



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

15. Mai 2018

Nr. 2018-267 R-420-11 Parlamentarische Empfehlung Hans Gisler, Schattdorf, zu einer konstruktiveren und konkreteren Zusammenarbeit der Direktionen hinsichtlich der Landwirtschaft im Kanton Uri; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 6. September 2017 reichte Landrat Hans Gisler, Schattdorf, eine Parlamentarische Empfehlung zu einer konstruktiveren und konkreteren Zusammenarbeit der Direktionen hinsichtlich der Landwirtschaft im Kanton Uri ein. Danach soll sich der Regierungsrat stärker für die Anliegen der Landwirtschaft einsetzen. Weiter wird dem Regierungsrat empfohlen, sich für eine Reduktion der Auflagen und Vorschriften und für eine fachmännische Zusammensetzung der Gremien einzusetzen.

Begründet wird der Vorstoss mit der Feststellung, dass die Urner Land- und Alpwirtschaftsbetriebe auf gute Erschliessungen angewiesen sind und dass die Interessen der Bewirtschafter bei der verwaltungsinternen Interessensabwägung höher zu gewichten seien. Der administrative Aufwand steige stark an, trage damit zum fortschreitenden Strukturwandel in der Landwirtschaft bei und stelle die Erbringung der von der Landwirtschaft geforderten multifunktionalen Leistungen in Frage.

Gestützt auf Artikel 110 der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) nimmt der Regierungsrat nachfolgend zur Parlamentarischen Empfehlung wie folgt Stellung.

II. Stellungnahme des Regierungsrats

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Ausrichtung der Schweizer Agrarpolitik basiert auf Artikel 104 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Der Landwirtschaftsartikel regelt die Befugnisse und Aufgaben des Bunds, damit die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllen kann. Der am 24. September 2017 vom Stimmvolk gutgeheissene neue Verfassungsartikel 104a «Ernährungssicherheit» fordert vom Bund die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln.

Basierend auf dem Verfassungsauftrag liegt die Agrarpolitik primär in der Kompetenz des Bunds. Die Aufgabe des Kantons liegt primär beim Vollzug verschiedener Bundesmassnahmen, speziell in den

Bereichen Direktzahlungen, Beratung und Strukturverbesserungen. Daneben ist der Kanton in die Agrarpolitik eingebunden, indem er Massnahmen des Bunds kofinanziert und die Landwirtschaft durch eigene Fördermassnahmen gezielt fördert. Die vom Bund vorgegebenen Förderinstrumente dienen dazu, die in der Bundesverfassung festgelegten Ziele, welche die vielfältigen Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung widerspiegeln, zu erreichen. Zentrale Elemente der Agrarpolitik sind die verschiedenen, auf spezifische Ziele ausgerichteten Direktzahlungsprogramme, die an den ökologischen Leistungsnachweis und an weitere Auflagen wie zum Beispiel das Alter oder die Ausbildung der Betriebsleiterin bzw. des Betriebsleiters gebunden sind. Mit den Massnahmen zur Strukturverbesserung werden die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse insbesondere im Berggebiet und in den Randregionen verbessert. Über die Qualitäts- und Absatzförderung unterstützt der Bund schliesslich Massnahmen zur Steigerung der Innovation sowie zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte. Neben diesen förderorientierten Massnahmen wird die landwirtschaftliche Produktion im Inland wesentlich durch den Grenzschutz in Form von Zöllen und Zollkontingenten unterstützt.

Ergänzend zu den Förderinstrumenten des Bunds kennt der Kanton Uri spezifische, kantonale Beiträge zugunsten seiner Landwirtschaft. Diese sind in der kantonalen Landwirtschaftsverordnung (KLWV; RB 60.1111), im kantonalen Landwirtschaftsreglement (KLWR, RB 60.1113) und im landwirtschaftlichen Strukturleitbild geregelt. Die heute gültigen Fördermassnahmen gehen auf den Bericht zur Überprüfung der Landwirtschaftspolitik im Kanton Uri vom 15. Mai 2012 zurück. Im Bericht hat der Regierungsrat die Entwicklungsstrategie für die Urner Land- und Alpwirtschaft definiert. Schwerpunkte der kantonalen Förderung der Landwirtschaft sind die Kofinanzierung der Direktzahlungsprogramme des Bunds (z. B. Landschaftsqualität und Vernetzung) und der Strukturverbesserungen. So gewährt der Kanton beispielsweise Baubeiträge an Betriebe, die nicht über die Investitionshilfen mit Bundesbeteiligung gefördert werden können, sowie Beiträge für die Absatzförderung, für innovative Projekte oder zur Förderung der Viehzucht.

