriftgutverwaltung@blw.admin.ch.

Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

Merci d'envoyer votre prise de position, par courrier, à l'Office fédéral de l'agriculture, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne ou par courrier électronique à schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. Un envoi en format Word par courrier électronique facilitera grandement notre travail. **D'avance, merci beaucoup.**

Vi invitiamo a inoltrare i vostri pareri all'Ufficio federale dell'agricoltura, Mattenhofstrasse 5, 3003 Berna oppure all'indirizzo di posta elettronica schriftgutverwaltung@blw.admin.ch. **Onde agevolare la valutazione dei pareri, vi invitiamo a trasmetterci elettronicamente i vostri commenti sotto forma di documento Word. Grazie.**

Allgemeine Bemerkungen / Remarques générales / Osservazioni generali:

Die Akademien der Wissenschaften bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018-2021.

Keine Kürzungen in Bereichen, in denen Ziele nicht erreicht wurden

Der landwirtschaftliche Zahlungsrahmen 2018-21 beabsichtigt Kürzungen der Biodiversitätsbeiträgen, die bezüglich den bisherigen und geplanten Ausgaben grösser sind als in anderen Direktzahlungsbereichen. Angesichts des schlechten und teilweise unbekanntes Zustandes der Biodiversität im Landwirtschaftsgebiet¹⁻³ ist dies unverständlich. Eine solide Basis zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Landwirtschaftsgebiet bilden die Umweltziele Landwirtschaft (UZL)⁴ und der Bericht zu ihrer Operationalisierung⁵. Die UZL wurden - insbesondere im Bereich Arten und Lebensräume - bisher jedoch nicht erreicht (Literatur: siehe obenstehende Angaben); abgesehen von den Entwicklungen in einzelnen Gebieten bestehen nach wie vor grosse Qualitätsdefizite bei den Biodiversitätsförderflächen (BFF). Die Akademien der Wissenschaften Schweiz begrüssen deshalb die Umverteilung der Mittel von den BFF-Beiträgen für die Qualitätsstufe I (Kürzung) zu denjenigen der Qualitätsstufe II (Erhöhung), nicht aber die Kürzung der gesamthaft zur Verfügung stehenden Mittel. Auch wenn es ermutigend ist, dass das Etappenziel der Landwirtschaftspolitik für die Fläche der BFF im Talgebiet erreicht wurde, ist das eigentliche Ziel der Biodiversitätsförderung eine intakte Biodiversität (Lebensräume, Arten, genetische Vielfalt und Wechselwirkungen), von dessen Erreichung wir noch weit entfernt sind.

Die Biodiversität ist nicht nur um ihrer selbst Willen schützenswert, gewisse ihrer Aspekte und Leistungen sind auch für die mittel- und langfristige Produktionskapazität (Selbstversorgungsgrad, Versorgungssicherheit, Ernährungssouveränität,...) zentral, z.B. für die Anpassung an den Klimawandel^{6,7}, die biologische Schädlingsregulierung^{8,9} oder Bestäubung¹⁰ oder die Stabilität der Produktion^{11,12}. Somit nutzen für die Biodiversitätsförderung eingesetzte Mittel schlussendlich mehreren Bereichen.

Eine Kürzung der finanziellen Mittel für die Biodiversitätsförderung gefährdet die bisherigen Leistungen und erzielten Teilerfolge. Wo Ziele nicht erreicht wurden, müssten grundsätzlich mindestens die bisherigen Mittel eingesetzt werden. Gemäss dem Erläuternden Bericht sollen „*die Vorgaben des Stabilisierungsprogramms auf alle drei Zahlungsrahmen verteilt und Kürzungen gezielt vorgenommen*“ werden (S.31). Die geplanten Kürzungen können aber kaum als gezielt bezeichnet werden, wenn in Bereichen, in denen die Ziele nicht erreicht wurden, Finanzmittel gestrichen werden. Dies insbesondere, da im Vergleich zu den zur Verfügung stehenden Mittel in den verschiedenen Direktzahlungsbereichen anteilmässig deutlich höhere Einsparungen bei der Biodiversität vorgeschlagen werden. Im erläuternden Bericht der Vernehmlassung zur AP14-17 wurde damals korrekterweise erwähnt: „*Um namhafte Verbesserungen bei der Zielerreichung zu realisieren, soll zusätzlich zur Anpassung der Instrumente ... eine substanzielle Umverteilung der Mittel in die Zielbereiche mit Mehrbedarf erfolgen.*“

Einsparungen sind hingegen dort sinnvoll, wo die tatsächlichen Ziele erreicht bzw. die Situation verbessert wurde oder keine spezifischen Leistungen der Landwirte abgegolten werden. Dies bedeutet zum Beispiel grössere Einsparungen im Bereich Versorgungssicherheit, in dem die Wirkung der eingesetzten Mittel zudem unbekannt ist.

