



18.096

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde
Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den
prophylaktischen Antibiotika-Einsatz»**

vom 14. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. Dezember 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Eine Annahme der Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (Trinkwasserinitiative) hätte weitreichende, schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Die Volksinitiative nimmt berechtigte Anliegen auf, die jedoch bereits mit den heutigen agrarpolitischen Massnahmen angestrebt werden und im Rahmen der Agrarpolitik ab 2022 verstärkt und ergänzt werden sollen. Der Bundesrat empfiehlt daher die Ablehnung der Volksinitiative.

Inhalt der Initiative

Die Trinkwasserinitiative verlangt, dass nur noch diejenigen Landwirtschaftsbetriebe mit Direktzahlungen unterstützt werden, die keine Pestizide einsetzen, ohne prophylaktischen Antibiotika-Einsatz in der Tierhaltung auskommen und deren Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann. Damit soll die Qualität unseres Trinkwassers sichergestellt werden.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Volksinitiative nimmt einerseits wichtige Anliegen auf, die der Bund selbst bereits mit verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen wie beispielsweise dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel und der Strategie Antibiotikaresistenzen anstrebt. Aufgrund der inhaltlichen und terminlichen Überschneidung sollen diese Massnahmen im Rahmen des laufenden Prozesses der Agrarpolitik ab 2022 verstärkt und ergänzt werden. Die Volksinitiative hätte andererseits weitreichende und schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft. Die Produktion würde durch den Verzicht auf Pestizide und zugekauftes Futter auf vielen direktzahlungsberechtigten Betrieben abnehmen. Es bestünde aber auch das Risiko, dass die Umweltbelastung durch eine intensivere landwirtschaftliche Produktion zunimmt, wenn Betriebe vermehrt aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und daher die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nicht mehr berücksichtigen müssen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (Trinkwasserinitiative) hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

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

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser;

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

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises, der die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, umfasst.
- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern und Investitionshilfen leisten, sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird.
- g. Er schliesst Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen aus, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein, überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung.

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmung zu Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

Nach Annahme von Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4 durch Volk und Stände gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren.

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» wurde am 7. März 2017 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und am 18. Januar 2018 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 28. Februar 2018 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 113 979 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.⁴

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 18. Januar 2019 einen Beschlusssentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 18. Juli 2020 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Sie kann die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern, wenn die Voraussetzungen gemäss Artikel 105 ParlG erfüllt sind.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Trotz der heutigen umweltrechtlichen Anforderungen und der an einen ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) gebundenen finanziellen Unterstützung der Landwirtschaftsbetriebe können die aus dem geltenden Umweltrecht abgeleiteten «Umweltziele Landwirtschaft» bisher nicht erreicht werden⁶. Gemäss den Initiantinnen und Initianten wird durch das heutige Direktzahlungssystem eine Landwirtschaft unter-

³ BBl 2017 2221

⁴ BBl 2018 1111

⁵ SR 171.10

⁶ Vgl. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 9. Dezember 2016.

stützt, die Artikel 6 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991⁷ (GschG) widerspricht. Darin wird untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in Gewässer einzubringen oder diese versickern zu lassen. Gemäss den Initiantinnen und Initianten soll das Trinkwasser besser geschützt werden vor Auswirkungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Antibiotika in der Landwirtschaft sowie des hohen Nutztierbestandes, der auf zugekauften Futtermitteln basiert. Deshalb schlagen die Initiantinnen und Initianten vor, die entsprechenden Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen zu verschärfen. Nicht betroffen von der Volksinitiative sind Landwirtschaftsbetriebe, die keine Direktzahlungen beziehen – heute rund 10 % der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, die 2 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften und 5 % der Grossvieheinheiten halten⁸ –, und die Anwendungsbereiche von Pestiziden und Antibiotika ausserhalb der Landwirtschaft.

Trinkwasser wird in der Schweiz zu rund 80 % aus Grundwasser gewonnen und zu rund 20 % aus Seen aufbereitet⁹. Das Trinkwasser in der Schweiz ist heute generell von hoher Qualität. Aufgrund der raschen Fortschritte im Bereich der Messtechnik können jedoch vor allem in Ballungsräumen und intensiv landwirtschaftlich genutzten Gebieten immer mehr Spuren von unerwünschten Stoffen in meistens niedrigen und gesundheitlich unbedenklichen Konzentrationen im Grund- und Trinkwasser nachgewiesen werden. Im Grundwasser können neben PSM und Nitrat, die vor allem in intensiv ackerbaulich genutzten Gebieten gefunden werden, auch diverse andere Substanzen auftreten, die nicht aus der Landwirtschaft stammen – z. B. Rückstände von Medikamenten, Korrosionsschutzmitteln oder Industriechemikalien aus dem Abwasser oder chlorierte Kohlenwasserstoffe aus Altlasten. Viele dieser Stoffe stammen hauptsächlich aus der Siedlungsentwässerung und gelangen über Kläranlagen in Flüsse und Bäche oder mit der Uferfiltration ins Grundwasser. Obwohl die Einträge von Stickstoff und Phosphor in die oberirdischen Gewässer dank dem Ausbau der Kläranlagen und der Einführung der Nährstoffbilanz im ÖLN stark reduziert werden konnten, sind sie punktuell nach wie vor zu hoch. Im Grundwasser werden die Anforderungswerte für Nitrat im Ackerbaugebiet, aber auch im Siedlungsgebiet an einigen Messstellen überschritten¹⁰. Analysen der Wasserqualität in kleinen und mittleren Fliessgewässern weisen in landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten häufiger Überschreitungen ökotoxikologischer Grenzwerte durch PSM nach¹¹. Die Anwendung von PSM in der Landwirtschaft stellt unter anderem ein Problem für die Biodiversität dar, insbesondere in Fliessgewässern¹².

⁷ SR 814.20

⁸ Als Landwirtschaftsbetriebe gelten gemäss den Normen des Bundesamts für Statistik (BFS) Betriebe, die mindestens 1 ha LN oder 30 Aren Spezialkulturen oder 10 Aren in geschütztem Anbau bewirtschaften oder 8 Mutterschweine oder 80 Mastschweine oder 80 Mastschweineplätze oder 300 Stück Geflügel halten. Quelle: BFS (2017): Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). GEOSTAT-Datenbeschreibung.

⁹ <http://trinkwasser.svgw.ch/> > Wasserversorgung > Wassergewinnung > Wassergewinnung

¹⁰ www.bafu.admin.ch > Themen > Wasser > Fachinformationen > Zustand der Gewässer > Grundwasser > Qualität > Pflanzenschutzmittel

¹¹ www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/News/2017/04/04/a-g_junghans.pdf

¹² www.bafu.admin.ch > Themen > Chemikalien > Publikationen und Studien > Ökologie und Pflanzenschutz

Trotz der bisher eingeführten Massnahmen und unabhängig von wissenschaftlichen Einschätzungen, die bei den gefundenen Konzentrationen in aller Regel kein Risiko für die menschliche Gesundheit erkennen, sind breite Bevölkerungskreise dem Einsatz und den Risiken von PSM gegenüber kritisch eingestellt. Es besteht eine hohe Sensibilität gegenüber den Gefahren; der Nutzen von PSM in der Landwirtschaft tritt in den Hintergrund. Das von Pflanzenschutzmittelrückständen in Lebensmitteln ausgehende Risiko wird in der Bevölkerung höher eingeschätzt, als es gemäss einer wissenschaftlichen Beurteilung ist. Auch wenn aufgrund des aktuellen Wissens kaum ein gesundheitliches Risiko besteht und die lebensmittelrechtlichen Grenzwerte nur in Einzelfällen überschritten werden, ist die Bereitschaft der Bevölkerung gering, Rückstände von PSM in Lebensmitteln und insbesondere im Grundwasser zu akzeptieren.