Über die Förderinstrumente des Bunds und des Kantons wird die Urner Landwirtschaft jährlich mit rund 33 Mio. Franken unterstützt. Die Kofinanzierung der Bundesprogramme durch den Kanton ist dabei ein entscheidender Hebel zur Förderung der kantonalen Landwirtschaft. Entsprechend hat der Kanton in der Vergangenheit konsequent sichergestellt, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel vollumfänglich vor Ort zum Einsatz gelangen konnten. Während bei den Direktzahlungsprogrammen mit Kofinanzierung ein Finanzierungsanteil des Kantons von 10 Prozent vorgegeben ist, sind es bei den Strukturverbesserungen zwischen 80 und 100 Prozent der Bundesmittel. Grösstenteils werden die Direktzahlungen des Bunds aber ohne Kofinanzierung des Kantons ausgerichtet. Insgesamt macht die Bundesunterstützung in Form von Direktzahlungen und Beiträgen an Strukturverbesserungen 94 Prozent der gesamten Stützung der Urner Land- und Alpwirtschaft aus.

Die Gewährung der Direktzahlungen wie auch der Fördermittel für die Strukturverbesserungen ist an spezifische Auflagen gebunden. Die Auflagen und ihre Kontrolle tragen wesentlich dazu bei, die von der Gesellschaft verlangten Leistungen in der geforderten Qualität zu gewährleisten, die Zielerreichung nachzuweisen und sicherzustellen, dass Direktzahlungen oder Beiträge nicht zu Unrecht bezogen werden. Die Kontrollen leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Direktzahlungen und zur langfristigen Sicherung der öffentlichen Unterstützung der Landwirtschaft. Entsprechend sind die Kontrollen des Kantons bzw. der von ihm beauftragten Kontrollorganisationen

grundsätzlich auch im Interesse der Landwirtschaft. Darüber hinaus gehende weitere Regulierungen und Kontrollen sind privatrechtlicher Natur, beispielsweise von privaten Labelprogrammen, an denen sich die Betriebe freiwillig beteiligen.

2. Zu den konkreten Forderungen

- a) *Dem Regierungsrat wird empfohlen, eine effizientere Gangart für Erschliessungsanliegen einzuschlagen, um solche Projekte zu verwirklichen.*

Im Rahmen der Überprüfung der Landwirtschaftspolitik hat sich der Regierungsrat im Jahr 2012 zur Schliessung der bestehenden Lücken in der Hapterschliessung der Betriebe bekannt. Soweit entsprechende Projekte ökologisch verträglich realisiert werden können, sollen sie mit dem Ziel einer rationellen und ökonomischen Bewirtschaftung durch kantonale Mittel gefördert werden. Entsprechend wurden in den letzten fünf Jahren verschiedene Erschliessungsprojekte realisiert, einerseits im Bereich der Heimbetriebe, andererseits aber auch von Alpen. Beispielhaft sind die Erschliessungen Acherberg, Tellsplatte-Unteraxen, Giebel, Ofen-Eggberge, Breitebnet-Riedlig und Limi-Breitlauri oder der Alpweg Gisleralp-Rinderlatt zu nennen. Die Wegerschliessungen in den Jahren 2013 bis 2017 lösten ein Investitionsvolumen von total 15,3 Mio. Franken (3,06 Mio. Franken pro Jahr) aus. Das Kantonsengagement betrug für den erwähnten Zeitraum rund 4 Mio. Franken.