Förderung der Ressourceneffizienz

Stärkere Anstrengungen zur Schonung und effizienteren Nutzung der Ressourcen sind dringend notwendig wie internationale¹³⁻¹⁶ und nationale Studien¹⁷⁻²¹ zeigen. So ist es sinnvoll und begrüssenswert, dass die Ausgaben für die Ressourceneffizienz- und Produktionssystembeiträge erhöht werden, da mehrere Etappenziele in diesem Bereich (Stickstoff-, Phosphoreffizienz und Ammoniakemissionen) noch nicht erreicht wurden und diese Beiträge zur Erhaltung der Produktionskapazität beitragen. Wir empfehlen deshalb die Thematik der Ressourceneffizienz weiter zu verfolgen, weiter zu entwickeln und zudem ver-

stärkt in den Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) zu integrieren (siehe Kapitel 3.4.3).

Verbesserung der Planungssicherheit und Förderung spezifischer Leistungen

Mit der AP14-17 wurden viele und wichtige Änderungen in Richtung eines nachhaltigeren Landwirtschaftssystems eingeleitet. Dies forderte von vielen Landwirten bedeutende Anpassungen. Die wiederkehrenden Verordnungsänderungen machten es jedoch schwierig eine längerfristige Betriebsplanung auf die Beine zu stellen. Im Rahmen der AP18-21 besteht ein grosser Handlungsbedarf für verlässlichere Rahmenbedingungen hinsichtlich einer nachhaltigen Produktion, um die Planungssicherheit für die Landwirte und die Akzeptanz der agrarpolitischen Massnahmen zu verbessern.

Insbesondere Kürzungen in Bereichen, in denen spezifische Leistungen nötig sind (z.B. Biodiversitätsförderung), treffen zudem Bewirtschafter ungleichmässig. Sie strafen diejenigen, die innovativ sind, sich gemäss der AP14-17 und der gesellschaftlich gewünschten Entwicklung der Landwirtschaft²² ausrichten und ihre Produktion nachhaltig gestalten. Hingegen würden Kürzungen bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen die eingeschlagene Richtung der Agrarpolitik unterstützen.

Klares Aufzeigen der Konsequenzen der Veränderungen

Aus dem Bericht kommt ungenügend zum Ausdruck, welche Konsequenzen die Sparmassnahmen einerseits für die Biodiversität andererseits für die landwirtschaftlichen Betriebe haben werden.

Erarbeitungsprozess und beteiligte Experten:

Zur Erarbeitung der Stellungnahme wurden ExpertInnen aus den vier Akademien (SATW, SAMW, SAGW, SCNAT) in einem offenen Aufruf sowie weitere Wissenschaftler und Fachexperten eingeladen. Federführend war das Forum Biodiversität der SCNAT. Die Beiträge der ExpertInnen, die jahrelange wissenschaftliche und auch praktische Erfahrung im Bereich Landwirtschaft und Biodiversität vorweisen können, wurden zu einem ersten Entwurf der Stellungnahme verarbeitet. Dieser wurde nach Rückmeldung der ExpertInnen überarbeitet. Danach wurde die revidierte Version von der ExpertInnengruppe zu Händen der 4 Akademien und des Präsidiums der Akademien Schweiz freigegeben.

Die folgenden Personen haben an der Ausarbeitung mitgewirkt und stützen die Stellungnahme mit ihrem Namen:

- Christian Hedinger, Atelier für Naturschutz und Umweltfragen UNA, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Gaby Volkart, atelier nature atena, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Thomas Walter, Agroscope, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Jürg Stöcklin, Universität Basel, Pflanzenökologie, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Raphaël Arlettaz, Universität Bern, Conservation Biology, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Christoph Scheidegger, WSL, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Edward Mitchell, Université de Neuchâtel, Laboratoire de biologie du sol, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Louis-Félix Bersier, Université de Fribourg, Ecology and Evolution, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Markus Fischer, Universität Bern, Institut für Pflanzenwissenschaften, Präsident Forum Biodiversität, SCNAT
- Pascal Vittoz, Université de Lausanne, Institut des dynamiques de la surface terrestre, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT
- Marco Moretti, WSL, Mitglied Plenum Forum Biodiversität, SCNAT