Neben der Vermeidung von Beeinträchtigungen beim Trinkwasser hat die Volksinitiative generell eine Reduktion der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft zum Ziel.

Eine weitere Volksinitiative mit ähnlicher Zielsetzung wurde am 25. Mai 2018 mit den nötigen Unterschriften eingereicht¹³: Die Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» verlangt, dass in Artikel 74 BV ein Absatz 2^{bis} eingeführt wird. Dieser verlangt, dass synthetische Pestizide in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege verboten werden. Ebenso soll die Einfuhr von Lebensmitteln, die mit Hilfe synthetischer Pestizide hergestellt worden sind oder solche enthalten, verboten werden. Im Gegensatz zur Trinkwasserinitiative schränkt diese Volksinitiative den Einsatz synthetischer Pestizide für alle Landwirtschaftsbetriebe – nicht nur für direktzahlungsberechtigte – und zusätzlich auch für die nichtlandwirtschaftlichen Bereiche ein. Der Bundesrat hat am 22. August 2018 das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, einen Botschaftsentwurf im Sinne einer Ablehnung ohne direkten Gegenentwurf bzw. indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Die Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» wurde am 12. Juni 2018 lanciert¹⁴. Sie hat ebenfalls eine Schnittstelle zur Trinkwasserinitiative, da sie unter anderem die Grösse der Tiergruppen je Stall begrenzen will. Die offen formulierte Initiative verlangt vom Bund, die Würde des Tieres in der landwirtschaftlichen Tierhaltung zu schützen. Die Tierwürde umfasst den Anspruch, nicht in Massentierhaltung zu leben. Als Letztere gilt die industrielle Tierhaltung zur möglichst effizienten Gewinnung tierischer Erzeugnisse, bei der das Tierwohl systematisch verletzt wird. Der Bund wird beauftragt, die Kriterien insbesondere für eine tierfreundliche Unterbringung und Pflege, den Zugang ins Freie, die Schlachtung und die maximale Gruppengrösse je Stall festzulegen. Die Sammelfrist für die Unterschriften läuft bis am 12. Dezember 2019.

¹³ BBl 2018 3830

¹⁴ BBl 2018 3186

3 Ziele und Inhalt der Initiative

Ziel der Initiative ist, dass Trinkwasser keine erhöhten Nitratgehalte aufweist und ebenso wie die übrigen Nahrungsmittel frei von Pestiziden, Antibiotika und anderen Schadstoffen ist. Zudem will sie die Biodiversität erhalten und die Nährstoffeinträge in Luft, Boden und Wasser reduzieren. Die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» setzt dabei primär bei den Direktzahlungen an. Direktzahlungen sollen auf diejenigen Landwirtschaftsbetriebe beschränkt werden, die keine Pestizide einsetzen, die in ihrer Tierhaltung ohne prophylaktischen bzw. regelmässigen Antibiotika-Einsatz auskommen und die nur so viele Tiere halten, wie sie mit auf dem Betrieb produziertem Futter ernähren können. Weiter fordert die Initiative, dass die vom Bund geförderte landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung auf eine landwirtschaftliche Produktion ausgerichtet wird, die ohne PSM und prophylaktischen bzw. regelmässigen Antibiotika-Einsatz Nahrungsmittel produziert und einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leistet.

4 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung enthält konkrete agrarpolitische Forderungen an den Bund, die den von den bestehenden Artikeln 104 und 104a der BV vorgegebenen politischen Handlungsspielraum einschränken. Normwidersprüche zu anderen Verfassungsbestimmungen sind im Initiativtext nicht enthalten.

Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV

Mit der Ergänzung von Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV wird der wesentliche Beitrag der Landwirtschaft zur sicheren Versorgung der Bevölkerung präzisiert. Er bezieht sich explizit auf gesunde Lebensmittel und sauberes Trinkwasser. Die Begriffe «gesund» und «sauber» werden dabei nicht weiter präzisiert. Der Begriff «gesund» kann so interpretiert werden, dass Lebensmittel bei normalem Konsum der Gesundheit nicht durch unerwünschte Inhaltsstoffe oder Rückstände von Behandlungsmitteln abträglich sind. Der Begriff «sauber» kann in Anlehnung an die Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016¹⁵ über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV) so interpretiert werden, dass Trinkwasser hinsichtlich Geruch, Geschmack und Aussehen unauffällig sein muss, hinsichtlich Art und Konzentration der darin enthaltenen Mikroorganismen, Parasiten sowie Kontaminanten keine Gesundheitsgefährdung darstellen darf und die gesetzlichen Grenzwerte einhält. Da das in der Schweiz abgegebene Trinkwasser dies heute praktisch überall erfüllt, kann der Begriff «sauber» allerdings weiter, nämlich ganz allgemein im Sinne von «frei von Fremdstoffen» verstanden werden. Die «sichere Versorgung mit gesunden Lebensmitteln» bezieht sich in Anlehnung an die Definition des Begriffs Landwirtschaft in Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben a und b des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998¹⁶ (LwG) auf die Produktion ver-

¹⁵ SR 817.022.11

¹⁶ SR 910.1

wertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung sowie auf die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe a BV

Der ÖLN ist gemäss Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe a Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen. Der Artikel präzisiert jedoch nicht, welche Elemente dieser ÖLN umfasst. Die Konkretisierung erfolgt auf Stufe LwG in Artikel 70a Absatz 2 und in der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013¹⁷ (DZV). Gemäss diesen umfasst der ÖLN:

- a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere;
- b. eine ausgeglichene Düngerbilanz;
- c. einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen;
- d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966¹⁸ über den Natur- und Heimatschutz (NHG);
- e. eine geregelte Fruchtfolge;
- f. einen geeigneten Bodenschutz;
- g. eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel.

Die Initiative präzisiert und ergänzt den heutigen ÖLN um die folgenden drei Elemente:

- die Erhaltung der Biodiversität;
- eine pestizidfreie Produktion;
- einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann.

Betroffen im LwG sind Artikel 70a Absatz 2 Buchstaben b (ausgeglichene Düngerbilanz), c (angemessener Anteil an Biodiversitätsförderflächen) und g (gezielte Auswahl und Anwendung der PSM). Auf die übrigen Bestimmungen des ÖLN hat die Volksinitiative keinen Einfluss.

