Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

2. Februar 2016

Nr. 2016-64 R-420-11 Interpellation Oswald Ziegler, Seelisberg, zu AP 14 – 17 (Agrarpolitik 2014 bis 2017) und deren Auswirkungen für die Urner Landwirtschaft; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 9. Dezember 2015 reichte Landrat Oswald Ziegler, Seelisberg, eine Interpellation zu den Auswirkungen der Agrarpolitik 2014 bis 2017 (AP 14-17) auf die Urner Landwirtschaft ein. Darin wurden dem Regierungsrat acht Fragen gestellt, die nachstehend beantwortet werden.

II. Zu den gestellten Fragen

Frage 1: Wie sind die Auswirkungen der AP 14-17 auf die Urner Landwirtschaftsbetriebe?

Kernelement der AP 14-17 ist die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems auf der Basis von leistungsorientierten Förderinstrumenten. Insgesamt profitiert die Urner Land- und Alpwirtschaft von der Neuausrichtung des Direktzahlungssystems. Insbesondere konnte der Wegfall der pauschalen Tier- und Flächenbeiträge vollständig kompensiert werden. 2014 wurden an die Urner Land- und Alpwirtschaftsbetriebe Direktzahlungen in der Höhe von 30,7 Mio. Franken ausgerichtet. Dies entspricht im Vergleich zum 2013 mit dem alten Direktzahlungssystem einem Anstieg um 16 Prozent. 2015 wurden total 30,5 Mio. Franken Direktzahlungen ausbezahlt. Der Rückgang gegenüber dem Jahr 2014 erklärt sich mit den sinkenden Übergangsbeiträgen, die nicht vollständig durch die höheren Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts- und Produktionssystembeiträge kompensiert wurden.

Tabelle 1: Entwicklung der Direktzahlungen in Franken zwischen 2013 und 2015

	2013	2014	2015
Pauschale tier- und flächenbezogene Direktzahlungen nach altem Direktzahlungssystem	24'246'012.--		
Kulturlandschaftsbeiträge		13'006'566.--	13'035'664.--
Versorgungssicherheitsbeiträge		7'418'314.--	7'403'618.--
Biodiversitätsbeiträge	2'207'394.--	4'434'200.--	4'697'799.--
Landschaftsqualitätsbeiträge		1'468'560.--	1'664'227.--
Produktionssystembeiträge		2'732'375.--	2'759'479.--
Übergangsbeitrag		1'607'708.--	928'624.--
Total	**26'453'406.--**	**30'667'723.--**	**30'489'411.--**

Die höheren Direktzahlungen haben - gemäss den Lageberichten zur wirtschaftlichen Situation der Urner Landwirtschaftsbetriebe der AGRO-Treuhand Uri, Ob- und Nidwalden GmbH - massgeblich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Urner Landwirtschaftsbetriebe beigetragen. Das landwirtschaftliche Einkommen der Betriebe ist von 2013 zu 2014 im Mittel um 16 Prozent auf 43'041 Franken gestiegen.

Frage 2: Wie haben die Urner Bauern auf das neue System reagiert?

Die Entwicklung der Betriebs- und Produktionsstrukturen in der Urner Land- und Alpwirtschaft hat sich mit dem Systemwechsel bei den Direktzahlungen nicht wesentlich verändert. Der mit dem Strukturwandel einhergehende Rückgang der Betriebe verläuft gleich rasch wie in den Vorjahren. Als unmittelbare Folge stieg die mittlere Betriebsfläche bei den Haupt- wie auch bei den Nebenerwerbsbetrieben weiter an. Bei einer praktisch unveränderten landwirtschaftlichen Nutzfläche über den ganzen Kanton hat sich die Flächennutzung mit der Beteiligung der Betriebe an den Förderprogrammen für die Biodiversität tendenziell in Richtung einer weniger intensiven Produktion verschoben. Dies widerspiegelt sich auch in der Entwicklung der Tierbestände, die - dem Trend der Vorjahre folgend - leicht zurückgegangen sind. Überdurchschnittlich stark gesunken sind der Schweine- und der Geflügelbestand, wogegen der Rindviehbestand nur leicht gesunken ist. Trotz einem gesamthaft tieferen Bestand raufutterverzehrender Tiere (Rinder, Pferde, Schafe und Ziegen) hat sich die Zahl der auf den Urner Alpen gesömmerten Tiere aber stetig erhöht. 2013 wurden auf den Urner Alpen insgesamt 8'383 Normalstösse (NST) gesömmert. Ein NST entspricht dem Futterbedarf einer Kuh während 100 Tagen Alpdauer. 2014 wurden

