

Evaluation des Ressourcenprogramms und der Ressourceneffizienzbeiträge für eine nachhaltigere Landwirtschaft

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Das Ressourcenprogramm und die Ressourceneffizienzbeiträge (REB) sind zwei unterschiedlich ausgestaltete Förderinstrumente in der Schweizer Landwirtschaft, die das gemeinsame Ziel haben, mit konkreten Massnahmen effizienter und ökologischer zu produzieren. Dazu gehören Massnahmen zur Verminderung der Ammoniakemissionen und zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit.

Im Rahmen des Ressourcenprogramms werden seit 2008 innovative Projektideen, initiiert von Trägerschaften aus der Landwirtschaftsbranche, nach Prüfung durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) vom Bund bis zu 80 % mitfinanziert. Diese regionalen Ressourcenprojekte (RP) haben Testcharakter, um wissenschaftlich erprobte Verfahren in der Praxis anzuwenden. Die teilnehmenden Landwirte werden dabei fachlich begleitet und finanziell entschädigt. Bisher wurden 44 RP von Trägerschaften aus fast allen Kantonen bewilligt. An den 23 bis 2018 beendeten RP hat sich der Bund mit rund 150 Millionen Franken beteiligt.

Seit 2014 werden REB, zeitlich parallel oder nachgelagert zu den RP, für die Anwendung gleicher oder ähnlicher Massnahmen gesamtschweizerisch ausgerichtet. Ziel der REB ist, im Gegensatz zu den RP, eine breite Anwendung der Massnahmen in der Fläche. Bis und mit 2019 hat der Bund Beiträge in der Höhe von insgesamt 149 Millionen Franken gewährt. Sowohl die Teilnahme an RP als auch der Bezug von REB ist für die Landwirte freiwillig. Die Finanzierung beider Instrumente erfolgt aus dem Direktzahlungskredit.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat Konzeption, Umsetzung sowie Zusammenspiel und Wirkung von Ressourcenprogramm und REB anhand der geförderten Massnahmen zur Verminderung der Ammoniakemissionen (vorwiegend emissionsmindernde Verfahren beim Ausbringen von Gülle) und zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit (schonende, pfluglose Bodenbearbeitung zur Förderung von Humusbildung und Erosionsresistenz) evaluiert. Das Ressourcenprogramm kommt bei den Beteiligten grundsätzlich gut an. Bei der Ausrichtung der REB fehlt hingegen der klare Fokus auf die Wirkung der geförderten Massnahmen. Dadurch wird die Subvention teilweise infrage gestellt.

Ressourcenprojekte von allen Beteiligten geschätzt und trotz Mängel wirksam

Sämtliche Beteiligte zeichnen im Grundsatz ein positives Bild von der Konzeption des Ressourcenprogramms. Die Landwirte nutzen die Möglichkeit, neue nachhaltige Produktionstechniken auf dem eigenen Betrieb bei kleinem finanziellem Risiko zu testen und dabei fachlich kompetent und unabhängig von möglichen Einzelinteressen im Agrarsektor beraten und unterstützt zu werden. Die RP führen bei den Trägerschaften zu grossem personellen, administrativen und finanziellen Aufwand. Dies erfordert ressourcenstarke Projektträger und erklärt die hohe Beteiligung kantonaler Landwirtschaftsämter.

Als Mangel wertet die EFK etwa, dass in der Anfangsphase, insbesondere bei den Massnahmen zur Verminderung der Ammoniakemissionen, über ein Dutzend praktisch identische Anträge als RP bewilligt wurden, ohne dabei die gemäss Konzeption geforderte Innovation

zu verlangen. Diese fast flächendeckende Förderung durch viele regionale RP hat sich aber letztlich positiv ausgewirkt und massgeblich dazu beigetragen, dass bereits 2015 über ein Drittel der betroffenen Betriebe emissionsmindernde Ausbringverfahren anwendete.

Ressourceneffizienzbeiträge für emissionsmindernde Ausbringverfahren erzielen kaum Mehrwert

Bei den REB fällt generell die fehlende Wirkungsorientierung auf. Dies gilt für die schonende Bodenbearbeitung, vor allem aber für emissionsmindernde Ausbringverfahren.

Aufgrund der hohen Nutztierdichte emittiert die Schweiz im europäischen Vergleich am zweitmeisten Ammoniak auf ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche. Vor diesem Hintergrund wurde in den Umweltzielen Landwirtschaft von 2008 ein Richtwert von jährlich maximal 25 000 Tonnen formuliert. Die REB werden zusammen mit dem Ressourcenprogramm als einzige Instrumente konkret benannt, um die Emissionen auf dieses Niveau zu senken. In der Konzeption der REB fehlt jedoch ein messbares Beitragsziel zum Ende der Laufzeit. Aufgrund eigener Berechnungen schätzt die EFK das Verminderungspotenzial emissionsmindernder Ausbringverfahren gemessen an den gesamten Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung auf gut 10 %. Um den Richtwert zu erreichen, sind rund 40 % nötig.

Stagnierende Bezügerquoten und Hinweise auf Mitnahmeeffekte deuten zudem darauf hin, dass nach der bereits fast flächendeckenden Förderung im Rahmen des Ressourcenprogramms die REB kaum Mehrwert erzielen. Angesichts der beschränkten Verminderungswirkung, fehlender Zielwerte und unklarer Abstimmung mit dem Ressourcenprogramm erachtet die EFK die REB für emissionsmindernde Ausbringverfahren als wenig effizient.

Im Rahmen der neuen Agrarpolitik und mit entsprechender Änderung der Luftreinhalteverordnung sieht der Bundesrat ab 2022 eine Überführung der REB in ein Obligatorium für die Anwendung emissionsmindernder Ausbringverfahren vor, wogegen sich parlamentarischer Widerstand abzeichnet.

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Verminderung der Ammoniakemissionen mit Massnahmen, die über die Anwendung emissionsmindernder Ausbringverfahren hinausgehen, voranzutreiben. Dazu sind ein zielgerichteter und terminierter Reduktionspfad festzulegen und für den Fall der Nichterreichung weitere Massnahmen vorzusehen.

Generell empfiehlt die EFK dem BLW, mit einer Analyse aufzuzeigen, bei welchen REB oder Folgeprogrammen gemäss AP22+ die Effizienz der Subvention durch Einführung klar benannter und messbarer Ziele auf Umsetzungs- und Wirkungsebene verbessert werden kann.

Mögliche Wirkungsverluste bei Ressourceneffizienzbeiträgen für schonende Bodenbearbeitung

Bei der Anwendung der mit REB geförderten Massnahmen werden die Landwirte mit Zielkonflikten konfrontiert, so auch im Bereich der Bodenfruchtbarkeit. Zur Eindämmung möglicher Ertragseinbussen werden bei Anwendung pflugloser Techniken vermehrt Herbizide eingesetzt. Ausserdem erzielt die schonende Bodenbearbeitung dann die grösste Wirkung, wenn sie während mehrerer Jahre kontinuierlich angewandt wird. Die EFK stellt nebst einer stetigen Zunahme der Anwendung fest, dass rund die Hälfte der betroffenen Landwirte die entsprechenden REB nicht kontinuierlich bezieht, sondern aufgrund der aktuellen betrieblichen Situation oder meteorologischer Bedingungen von Jahr zu Jahr neu entscheidet.

Aus Sicht der EFK besteht das Risiko eines Wirkungsverlusts der Subvention. Sie empfiehlt dem BLW zu prüfen, ob zusätzliche Massnahmen erforderlich sind, die eine dauerhafte Anwendung der schonenden Bodenbearbeitung begünstigen.