Erhaltung der Biodiversität: Biodiversität umfasst die verschiedenen Lebensformen (Arten von Tieren, Pflanzen, Pilzen, Bakterien), die unterschiedlichen Lebensräume, in denen Arten leben (Ökosysteme wie der Wald oder Gewässer), sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten (z. B. Unterarten, Sorten und Rassen). Im Alltag liegt die Bedeutung der Biodiversität für den Menschen in den zahlreichen Leistungen, welche die Ökosysteme erbringen. Zu den sogenannten Ökosystemleistungen gehören unter anderem die Versorgungsleistungen wie die Reinigung von Wasser durch biologische Prozesse im Boden, regulierende Leistungen wie die Speicherung von CO₂ oder kulturelle Leistungen wie vielfältige Landschaften¹⁹. Sowohl die Viel-

¹⁷ SR **910.13**

¹⁸ SR **451**

¹⁹ Faktenblatt 1, 2010 Internationales Jahr der Biodiversität.

falt als auch die Leistungen der Biodiversität sollen erhalten werden. Dies müssen die Vorschriften des ÖLN sicherstellen.

Pestizidfreie Produktion: Der Begriff Pestizide ist in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016²⁰ über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft (VPRH) definiert. Unter den Begriff Pestizide fallen gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a die PSM und die Biozide. Das Chemikaliengesetz vom 15. Dezember 2000²¹ (ChemG) definiert diese beiden Begriffe. Gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e gelten als PSM Wirkstoffe und Zubereitungen, die dazu bestimmt sind:

1. Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen,
2. in einer anderen Weise als ein Nährstoff die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen,
3. Pflanzenerzeugnisse zu konservieren,
4. unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten, oder
5. auf ein unerwünschtes Pflanzenwachstum Einfluss zu nehmen.

Gemäss Buchstabe d gelten als Biozidprodukte Wirkstoffe und Zubereitungen, die nicht PSM sind und die dazu bestimmt sind:

1. Schadorganismen abzuschrecken, unschädlich zu machen, zu zerstören oder in anderer Weise zu bekämpfen, oder
2. Schädigungen durch Schadorganismen zu verhindern.

Die pestizidfreie Produktion nach Definition gemäss heutiger Gesetzgebung verlangt somit den vollständigen Verzicht auf alle Produkte gemäss obiger Definition in der landwirtschaftlichen Produktion. Diese Definition umfasst beispielsweise auch PSM, die in der biologischen Landwirtschaft eingesetzt werden, und Reinigungsmittel, die beispielsweise in der Milchproduktion Verwendung finden.

Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann: Als Tierbestand gilt der Bestand an Nutztieren gemäss Artikel 27 bzw. dem Anhang der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998²² (LBV). Darunter fallen Tiere der Rindergattung und Wasserbüffel, Tiere der Pferdegattung, Schafe, Ziegen, andere raufutterverzehrende Nutztiere, Kaninchen, Schweine und Nutzgeflügel. Der Betrieb ist in Artikel 6 LBV definiert. Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das:

- a. Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt;
- b. eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst;
- c. rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist;

20 SR 817.021.23

21 SR 813.1

22 SR 910.91

- d. ein eigenes Betriebsergebnis ausweist; und
- e. während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird.

Betriebsgemeinschaften gemäss Artikel 10 LBV werden für verschiedene Massnahmen wie beispielsweise für den ÖLN als Betrieb behandelt. Es macht deshalb Sinn, auch Betriebsgemeinschaften als Betrieb im Sinne der Anforderungen bezüglich der Futtermittellieferung zu definieren. Gemäss Artikel 3 der Futtermittel-Verordnung vom 26. Oktober 2011²³ (FMV) gelten als Futtermittel Stoffe oder Erzeugnisse, einschliesslich Futtermittelzusatzstoffe, verarbeitet, teilweise verarbeitet oder unverarbeitet, die zur oralen Tierfütterung bestimmt sind. Die Initiative verlangt, dass diese Futtermittel – darunter fallen die Raufuttermittel und die Ergänzungsfuttermittel (Kraftfutter) ohne die vorgenannten Zusatzstoffe – auf dem Betrieb produziert werden. Damit der ÖLN erfüllt ist, muss das Rau- und Ergänzungsfutter zur Deckung des Energie- und Proteinbedarfs für alle landwirtschaftlichen Nutztiere auf dem Betrieb oder in der Betriebsgemeinschaft erzeugt werden.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe e BV

Die Förderung von Forschung, Beratung und Ausbildung wird gegenüber heute eingeschränkt. Eine Förderung durch den Bund ist nur zulässig, wenn dabei eine Landwirtschaft unterstützt wird, die für die Produktion von Nahrungsmitteln ohne Pestizide und ohne einen prophylaktischen oder regelmässigen Antibiotika-Einsatz auskommt und dabei einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leistet. Nicht betroffen von der Vorschrift sind die Kantone in ihren Tätigkeiten im Bereich Beratung und Ausbildung.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe g BV

Landwirtschaftsbetriebe, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht, werden von Direktzahlungen ausgeschlossen. Antibiotika sind Substanzen, die Bakterien zerstören oder deren Vermehrung hemmen. Sie werden eingesetzt, um Krankheiten zu bekämpfen, die durch pathogene Bakterien hervorgerufen werden. Die Prophylaxe ist in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der Tierarzneimittelverordnung vom 18. August 2004²⁴ (TAMV) definiert und bedeutet eine Behandlung eines Tieres oder einer Tiergruppe, bevor klinische Anzeichen einer Krankheit auftreten, mit der Absicht, das Auftreten dieser Krankheit zu verhindern. Über einen solchen Einsatz hat der Tierarzt oder die Tierärztin aufgrund einer veterinärmedizinischen Beurteilung zu entscheiden. Als «Produktionssysteme, die einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen» werden gemäss heutiger Gesetzgebung Produktionssysteme verstanden, die in der Regel hohe Verbrauchszahlen an Antibiotika aufweisen. Dies sind in der Regel Produktionssysteme, in denen Tiere verschiedener Zuchtbetriebe zur Mast der Tiere zusammengeführt werden, wodurch ein hoher Krankheitsdruck entsteht. Somit werden einerseits Betriebe, die Antibiotika prophy-

²³ SR 916.307

²⁴ SR 812.212.27

laktisch einsetzen, und solche, die Systeme mit einem potenziell regelmässigen Antibiotika-Einsatz betreiben, von Direktzahlungen ausgeschlossen.

Artikel 104 Absatz 4 BV

Die Volksinitiative verlangt, dass der Bund sich nicht nur auf die Definition von übergeordneten Vorgaben beschränkt, sondern auch auf die konkrete Umsetzung der Anliegen hinwirkt sowie den Vollzug und die Wirkung der Massnahmen überwacht. Zudem wird er verpflichtet, die Öffentlichkeit aktiv über die Ergebnisse der Überwachung zu informieren.

Artikel 197 Ziffer 12, 12. Übergangsbestimmung zu Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4

Die vorgesehene Übergangsfrist von acht Jahren soll der Landwirtschaft die Möglichkeit geben, sich auf die neuen Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen auszurichten. Auch Forschung, Beratung und Ausbildung sind in dieser Zeit auf die neuen Vorgaben auszurichten.