insgesamt 8'420 NST gesömmert und 2015 sogar 8'501 NST.

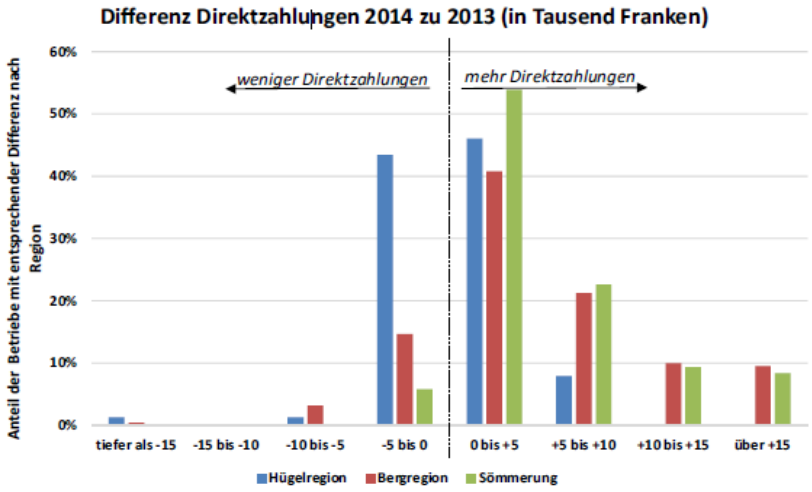
Frage 3: Kann von Gewinner- und von Verliererbetrieben gesprochen werden, und wie ist dies zu begründen?

Allgemein haben vor allem die Betriebe mit eigener Alpung von der Neuausrichtung des Direktzahlungssystems und der Einführung der Alpungsbeiträge, der Erhöhung der Sömmerungsbeiträge sowie der Beiträge für Biodiversitätsförderflächen profitiert. Diese Betriebe konnten den Wegfall der tierbezogenen Beiträge kompensieren. Dies im Gegensatz zu tierintensiven, mittleren und kleinen Betrieben ohne eigene Alpung. Diese Betriebe konnten ihre Direktzahlungen bisher teilweise noch halten, werden in Zukunft aber Mühe haben, die sinkenden Übergangsbeiträge durch eine Beteiligung an den neuen, freiwilligen Direktzahlungsprogrammen vollständig zu kompensieren.

Der grösste Teil der Urner Landwirtschaftsbetriebe (Heimbetriebe) hat beim Systemwechsel von 2013 zu 2014 vom neuen Direktzahlungssystem profitiert. Von 547 Landwirtschaftsbetrieben mit Direktzahlungen wiesen im Jahr 2014 insgesamt 425 Heimbetriebe höhere und 122 Betriebe tiefere Direktzahlungen aus als im Vorjahr. Bei mehr als 80 Prozent dieser 122 Betriebe machte der Direktzahlungsrückgang zudem weniger als 5'000 Franken aus. Da viele dieser Betriebe eine eigene Alp bewirtschaften, haben diese in Kombination von Heimbetrieb und Alpbetrieb insgesamt trotzdem mehr Direktzahlungen erhalten, da der Direktzahlungsanstieg der Sömmerungsbetriebe im Kanton Uri 2014 im Schnitt mehr als 7'000 Franken betragen hat.