Die Planung und Realisierung von Erschliessungsprojekten ist sehr zeitintensiv. Innerhalb der kantonalen Verwaltung hat sich unter Einbezug der Landwirtschaftskommission, die die Gesuche prüft und - insbesondere bei kritischen Projekten - bereits vor der Projektierung einen Grundsatzentscheid trifft, eine zielgerichtete und effiziente Bearbeitung der Projekte eingespielt. Für die Realisierung der Projekte ist zu beachten, dass Erschliessungen mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden sind, was mit Blick auf die beim Kanton verfügbaren Mittel für die Strukturverbesserungen eine Priorisierung der Projekte notwendig macht. Gleichzeitig setzen die projektspezifisch zu erwartenden Auswirkungen eine fundierte, zeitaufwendige Planung und eine sorgfältige Prüfung des Vorhabens voraus. Um für die Beteiligten dennoch eine möglichst hohe Planungssicherheit zu gewährleisten, werden die Strukturverbesserungsmittel bei inhaltlich unbestrittenen Projekten bereits mit dem Grundsatzentscheid der Landwirtschaftskommission zugesichert.

- b) *Dem Regierungsrat wird empfohlen, die Betroffenen mit ihren Anliegen zu gewichten und ihre Anliegen zu unterstützen, so dass es zu einer besseren Bewirtschaftung und zur Sicherheit für Mensch, Tier und Maschine beiträgt.*

Die seitens der Landwirtschaft zur Förderung einer rationellen Flächenbewirtschaftung erwünschte Erschliessung von Heimbetrieben und Alpen wird speziell von Umweltorganisationen kritisch beurteilt. Im Rahmen der Überprüfung der Landwirtschaftspolitik hat sich gezeigt, dass aus Sicht der Umweltorganisationen auf weitere Erschliessungen verzichtet werden soll, dass punktuelle, ökologisch verträgliche Erschliessungen mit Seilbahnen aber denkbar sind. Trotzdem hat der Regierungsrat 2012 entschieden, die Schliessung der Lücken in der Hapterschliessung der Betriebe als Stossrichtung festzulegen. Mit Blick auf die bestehenden Interessenskonflikte, aber auch auf die verfügbaren finanziellen Mittel, kommt der Abwägung der Vor- und Nachteile von Erschliessungen, der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Vorhaben und der Beurteilung der ökologischen Auswirkungen eine

hohe Bedeutung zu. Soweit die Vorteile und der Nutzen von Erschliessungsprojekten überwiegen und allfällige ökologische Auswirkungen vertretbar sind, steht der Regierungsrat Erschliessungsprojekten grundsätzlich positiv gegenüber. Er hat in der Vergangenheit verschiedene - für die Landwirtschaft wichtige - Projekte bewilligt und die notwendigen Finanzmittel bereitgestellt. Damit trägt der Regierungsrat der Erkenntnis Rechnung, dass ein Verzicht auf die Erschliessung der Betriebe deren Bewirtschaftung und damit die Erbringung der multifunktionalen Leistungen gefährdet.

c) Dem Regierungsrat wird empfohlen, dass in der Zentralschweiz punkto Auflagen und Vorschriften wieder mehr Freiheit angestrebt wird (Landwirtschaftsdirektoren Konferenz)

Es ist unbestritten, dass die Einhaltung der Auflagen der Direktzahlungsprogramme, der privaten Labelprogramme sowie der weiteren gesetzlichen Auflagen und die dazu notwendigen Kontrollen für die Betriebe administrativen Aufwand verursachen. Grundsätzlich ist dabei festzuhalten, dass der administrative Aufwand zu einem bedeutenden Teil systembedingt ist. Dies gilt insbesondere für die Direktzahlungen und die mit der Agrarpolitik 2014 bis 2017 umgesetzte leistungsorientierte Ausrichtung der verschiedenen Instrumente. Wie bereits dargelegt, liegt die Agrarpolitik dabei hauptsächlich in der Kompetenz des Bunds, womit auch in erster Linie der Bund für die inhaltlichen Auflagen und die Vorgaben zu den Kontrollvorschriften zuständig ist. Der Kanton hat sich in den letzten Jahren über die Konferenz der Landwirtschaftsdirektoren und die Konferenz der Landwirtschaftsämtler aber regelmässig für Vereinfachungen bei den Auflagen und Kontrollen eingesetzt.