5 Würdigung der Initiative

5.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV

Die Anforderungen der Volksinitiative an die Landwirtschaft gehen, was deren Beitrag an die Lebensmittelproduktion und die Trinkwasserversorgung betrifft, wesentlich über die bisherigen Anforderungen hinaus. Während die heutige Gesetzgebung klarstellt, dass Lebensmittel inklusive Trinkwasser sicher sein müssen, verlangt die Volksinitiative, dass die Landwirtschaft mit einer nachhaltigen Produktion einen wesentlichen Beitrag an die Versorgung mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser leistet.

Basierend auf Artikel 118 BV trifft der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Dabei erlässt er gemäss Absatz 2 Buchstabe a unter anderem Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln. Gemäss Artikel 76 Absatz 3 BV erlässt er Vorschriften über den Gewässerschutz inklusive Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen. Gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014²⁵ (LMG) gilt «Wasser für den menschlichen Konsum» als Lebensmittel. Was die Belastung mit Fremdstoffen wie Pestiziden oder Nitrat betrifft, hat der Bund Rückstandshöchstgehalte festgelegt, bei deren Einhaltung Lebensmittel inklusive Trinkwasser als gesundheitlich unbedenklich gelten. Stellt die Vollzugsbehörde fest, dass die Rückstandshöchstgehalte nicht erfüllt sind, werden Lebensmittel beanstandet (Art. 22 LMG) und die erforderlichen Massnahmen getroffen (Art. 5 und 36 BV sowie Art. 34 LMG).

Mit der Umsetzung der Volksinitiative müsste der Ackerbau in Zuflössbereichen von Trinkwasserfassungen eingeschränkt werden. Beim Ackerbau muss die Vorkultur bzw. die spontane Begleitvegetation in Kulturpflanzenbeständen durch Kulturmassnahmen wie z. B. mechanische Bearbeitung oder PSM reguliert werden, um wirtschaftlichen Schaden infolge Konkurrenz zu begrenzen. Wird der Einsatz von PSM eingeschränkt, macht dies vermehrt eine mechanische Bodenbearbeitung nötig. Dies erhöht jedoch die Bildung von Nitrat. Auch die Biolandwirtschaft wäre in vielen Fällen keine Alternative, da auch sie den Boden bearbeitet und PSM einsetzt. Optimal lässt sich Grund- und Trinkwasser mit einer extensiven Grünlandnutzung schützen. Eine solche Umnutzung würde aber die inländische Produktion reduzieren.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe a BV

Der Initiativtext konkretisiert den heute offen formulierten Begriff des ÖLN in drei Bereichen. Es sind dies die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und ein Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann.

Erhaltung der Biodiversität: Die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, wozu auch die Biodiversität zählt, ist heute in den Artikeln 2, 54, 78, 104 und 104a BV angesprochen. Dem Bund wird mit Artikel 104 BV bereits die Aufgabe übertragen, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen leistet. Im Rahmen des ÖLN wird mit den heutigen Bestimmungen in Artikel 70a Absatz 2 LwG ein angemessener Anteil an Biodiversitätsförderflächen verlangt. Mit Biodiversitätsbeiträgen gemäss Artikel 73 LwG trägt der Bund zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität bei. Besonders gefördert werden die biologische Qualität und die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen. Damit die Vernetzung der Flächen längerfristig gesichert ist, werden mit den Leistungserbringenden achtjährige Vereinbarungen abgeschlossen. Gemäss Artikel 70a Absatz 2 Buchstabe d LwG ist die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem NHG ein Element des ÖLN. Auch die Erhaltung der funktionalen Biodiversität wird im ÖLN in den Buchstaben e und f von Artikel 70a Absatz 2 LwG (geregelte Fruchtfolge bzw. geeigneter Bodenschutz) indirekt thematisiert. Mit der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) sollen die Massnahmen zur Erhaltung der Biodiversität noch effektiver ausgestaltet werden (vgl. Kap. 6).

Die Umsetzung der Volksinitiative hätte bezüglich der Erhaltung der Biodiversität gegenüber der aktuellen Politik bzw. den mit der AP22+ geplanten Massnahmen keine wesentlichen Änderungen zur Folge.

Pestizidfreie Produktion: PSM und Biozide müssen ein Bewilligungsverfahren durchlaufen, bevor sie in Verkehr gebracht werden können. Dabei werden die Anwendungsrisiken für Mensch und Umwelt geprüft und Bedingungen für eine Verwendung ohne unannehmbares Risiko festgelegt (Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010²⁶ [PSMV] und Biozidprodukteverordnung vom 18. Mai 2005²⁷ [VBP]).

²⁶ SR 916.161

²⁷ SR 813.12

Der ÖLN enthält die Anforderung einer gezielten Auswahl und Anwendung der PSM (Art. 70a Abs. 2 Bst. g LwG). Zudem werden mit den Produktionssystembeiträgen gemäss Artikel 75 LwG und den Ressourceneffizienzbeiträgen gemäss Artikel 76 LwG einerseits der biologische Landbau als Ganzes und andererseits kulturspezifische Massnahmen zur Reduktion und zum gezielteren Einsatz von PSM gefördert. Schliesslich hat der Bundesrat mit dem Aktionsplan PSM die bereits umgesetzten Massnahmen zur Risikoreduktion ergänzt, ohne jedoch einen angemessenen Schutz der Kulturen gegen Schädlinge und Krankheiten übermässig einzuschränken. Zudem sollen die Vorgaben zum Einsatz von PSM im Rahmen der AP22+ gezielt verschärft werden, um die Belastung der Umwelt weiter zu vermindern (vgl. Kap. 6).

Die Anforderungen der Initiative gehen weit über die heutigen Vorschriften hinaus. Die ÖLN-Vorschriften müssten verschärft werden. ÖLN-Betriebe müssten generell auf PSM und Biozide verzichten. Auch die biologisch wirtschaftenden Betriebe wären betroffen, fallen doch darunter Produkte wie beispielsweise das als Fungizid genutzte Kupferhydroxid, die insektizid wirkenden Pyrethrine oder das als Schnecken Gift verwendete Eisen-III-Phosphat. Es ist davon auszugehen, dass die Erträge der ÖLN-Betriebe dadurch sinken und Schwankungen ausgesetzt werden. Die Landwirtschaftsbetriebe könnten sich während der vorgesehenen Übergangsfrist von acht Jahren an diese Verschärfungen anpassen oder ihnen durch einen Verzicht auf den ÖLN ausweichen. Entscheiden sich die Landwirtinnen und Landwirte für einen Ausstieg aus dem Direktzahlungssystem, ist zu erwarten, dass sie über eine Intensivierung der Produktion versuchen werden, die wegfallenden Direktzahlungen zu kompensieren.

Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann: Mit Artikel 104a Buchstabe b BV wurde die Bindung der landwirtschaftlichen Produktion an das Potenzial des Standortes in der Bundesverfassung verankert. Die auf den Betrieben einsetzbaren Nährstoffmengen werden heute basierend auf Artikel 70a Absatz 2 Buchstabe b LwG über eine ausgeglichene Nährstoffbilanz reguliert. Betriebe mit vielen Tieren geben entsprechende Mengen an Hofdüngern an Betriebe mit wenigen Tieren ab, um eine ausgeglichene Nährstoffbilanz zu erreichen. Das auf Artikel 75 LwG basierende Direktzahlungsprogramm der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (GMF) zielt auf einen hohen Anteil an Gras in der Ration bei gleichzeitiger Verringerung des Kraftfuttereinsatzes ab. Im GschG ist zusätzlich eine maximal zulässige Nährstoffmenge aus Hofdünger pro Hektare und Jahr festgesetzt. Die Kantone müssen gemäss Artikel 14 Absatz 6 GschG die Nährstoffmenge pro Hektar je nach Bodenbelastbarkeit, Höhenlage und Topografie herabsetzen. Im Rahmen der AP 22+ soll die maximale Nährstoffmenge aus Hofdünger pro Hektar gemäss Artikel 14 Absatz 6 GschG gesenkt werden. Zudem sind weitere gezielte Massnahmen vorgesehen (vgl. Kap. 6).

Die von der Initiative verlangte Beschränkung des Tierbestandes auf die eigene Futterbasis hätte eine Verschärfung des ÖLN zur Folge. Einerseits wären damit die meisten Betriebe mit Schweine-, Geflügel- oder Eierproduktion faktisch von den Direktzahlungen ausgeschlossen, weil sie in der Regel auf Futtermittelzufuhren angewiesen sind. Andererseits wäre auch die sinnvolle Verwertung von Nebenprodukten der Nahrungsmittelindustrie wie Schotte aus der Käseherstellung in Frage

gestellt. Auch ein Teil der Betriebe mit raufutterverzehrenden Nutztieren (Kühe, Rinder, Pferde, Ziegen, Schafe) wäre betroffen, da neben dem betriebseigenen Raufutter meist auch noch zugekauftes Kraftfutter verwendet wird. Betriebe, die heute Ergänzungsfutter zukaufen, hätten zwei Möglichkeiten: Entweder müssten sie ihre Tierbestände reduzieren, oder sie behalten ihre bisherige Produktionsweise mit Futtermittelzufuhren bei und verzichten auf Direktzahlungen. Dies könnte bewirken, dass die von der Initiative angestrebten Ziele nicht erreicht werden.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe e BV

Dieser Buchstabe verlangt, dass der Bund die Forschung, Beratung und Ausbildung im Landwirtschaftsbereich nur noch fördern kann, wenn diese auf die Zielsetzungen der Initiative – Erhaltung Biodiversität, pestizidfreie Produktion, Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, kein prophylaktischer Einsatz von Antibiotika, keine Produktionssysteme, die einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen – ausgerichtet sind.

Forschung: Die Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten sind bereits in der allgemeinen Stossrichtung der aktuellen Forschungsstrategie des Bundes berücksichtigt. So bearbeitet Agroscope die Anliegen der Initiantinnen und Initianten in ihrem Arbeitsprogramm 2018–2021²⁸ in verschiedenen strategischen Forschungsfeldern – Nr. 5: Nachhaltigen, risikoarmen Pflanzenschutz entwickeln, Nr. 6: Tiergerechte Haltung und Tiergesundheit stützen und fördern, Nr. 8: Die mikrobielle Biodiversität für die Land- und Ernährungswirtschaft nutzbar machen, Nr. 9: Für sichere Lebensmittel mikrobielle Risiken und Antibiotikaresistenz senken, Nr. 11: Produktionssysteme durch Smart Farming optimieren, Nr. 15: Den Boden schützen und standortgerecht nutzen. Zudem fliesst bereits heute ein Grossteil der beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) im Rahmen von Forschungsbeiträgen und -aufträgen ausgerichteten Mittel in Bereiche, in denen die Initiative Verbesserungen anstrebt. Mit dem Finanzhilfevertrag zwischen dem BLW und dem Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) wird die Forschung unterstützt, die dazu beiträgt, verschiedene vom Bund definierte Strategien und Aktionspläne umzusetzen (Nachhaltigkeitsstrategie, Aktionsplan PSM, Antibiotikastrategie, Biodiversitätsstrategie, Pflanzen- und Tierzuchtungsstrategie).

Die Annahme der Initiative hätte im Bereich der Forschung weitreichende Konsequenzen, da der Bund hier selbst aktiv ist bzw. diese mittels Forschungsaufträgen und -beiträgen an Dritte finanziell stark fördert. Die öffentlich-rechtliche Unterstützung der Forschung in der Schweiz würde durch die Annahme der Initiative im Bereich Landwirtschaft in ihrer Ausrichtung eingeschränkt. Es bestünde die Gefahr, dass neue und noch unbekannte Forschungsthemen, die potenziell einen wesentlichen Beitrag zu einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion leisten, nicht mehr bearbeitet werden. Forschung zu einem effizienteren Pflanzenschutzmitteleinsatz wären nicht mehr förderfähig.

²⁸ Agroscope (2017): Arbeitsprogramm Agroscope 2018–2021. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. Bern.

Auch der biologische Landbau könnte bei der Forschung und Beratung nicht mehr in der heutigen Form unterstützt werden, da auch im biologischen Landbau PSM verwendet werden.

Beratung: Wie in der Forschung sind auch in der Beratung die Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten ein wichtiges Thema. Da die Beratung heute grundsätzlich Sache der Kantone ist und der Bund sich in der Regel nicht an den Kosten der landwirtschaftlichen Beratung beteiligt (Art. 136 Abs. 2 LwG), hätte die Annahme der Initiative aber weniger weitgehende Einschränkungen zur Folge als bei der Forschung. Die Einschränkungen würden sich namentlich darauf beziehen, wie Organisationen für Beratung in Spezialbereichen und die gesamtschweizerische Beratungszentrale AGRIDEA Bundesgelder einsetzen dürfen (Art. 136 Abs. 3 LwG). Zu bemerken ist, dass die AGRIDEA als Beratungszentrale bereits heute im Rahmen ihres Tätigkeitsprogramms 2018–2021 die Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten in der strategischen Achse «Eine leistungsfähige und nachhaltige Produktion» in verschiedenen Themenbereichen bearbeitet, z. B. Boden, Qualität und Sicherheit in der tierischen Produktion, Tierwohl und Tiergesundheit, Biolandbau, Ressourcenschutz, Düngung, Pflanzenschutz, Biodiversitätsförderung.

Ausbildung: Im Bereich der Ausbildung hat der Bund nur begrenzt Kompetenzen, auf Inhalte Einfluss zu nehmen. Er kann nur für spezifische Zwecke finanzielle Mittel bereitstellen (vgl. insbesondere 8. Kapitel des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁹ [BBG]). Die Auswirkungen der Volksinitiative auf die Ausbildung wären deshalb praktisch vernachlässigbar.