Umgekehrt haben, wie erwähnt, 425 Heimbetriebe vom neuen Direktzahlungssystem profitiert. Bei etwas mehr als der Hälfte der Betriebe liegt der Anstieg der Direktzahlungen bei weniger als 5'000 Franken, in Einzelfällen sind es aber mehr als 15'000 Franken. Die Auswertung nach Zonen zeigt dabei, dass vor allem die Sömmerungsbetriebe und die Betriebe in der Bergregion vom neuem Direktzahlungssystem profitiert haben. Die Betriebe in der Hügelregion hatten dagegen mehr Mühe, den Wegfall der pauschalen Flächen- und Tierbeiträge zu kompensieren.

Abbildung 1: Anteil der Betriebe nach Veränderung der Direktzahlungen im Kanton Uri



Frage 4: Gibt es Urner Betriebe, welche mit dem Wegfall der Übergangsbeiträge in ihrer Existenz bedroht sind?

Im Kanton Uri hatten die Betriebe 2015 im Durchschnitt einen Übergangsbeitrag von 1'660 Franken (2014: 2'890 Franken). Damit liegen die Übergangsbeiträge der Urner Betriebe um mehr als die Hälfte unter dem schweizerischen Mittel. Dabei erhielten von allen direktzahlungsberechtigten Urner Landwirtschaftsbetrieben 22 Prozent keinen Übergangsbeitrag und weitere 75 Prozent der Betriebe einen solchen von weniger als 5'000 Franken. Nur gerade 4 Prozent aller Urner Betriebe hatten einen Übergangsbeitrag von mehr als 5'000 Franken. Für diese Betriebe ist ergänzend festzuhalten, dass die Übergangsbeiträge in den allermeisten Fällen weniger als 10 Prozent der totalen Direktzahlungen ausmachen. Entsprechend sind im Kanton Uri keine Betriebe existenziell bedroht, wenn die Übergangsbeiträge ganz wegfallen.

Frage 5: Wie viele Betriebe haben sich an den neu möglichen aber freiwilligen Programmen der AP 14-17 beteiligt?

Die Urner Betriebe haben sich sehr stark an den neuen, freiwilligen Programmen beteiligt. Die hohe Beteiligung resultiert primär daraus, dass diese Programme auf die Urner Land- und Alpwirtschaft zugeschnitten sind, was den Betrieben eine Beteiligung ohne grössere betriebliche Anpassungen ermöglicht hat.

Im Bereich der Biodiversität sind die Beteiligungsquoten mit den neuen Förderinstrumenten gestiegen. So haben die Betriebe die Biodiversitätsförderflächen der Stufe I (z. B. extensive Wiesen und Weiden, Streueflächen oder Hecken) von 2013 bis 2015 um 3 Prozent auf mehr

als 1'500 Hektaren ausgedehnt. Gemessen an der totalen landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kanton Uri entspricht dies einem Anteil von 22 Prozent. Die Biodiversitätsförderflächen mit Qualität der Stufe II (diese Flächen erfüllen weitergehende Anforderungen an die Biodiversität) wurden zwischen 2013 und 2015 ebenfalls um 3 Prozent auf 750 Hektaren ausgeweitet, die vernetzten Biodiversitätsförderflächen um gut 2 Prozent auf 1'400 Hektaren.

Am Programm zur Landschaftsqualität haben sich 2015 mehr als 80 Prozent der Heimbetriebe beteiligt. Im Sömmerungsgebiet ist die ausgewiesene Beteiligungsquote zwar tiefer. Dies hat aber auch rechnerische Ursachen, weil gemeinsam genutzte Alpen als eine einzige Einheit erfasst werden. Dies betrifft vor allem das Alpgebiet der Korporation Uri. So liegen beispielsweise für den Unterstafel Urnerboden, der von über 50 Alpbewirtschaftern genutzt wird, nur drei Anmeldungen für Landschaftsqualität vor, da der Urnerboden in drei Kreise unterteilt ist und diese Kreise von den Alpbewirtschaftern gemeinsam genutzt werden.