Die von der Praxis geforderte administrative Vereinfachung wurde in der Vergangenheit auch in der Politik und in der Verwaltung erkannt und hat einen hohen Stellenwert. Entsprechend wurden im Bereich der Kontrollen in der Vergangenheit bereits verschiedene Anpassungen vorgenommen, indem die Kontrollen seit 2013 gemäss der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben besser koordiniert werden und die Kontrollintervalle angepasst wurden. Gemäss Verordnung koordiniert das Amt für Landwirtschaft alle öffentlich-rechtlichen Kontrollen, die bei den Urner Landwirten durchgeführt werden. Zudem wurden mit den Verordnungspaketen 2016 und 2017 des Bunds verschiedene Massnahmen zur administrativen Vereinfachung umgesetzt. Weitere Vorschläge zur Reduktion des Aufwands für Kontrollen und Inspektionen auf den Landwirtschaftsbetrieben sind zurzeit in Prüfung. Ein wichtiges Element betrifft dabei die privatrechtlichen Kontrollen (Bio, Label usw.). Soweit dies aus Gründen des Datenschutzes möglich ist, sollen gezielte Vereinfachungen durch eine Koordination der Labelkontrollen mit den öffentlich-rechtlichen Kontrollen angestrebt und umgesetzt werden.

d) Vom Regierungsrat wird erwartet, dass er sich vermehrt für die einzelnen Urner Landwirte und deren Anliegen genauer informieren lässt.

Bedingt durch die Kleinheit des Kantons kennt der Urner Regierungsrat die Urner Land- und Alpwirtschaft sehr gut. Zudem pflegt er im Rahmen von Veranstaltungen und Anlässen den direkten Kontakt zu den Bäuerinnen und Bauern und zeigt sich dabei stets offen für Anliegen aus der Praxis. Gleichzeitig sind das Amt für Landwirtschaft und der landwirtschaftliche Beratungsdienst eng mit der Praxis und den bäuerlichen Organisationen vernetzt und unterstützen die Urner Bauernfamilien. Mit Blick auf den anerkannten hohen Stellenwert der Land- und Alpwirtschaft hat der Regierungsrat in der Vergangenheit im Rahmen seiner rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten regelmässig Initiativen

und Projekte verschiedener landwirtschaftlicher Organisationen personell und finanziell unterstützt. Mit diesem Engagement leistet der Kanton Uri gezielt einen Beitrag zur Entwicklung der Urner Land- und Alpwirtschaft. Als Beispiele sind die personelle und finanzielle Unterstützung des Kantons bei der Realisierung der Alpkäserei Urnerboden, der Erweiterung der Schlachthanlage Altdorf oder der Gründung der Genossenschaft Viehversicherung Uri zu nennen.

- e) *Vom Regierungsrat wird erwartet, dass eine Verbesserung punkto fachmännischer Zusammensetzung der Gremien angestrebt wird.*

Mit der Landwirtschaftskommission und der Pachtkommission gibt es zwei Kommissionen, die den Regierungsrat im Bereich der Landwirtschaft beraten. Während die Landwirtschaftskommission den Regierungsrat in Landwirtschaftsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Strukturleitbild, berät, unterstützt die Pachtkommission den Vollzug des landwirtschaftlichen Pachtgesetzes. Beide Kommissionen sind mit ausgewiesenen Fachpersonen aus gesellschaftspolitisch relevanten Bereichen besetzt. Zudem haben diese mehrheitlich einen engen Bezug zur Urner Land- und Alpwirtschaft. In der Landwirtschaftskommission, die vom Vorsteher der Volkswirtschaftsdirektion, Regierungsrat Urban Camenzind, präsiert wird, haben vier der sieben Mitglieder eine bäuerliche Herkunft, zudem sind die Korporation Uri, die Wirtschaft Uri und Pro Natura in der Kommission vertreten. In der Pachtkommission sind zwei der drei Mitglieder Landwirte. Nicht nur die beiden kantonalen Kommissionen, sondern auch das Amt für Landwirtschaft und der landwirtschaftliche Beratungsdienst weisen eine hohe Fachkompetenz und eine sehr grosse Nähe zur landwirtschaftlichen Praxis auf. So führen verschiedene der dort beschäftigten Personen in Teilzeit einen Landwirtschaftsbetrieb und bringen ihre Praxiserfahrung direkt in die Verwaltungs- und Vollzugstätigkeit ein.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf die vorgängigen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlung); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Landwirtschaft und Volkswirtschaftsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