Redaktion der Stellungnahme:

- Jodok Guntern, wiss. Mitarbeiter Forum Biodiversität SCNAT
- Danièle Martinoli, wiss. Mitarbeiterin Forum Biodiversität SCNAT

Literatur

1. Schweizerische Vogelwarte (2014) Swiss Bird Index SBI ® 2014. 1–2.
2. Bosshard A (2015) Rückgang der Fromentalwiesen und die Auswirkungen auf die Biodiversität. *Agrarforschung Schweiz* 6: 20–27.
3. Biodiversitätsmonitoring Schweiz (2015) Indikatoren Z5, Z9, Z11, Z12. <http://www.biodiversitymonitoring.ch>. Accessed 5 Jan 2016.
4. BAFU und BLW (2008) Umweltziele Landwirtschaft. Hergeleitet aus bestehenden rechtlichen Grundlagen. .
5. Walter T, Eggenberg S, Gonseth Y, Fivaz F, Hedinger C, Hofer G, Klieber-kühne A, Richner N, Szerencsits E, Schneider K, Wolf S (2013) Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft - Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). .
6. Essl F, Rabitsch W (2013) Biodiversität und Klimawandel - Auswirkungen und Handlungsoptionen für den Naturschutz in Mitteleuropa. .
7. Schweizerische Eidgenossenschaft (2012) Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Ziele, Herausforderungen und Handlungsfelder. Erster Teil der Strategie des Bundesrates. .
8. Bommarco R, Miranda F, Bylund H, Björkman C (2011) Insecticides suppress natural enemies and increase pest damage in cabbage. *Journal of economic entomology* 104: 782–791.
9. Geiger F, Bengtsson J, Berendse F, et al (2010) Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland. *Basic and Applied Ecology* 11: 97–105.
10. Akademien der Wissenschaften Schweiz (2014) Bienen und andere Bestäuber: Bedeutung für Landwirtschaft und Biodiversität. *Swiss Academies Factsheets* 9.:
11. Tilman D, Reich PB, Isbell F (2012) Biodiversity impacts ecosystem productivity as much as resources, disturbance, or herbivory. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 109: 10394–7.
12. Forest I, Craven D, Connolly J, et al (2015) Biodiversity increases the resistance of ecosystem productivity to climate extremes. *Nature*. doi: 10.1038/nature15374.
13. Rockström J, Steffen W, Noone K (2009) Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology & Society* 14: 1–36.
14. Steffen W, Richardson K, Rockström J, Cornell S, Fetzer I, Bennett E, Biggs R, Carpenter SR, de Wit C a., Folke C, Mace G, Persson LM, Veerabhadran R, Reyers B, Sörlin S (2015) Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, DOI: 10.1126/science.1259855 .
15. IAASTD (2009) *Agriculture at a Crossroads*. Synthesis Report. .
16. Foresight (2011) *The Future of Food and Farming*. Finale Project Report. .
17. Dao H, Peduzzi P, Chatenoux B, De Bono A, Schwarzer S, Friot D (2015) Environmental Limits and Swiss Footprints Based on Planetary Boundaries. A study commissioned by the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN). .
18. Frischknecht R, Nathani C, Büsser Knöpfel S, Itten R, Wyss F, Hellmüller P (2014) Entwicklung der weltweiten Umweltauswirkungen der Schweiz. Umweltbelastung von Konsum und Produktion von 1996 bis 2011. .
19. Jan P, Calabrese C, Lips M, Bosshard C, Richner W (2013) Bestimmungsfaktoren des Stickstoff-Überschusses auf Betriebsebene. Abschlussbericht zuhanden des Bundesamts für Landwirtschaft BLW. .
20. Becker B, Zoss M, Lehmann H-J (2014) Globale Ernährungssicherheit – Schlussfolgerungen für die Schweiz. *Agrarforschung Schweiz* 5: 138–145.
21. Heldstab J, Leippert F, Biedermann R, Schwank O (2013) Stickstoffflüsse in der Schweiz 2020. Stoffflussanalyse und Entwicklungen. *Umwelt-Wissen* Nr. 1309.:
22. Brandenburg A, Georgi D (2015) Die Erwartungen der schweizerischen Bevölkerung an die Landwirtschaft – Studie zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft BLW. .