An der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (GMF) haben sich 2015 im Kanton Uri insgesamt 522 Betriebe oder 95 Prozent aller direktzahlungsberechtigten Betriebe beteiligt. Gesamtschweizerisch lag die durchschnittliche Beteiligungsquote bei 60 Prozent der Betriebe, wobei die Beteiligung in den Grünlandregionen in den Bergkantonen höher ist als in den Talkantonen. Gesamthaft wurden 2015 im Kanton Uri für 6'341 Hektaren Beiträge für die graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion ausgerichtet, was rund 94 Prozent der totalen Nutzfläche im Kanton Uri entspricht.

Am neuen Programm zur Förderung und zum Erhalt von artenreichen Grün- und Streueflächen im Sömmerungsgebiet (BFF-Sömmerung) haben sich 2015 mehr als 80 Prozent aller Urner Alpbetriebe beteiligt. Gemessen an den verfügten Normalstössen liegt die Beteiligung gar bei 84 Prozent.

Frage 6: Gibt es bei diesen freiwilligen Programmen noch Potenzial für die Urner Betriebe und wie wirkt sich dies wiederum auf die einzelnen Betriebe aus, da die Beitragshöhe bei diesen Beiträgen pro Kanton limitiert ist?

Das Potenzial der Betriebe, sich an den freiwilligen Programmen zu beteiligen - auch um die sinkenden Übergangsbeiträge zu kompensieren - ist als gering einzustufen. Einerseits beteiligt sich bereits heute der grösste Teil der Betriebe an den freiwilligen Programmen. Bei denjenigen Betrieben, die sich bisher nicht an den Programmen beteiligt haben, dürfte eine Beteiligung nur mit grösseren betrieblichen Anpassungen möglich sein. Oder dann ist eine Beteiligung mit Blick auf die verfügbaren Flächen nicht realistisch, weil die Anforderungen der Programme nicht erfüllt werden können. Eine bedeutende Ausweitung der erbrachten

Leistungen ist entsprechend nicht mehr zu erwarten.

Andererseits ist der Plafond des Bunds für die Landschaftsqualitätsbeiträge bereits ausgeschöpft und dürfte entgegen den ursprünglichen Ankündigungen in den nächsten Jahren auch nicht aufgestockt werden. Eine höhere Beteiligung der Betriebe bzw. eine Ausweitung der Leistungen im Programm Landschaftsqualität führt damit unmittelbar zu einer Kürzung der jeweiligen Förderbeiträge, was den ökonomischen Anreiz für eine Beteiligung an den Programmen reduziert. So musste beispielsweise 2015 bei der Landschaftsqualität der Förderbeitrag für die Massnahme "zeitlich gestaffelte Futterbaunutzung" von 200 Franken pro ha Dauerwiese - wegen der hohen Beteiligung und der plafonierten Mittel auf 78 Franken gekürzt werden.

Frage 7: Wie beurteilt der Regierungsrat die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Urner Landwirtschaft im Allgemeinen?

Die wirtschaftliche Situation der Urner Landwirtschaft wird in den Lageberichten der AGRO-Treuhand Uri, Ob- und Nidwalden GmbH jährlich dargestellt und analysiert. In den letzten vier Jahren sind die mittleren Leistungen der Betriebe stetig gestiegen, was sich primär durch das Flächenwachstum der Betriebe und dem damit verbundenen Anstieg der Rohleistungen in der Tierhaltung sowie der höheren Direktzahlungen erklärt. Trotz stetig steigenden Kosten resultierte für die Betriebe im Mittel ein deutlicher Anstieg der landwirtschaftlichen Einkommen und der Arbeitsverdienste. Das landwirtschaftliche Einkommen ist im Mittel zwischen 2011 und 2014 von 28'830 Franken auf 43'040 Franken gestiegen, der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft von 16'920 Franken auf 30'960 Franken. Trotz dieses markanten Anstiegs weisen die Urner Landwirtschaftsbetriebe im Mittel nach wie vor sehr tiefe Einkommen aus, und die Betriebe sind zur Sicherung eines ausreichenden Einkommens auf ausserbetriebliche Erwerbseinkommen angewiesen.