Investitionshilfen: Die geltenden Rechtsvorschriften im Bereich Strukturverbesserungen fördern eine bodenabhängige Landwirtschaft. Investitionshilfen für Hochbaumassnahmen werden aufgrund eines anrechenbaren Raumprogramms gewährt, das sich auf die langfristig gesicherte landwirtschaftliche Nutzfläche und die Produktionsmöglichkeiten abstützt. In die Beurteilung werden nur landwirtschaftliche Nutzflächen einbezogen, die in einer Fahrdistanz von maximal 15 km vom Betriebszentrum entfernt liegen. Düngerabnahmeverträge werden für das Raumprogramm nicht berücksichtigt. Damit wird gewährleistet, dass nur standortangepasste Massnahmen unterstützt werden. Nebst den wirtschaftlichen Zielsetzungen werden mit Investitionshilfen auch umweltschützerische Ziele angestrebt, wie Massnahmen für die emissionsarme Produktion.

Bei einer Annahme der Initiativen dürften Investitionshilfen nur Betrieben gewährt werden, die gemäss den Anforderungen der Volksinitiative produzieren, sowie solchen, die eine entsprechende Umstellung anstreben. Investitionshilfen erhalten somit nur noch Betriebe, welche die restriktiven Direktzahlungskriterien der Volksinitiative erfüllen oder investieren, damit sie nach der Investition direktzahlungsberechtigt sind. Mit der Volksinitiative würde der Empfängerkreis eingeschränkt, falls sich Betriebe vom ÖLN abwenden. Zusätzlich zu den Einschränkungen bei den Landwirtschaftsbetrieben könnten auch gewerbliche Kleinbetriebe, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten und verkaufen, nur noch unterstützt werden, sofern die Produzenten (Lieferanten) von den zukünftigen Direktzahlungen nicht ausgeschlossen sind. Der Bau und die Instandhaltung von Basisinfrastrukturen – z. B. Wege,

Erschliessungen oder Wasserversorgungen – können nur noch unterstützt werden, sofern die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe von den zukünftigen Direktzahlungen nicht ausgeschlossen sind. Bei gemeinschaftlichen Massnahmen könnte diese Unterscheidung bewirken, dass die Realisierung und Finanzierung von Gesamtprojekten praktisch verunmöglicht würde.

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe g BV

Die Initiative verlangt, dass Landwirtschaftsbetriebe, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht, von Direktzahlungen ausgeschlossen werden.

Antibiotika sind in der Human- und der Veterinärmedizin für die Behandlung bakterieller Erkrankungen unersetzlich. Insbesondere der übermässige und teils unsachgemässe Einsatz von Antibiotika in der Human- und Veterinärmedizin hat dazu geführt, dass immer mehr Bakterien gegen Antibiotika resistent werden. Zur Senkung der Antibiotikaabgabe in der Veterinärmedizin wurden deshalb bereits Massnahmen ergriffen. Unter anderem wurden das Heilmittelgesetz vom 15. Dezember 2000³⁰ (HMG) und die TAMV angepasst. Seit dem 1. April 2016 dürfen antimikrobielle Wirkstoffe, die zum prophylaktischen Einsatz vorgesehen sind, nicht mehr auf Vorrat verschrieben oder abgegeben werden. Die Prophylaxe ist neu in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e TAMV definiert und bedeutet eine Behandlung eines Tieres oder einer Tiergruppe, bevor klinische Anzeichen einer Krankheit auftreten, mit der Absicht, das Auftreten dieser Krankheit zu verhindern. Über einen solchen Einsatz hat der Tierarzt oder die Tierärztin aufgrund einer veterinärmedizinischen Beurteilung zu entscheiden. Der Bundesrat hat am 18. November 2015 im Rahmen der gesundheitspolitischen Prioritäten «Gesundheit 2020» die Strategie Antibiotikaresistenzen (StAR) verabschiedet. Oberstes Ziel ist es, die Wirksamkeit von Antibiotika für Mensch und Tier langfristig zu erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird ein integrativer One-Health-Ansatz verfolgt. Dieser berücksichtigt, dass die Anwendung von Antibiotika sowohl in der Human- als auch in der Veterinärmedizin angegangen werden muss, da die Gesundheit von Mensch und Tier sowie eine intakte Umwelt eng miteinander verbunden sind und sich gegenseitig beeinflussen. In der Veterinärmedizin zeigen die Zahlen des Antibiotikavertriebs, dass der Antibiotikaverbrauch kontinuierlich zurückgeht. Schliesslich fördert der Bund mit den Produktionssystembeiträgen gemäss Artikel 75 LwG die biologische Landwirtschaft, die GMF und das Tierwohl (regelmässiger Auslauf im Freien, besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme). Beim Produktionssystem Biolandbau ist der Einsatz von Antibiotika nur kurativ erlaubt. Mit der AP22+ ist vorgesehen, dem Parlament weitergehende spezifische Massnahmen vorzuschlagen.

Die Umsetzung der Initiative würde in Artikel 70a LwG erfolgen (Voraussetzungen für Direktzahlungen). Aufgrund des Verbotes des prophylaktischen Einsatzes von Antibiotika würde damit grösseres Tierleid und ein höheres Krankheitsrisiko in Kauf genommen. Eine Behandlung mit Antibiotika wäre nur kurativ zulässig, das heisst, wenn die Krankheit ausgebrochen ist. Dies kann unter Umständen einen höheren Verbrauch an Antibiotika zur Folge haben. Weiter müsste in den Ausführungsbe-

³⁰ SR 812.21

stimmungen definiert werden, welche Produktionssysteme einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen. Dabei wäre es unerheblich, ob im Einzelfall tatsächlich regelmässig Antibiotika eingesetzt werden. Gemäss heutiger Einschätzung dürften in erster Linie Aufzucht- und Mastbetriebe unter diese Definition fallen. Es ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Mastbetriebe seine Produktionsweise beibehalten und auf die Direktzahlungen verzichten würde. Damit müssten diese Betriebe auch den ÖLN nicht mehr erfüllen.

Artikel 104 Absatz 4 BV

Die Volksinitiative verlangt, dass der Bund den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen überwacht und die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung informiert.

Gemäss den Artikeln 178 und 179 LwG sind die Kantone für den Vollzug zuständig, soweit dieser nicht dem Bund zugewiesen ist. Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug und nimmt die Oberaufsicht wahr. Sofern bei der Überwachung des Vollzugs Mängel festgestellt werden, kann der Bund Beiträge an die Kantone kürzen oder verweigern. Mit Artikel 185 LwG wird der Bund beauftragt, ein Monitoring bezüglich der Lage der Landwirtschaft zu betreiben und die Agrarpolitik zu evaluieren. Im Bereich der Direktzahlungen erfolgt die Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug risikobasiert. Mit dem Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019³¹ wird eine minimale Anzahl risikobasierter Kontrollen verbindlich festgelegt. Sowohl über den Vollzug der Direktzahlungen als auch über den Stand und die Ergebnisse der Evaluationen informiert das BLW jährlich im Agrarbericht³². Die Evaluationen werden zudem in der Datenbank «Externe Studien» auf www.admin.ch publiziert. Die Datenbank enthält die Studien, Berichte und Evaluationen, die nach dem 1. Januar 2010 an externe Organisationen in Auftrag gegeben worden sind.

Die Annahme der Initiative hätte weder bezüglich der Überwachung von Vollzug und Wirkung noch bezüglich der Information der Öffentlichkeit Auswirkungen. Die Forderungen der Initiative werden bereits heute erfüllt.

Artikel 197 Ziffer 12, 12. Übergangsbestimmung zu Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4

Nach Annahme der Initiative gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren für deren Umsetzung. In dieser Zeit müssen sich die Landwirtschaftsbetriebe an die neuen Voraussetzungen anpassen. Sie sind sehr unterschiedlich von der Übergangsfrist betroffen. Für Spezialkulturbetriebe oder Mastbetriebe mit geringen Direktzahlungen und hohen Markterlösen ist es durch den Wechsel zu einer Strategie ohne Direktzahlungen grundsätzlich möglich, die bisherige Art der Produktion weiterzuführen. Da, wo die bisherigen Direktzahlungsanforderungen restriktiver sind als die gesetzlichen Anforderungen, wie beispielsweise beim Anteil an Biodiversitätsförderflächen, kann der entstehende Spielraum zur Intensivierung der Produktion genutzt werden. Grün-

³¹ www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

³² www.agrarbericht.ch

landbetriebe mit einem geringen Viehbesatz könnten sich durch den gänzlichen Verzicht auf Futterzukauf den neuen Gegebenheiten anpassen. Problematisch könnte die Situation für die traditionellen gemischten Betriebe werden. Insbesondere bei neuen Investitionen in die Nutztierhaltung (z. B. Geflügelställe) kann die Annahme der Initiative zu einer Reduktion der Amortisationsdauer und zu Wertverlusten führen. Zudem ist damit zu rechnen, dass in Gebieten mit einem geringen Tierbesatz in neue Ställe investiert würde, während bestehende Ställe in heute tierintensiven Gebieten umgenutzt oder rückgebaut würden. Da für die Ackerbaubetriebe die Direktzahlungen eine wichtige Erlös-komponente darstellen, würden sie sich wahrscheinlich in der Übergangszeit an die neuen Gegebenheiten anpassen. Die Übergangsfrist gilt auch für Forschung, Beratung, Ausbildung und Investitionshilfen. Durch die Fokussierung auf die Ziele der Initiative gingen insbesondere für die Forschung viele Bereiche verloren.

5.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Bei einer Annahme der Initiative würden die Direktzahlungen nur noch an Landwirtschaftsbetriebe ausbezahlt, die keine Pestizide verwenden, den Tierbestand bei ungenügender Futterfläche reduzieren und keine Antibiotika prophylaktisch bzw. regelmäßig einsetzen. Die Wirkung der Initiative hängt davon ab, wie viele Betriebe aus dem Direktzahlungssystem aussteigen. Eine Prognose dazu ist schwierig.

Bei Betrieben, die im Direktzahlungssystem verbleiben, würden in vielen Fällen die Pflanzenbauerträge und Tierbestände sinken. Der geringere Hofdüngeranfall hätte eine Reduktion der Nährstoffverluste in die Umwelt zur Folge. So würden Ammoniakemissionen und klimaschädliche Gase in den tierintensiven Gebieten reduziert. Zudem würde das Risiko unerwünschter Pestizid- und Nährstoffeinträge in Oberflächengewässer abnehmen. Es müssten weniger Hofdünger aus Gebieten mit intensiver Tierhaltung in nährstoffbedürftige Gegenden, insbesondere Ackerbaugelände in den Talregionen, verschoben werden. Der aufgrund des reduzierten Futtermitelein-satzes geringere Nährstoffanfall aus der Tierhaltung könnte zu einem vermehrten Import von Mineraldünger führen.

PSM-Verunreinigungen des Grundwassers und der Oberflächengewässer aus landwirtschaftlichen Quellen würden abhängig vom Anteil an Direktzahlungsbetrieben reduziert. Die Belastung mit PSM und PSM-Abbauprodukten würde mit der Zeit entsprechend sinken. Auf den PSM- und Biozideinsatz ausserhalb der Landwirtschaft hätte eine Annahme der Initiative keinen Einfluss.

Insbesondere Landwirtschaftsbetriebe mit einem hohen Tierbestand pro Fläche oder mit nur wenigen Direktzahlungen, z. B. Spezialkulturen, könnten sich auf eine hohe Produktivität fokussieren und auf die Direktzahlungen verzichten. Diese Betriebe müssten den ÖLN nicht mehr erfüllen. Die Grenzen der Intensivierung würden vom Umweltrecht bzw. dessen Umsetzung vorgegeben. Dies könnte zur Folge haben, dass die Umweltbelastung nicht wie angestrebt zurückgeht und die Initiative ihre Ziele verfehlt.

Die Initiative hätte zur Folge, dass das Angebot an einheimischen pflanzlichen und tierischen Lebensmitteln sinkt und die Preise tendenziell steigen würden. Zur Sicherstellung der Versorgung müssten mehr Lebensmittel importiert werden.

Das grundsätzliche Verbot des prophylaktischen Einsatzes von Antibiotika könnte dazu führen, dass Tierhaltende prophylaktische Antibiotika-Behandlungen verweigern, auch wenn sie aufgrund einer tierärztlichen Beurteilung verordnet werden, um die Direktzahlungen nicht zu verlieren. Dies könnte negative Auswirkungen auf die Tiergesundheit und das Tierwohl haben.

Für Bund und Kantone hätte die Initiative tendenziell personelle und finanzielle Einsparungen zur Folge, da die über das Direktzahlungssystem geförderten Massnahmen im Bereich Gewässerschutz und Pflanzenschutz aufgehoben werden könnten.

Die vom Bund unterstützte landwirtschaftliche Forschung müsste durch die Fokussierung auf die Ziele der Initiative umgebaut werden.

5.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

Die Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme können stark variieren, je nachdem, wie viele Landwirtschaftsbetriebe bereit sind, den mit der Initiative verschärften ÖLN zu erfüllen. Die positiven Effekte zeigen sich ausschliesslich auf den Landwirtschaftsbetrieben, die weiterhin die Anforderungen des ÖLN erfüllen.

Vorzüge der Initiative:

- Die Volksinitiative nimmt wichtige Anliegen auf, die der Bund selbst bereits mit verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen wie beispielsweise dem Aktionsplan PSM und anderen Massnahmen wie der StAR anstrebt.
- Ökologische Ziellücken der Emissionsminderungen (Wasserqualität, PSM, Nährstoffe, Ammoniak) würden verringert und die Ziele könnten schneller erreicht werden.
- Direktzahlungsmassnahmen im Bereich Gewässer- und Pflanzenschutz könnten aufgehoben und das Direktzahlungssystem vereinfacht werden, was eine administrative Entlastung zur Folge hätte.
- Der Einsatz von Antibiotika würde weiter zurückgehen und damit ein Beitrag geleistet, die Wirksamkeit von Antibiotika langfristig zu erhalten.

Mängel der Initiative:

- Sowohl die auf zugekauften Futtermitteln basierende tierische Produktion (insbesondere von Schweinen und Geflügel) als auch die pflanzliche Produktion in der Schweiz würde zurückgehen, dies mit entsprechenden Auswirkungen auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche.
- Bei unverändertem Konsumverhalten und geringerer Inlandproduktion würde der Import von Lebensmitteln zunehmen. Damit würde ein Teil der Problematik ins Ausland verlegt.

- Viele hygienische Massnahmen im Bereich der Ställe und der Milchproduktion wären nicht mehr möglich, und die Gefahr von Verunreinigungen und Krankheiten würde steigen.
- Im Bereich der Antibiotika würden alle Betriebe mit bestimmten Produktionssystemen von den Direktzahlungen ausgeschlossen, unabhängig von der auf dem Betrieb tatsächlich eingesetzten Antibiotika-Menge. Durch das generelle Verbot des prophylaktischen Antibiotika-Einsatzes bestünde das Risiko einer Zunahme eigentlich vermeidbarer Krankheitsfälle bei Tieren. Dies könnte sich negativ auf das Tierwohl, die Lebensmittelsicherheit und damit auch auf die Gesundheit des Menschen auswirken.
- Vor allem Betriebe mit Spezialkulturen und hohem Tierbesatz pro Fläche könnten auf den ÖLN und die Direktzahlungen verzichten. Diese Betriebe könnten unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften mit einem höheren Produktionsmittel- und Antibiotika-Einsatz und den damit verbundenen Risiken wirtschaften. Dies würde den Zielen der Initiative sowie der aktuellen und zukünftigen Agrarpolitik zuwiderlaufen.

5.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Initiativtext ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Die Initiative zielt darauf ab, gewisse Produktionsformen nicht mehr mit Direktzahlungen zu fördern. Eine derartige Einschränkung der Direktzahlungen ist unter den WTO-Disziplinen zur Inlandstützung erlaubt. Die Volksinitiative ist ebenfalls mit den Verpflichtungen der Schweiz gemäss dem Freihandelsabkommen von 1972³³ sowie dem Landwirtschaftsabkommen von 1999³⁴ mit der EU vereinbar.

6 Massnahmenpaket AP22+ als Alternative zur Trinkwasserinitiative

Als Alternative zur Trinkwasserinitiative beabsichtigt der Bundesrat, ein Massnahmenpaket in die AP22+ zu integrieren. Die Vernehmlassung zur AP22+ wurde am 14. November 2018 gestartet³⁵. Mit dem Massnahmenpaket sollen insbesondere die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche gemäss Gewässerschutzgesetz reduziert, im ÖLN keine PSM mit erhöhtem Umweltrisiko mehr zugelassen und der Verzicht auf PSM verstärkt mit Direktzahlungen gefördert werden. Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone im Rahmen regionaler landwirtschaftlicher Strategien regionsspezifische

³³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972, SR **0.632.401**.

³⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999, SR **0.916.026.81**.

³⁵ www.blw.admin.ch > Politik > Agrarpolitik > AP 22+

Massnahmen fördern und die Anforderungen regional gezielt verschärfen können. Damit werden die Kernanliegen der Volksinitiative abgedeckt. Das im Rahmen der AP22+ vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmenpaket nimmt den verbesserten Schutz der Ökosysteme, der Gewässer und des Trinkwassers vor PSM und zu hohen Nährstoffeinträgen auf und deckt damit die langfristige Sicherung von gesundem Trinkwasser ab. Im Gegensatz zur Initiative wird der unternehmerische Spielraum der Betriebe jedoch gewahrt. Zudem wird der Vollzug der Umweltgesetzgebung in der Landwirtschaft gestärkt. Im Unterschied zur Initiative gilt ein Teil des Massnahmenpaketes (Begrenzung der Düngergrossvieheinheiten) auch für die nicht direktzahlungsberechtigten Betriebe. Damit kann vermieden werden, dass Betriebe aus dem Direktzahlungssystem aussteigen, um den Anforderungen auszuweichen.

Schematische Darstellung des Massnahmenpaketes:

Treiber Ebene	Pflanzenschutzmittel	Nährstoffe
National	Ausschluss von PSM mit erhöhten Umweltrisiken aus dem ÖLN. Förderung von «Low-Input-Systemen» (z. B. Verzicht auf PSM oder Alternativen zu PSM) mit Direktzahlungen.	Senkung der aktuellen Limite im Gewässerschutzgesetz von 3 auf 2,5 Düngergrossvieheinheiten je Hektar düngbarer Fläche.
Regional/ lokal	Regionale oder lokale Verschärfung der nationalen Massnahmen im Bereich PSM und Nährstoffe, wenn umweltrechtliche Anforderungen aufgrund landwirtschaftlicher Einträge nicht erreicht werden. Die Massnahmen werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. Förderung von regionsspezifischen Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien.	
Vollzug	Überprüfung der auf den Einzelbetrieb bezogenen landwirtschaftsrelevanten Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung im Rahmen der ÖLN-Kontrollen.	

7 Schlussfolgerungen

Ziel der Initiative ist, dass Trinkwasser keine erhöhten Nitratgehalte aufweist und ebenso wie die übrigen Nahrungsmittel frei von Pestiziden, Antibiotika und anderen Schadstoffen ist, die Biodiversität erhalten bleibt und die Nährstoffeinträge in Luft, Boden und Wasser reduziert werden. Diese Ziele strebt auch der Bundesrat an. Es

bestehen bereits verschiedene Massnahmen mit dieser Zielsetzung wie beispielsweise der Aktionsplan PSM und die StAR, die der Bundesrat in Zukunft noch verstärken möchte. Die von der Volksinitiative verlangten Massnahmen hätten jedoch weitreichende und schädliche Folgen für grosse Teile der Schweizer Landwirtschaft. Einerseits würden durch den Verzicht auf Pestizide und zugekauftes Futter sowohl die Pflanzen- als auch die auf zugekauftem Futter basierende Tierproduktion auf vielen direktzahlungsberechtigten Betrieben stark abnehmen. Andererseits besteht das Risiko, dass die Umweltbelastung durch eine intensivere landwirtschaftliche Produktion zunimmt, wenn Betriebe aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und deshalb die Anforderungen des ÖLN nicht mehr berücksichtigen.

Aufgrund der inhaltlichen und terminlichen Überschneidung zwischen dieser Initiative und dem laufenden Prozess der AP22+ soll deshalb ein Massnahmenpaket als Alternative zur Volksinitiative in die AP22+ integriert werden.

Da die Volksinitiative unverhältnismässige Auswirkungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft hätte und mit der AP22+ eine Alternative vorliegt, welche die Zielsetzung der Volksinitiative verfolgt, ohne die Produktion übermässig einzuschränken, beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.



Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz»

Entwurf

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung¹,
nach Prüfung der am 18. Januar 2018² eingereichten Volksinitiative
«Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den
Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 14. Dezember 2018³,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 18. Januar 2018 «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Sie lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

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

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser;

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

1 SR 101
2 BBl 2018 1111
3 BBl 2019 1101

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises, der die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, umfasst.
- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern und Investitionshilfen leisten, sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird.
- g. Er schliesst Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen aus, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein, überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung.

Art. 197 Ziff. 12⁴

12. Übergangsbestimmung zu Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

Nach Annahme von Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4 durch Volk und Stände gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.