Tabelle 2: Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Urner Landwirtschaftsbetriebe von 2011 bis 2014

		2011	**2012**	**2013**	**2014**
Anzahl Betriebe in Auswertung		122	118	117	114
Landwirtschaftliche Nutzfläche		14,1 ha	14,7 ha	15,9 ha	15,1 ha
Totaler Tierbestand in Grossvieheinheiten (GVE)		14,5 GVE	15,2 GVE	15,8 GVE	14,8 GVE
Leistungen in Franken	Tierhaltung	58'653.--	61'890.--	66'407.--	68'676.--
	Direktzahlungen	54'862.--	58'434.--	62'193.--	66'824.--
	Andere Leistungen	27'193.--	28'603.--	30'243.--	31'962.--
	Total	**140'708.--**	**148'927.--**	**158'843.--**	**167'462.--**
Kosten	Direktkosten	41'028.--	40'705.--	44'237.--	44'998.--
	Strukturkosten 1	57'362.--	62'031.--	62'174.--	64'928.--
	Strukturkosten 2	13'484.--	14'641.--	15'222.--	14'495.--
	Total	**111'874.--**	**117'377.--**	**121'633.--**	**124'421.--**
Einkommen	**Landwirtschaftliches Einkommen**	**28'834.--**	**31'550.--**	**37'210.--**	**43'041.--**
	Nebeneinkommen	26'572.--	25'631.--	26'098.--	25'357.--
	Gesamteinkommen	55'406.--	57'182.--	63'308.--	68'398.--
Arbeits-verdienst (AV)	AV pro Betrieb	23'687.--	29'161.--	33'633.--	40'242.--
	AV pro Familienarbeitskraft	**16'920.--**	**22'431.--**	**24'023.--**	**30'956.--**

Direktkosten: Kosten für Produktionsmittel wie Futtermittel, Dünger, Tierarzt

Strukturkosten 1: Maschinen- und Gebäudekosten inklusive Abschreibungen

Strukturkosten 2: Personalkosten, Pacht- und Schuldzinsen

Quelle: Lageberichte 2013 und 2014, AGRO-Treuhand Uri, Nid- und Obwalden GmbH

Mit den steigenden landwirtschaftlichen Einkommen hat sich die finanzielle Situation der Urner Landwirtschaftsbetriebe in den letzten Jahren im Mittel deutlich verbessert.

Frage 8: Bereits läuft die Vernehmlassung zur AP 18-21. Was ist da zu erwarten, sind bereits wieder grössere Umwälzungen oder grössere Anpassungen am Direktzahlungssystem angedacht?

Der Bundesrat hat am 4. November 2015 die Vernehmlassung zum landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018 bis 2021 eröffnet. Die Vernehmlassung dauert bis am 18. Februar 2016. Entgegen den früheren Reformetappen will der Bundesrat auf eine

Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes verzichten, weil das heutige Gesetz eine ausreichende Grundlage für die angestrebte Optimierung im agrarpolitischen System bietet. Diese Systemoptimierung umfasst drei Bereiche: 1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, 2. Vereinfachungen zur Reduktion des administrativen Aufwands und 3. Optimierung der Direktzahlungsinstrumente, so dass die Etappenziele der AP 14-17 bis 2021 erreicht und insbesondere die Ressourceneffizienz weiter gesteigert werden können. Damit hat der Bundesrat bekräftigt, dass mit der AP 18-21 keine grundlegende Anpassung im Direktzahlungssystem geplant ist.

Gemäss Vernehmlassungsbericht will der Bundesrat dem Parlament für die Periode 2016 bis 2021 einen Zahlungsrahmen von 13,04 Mia. Franken beantragen. Dies entspricht gegenüber der laufenden Vierjahresperiode einem Rückgang um 751 Mio. Franken. Am stärksten betroffen vom Rückgang sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats die Direktzahlungen sein. Pro Jahr stehen ab 2018 noch 2'685 Mio. Franken zur Verfügung, in der laufenden Periode 2014 bis 2017 waren es 2'814 Mio. Franken. Dieser Rückgang im Zahlungsrahmen hätte sicher Auswirkungen auf die Direktzahlungen, die an die Urner Land- und Alpwirtschaft ausgerichtet werden.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Interpellationstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Landwirtschaft und Volkswirtschaftsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor