

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

23. September 2014

Nr. 2014-585 R-420-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung

I. Neue Agrarpolitik 2014 bis 2017

Die weiterentwickelte Agrarpolitik (AP 2014 bis 2017) trat auf den 1. Januar 2014 in Kraft. Kernelement dabei bildet die Neugestaltung des Direktzahlungssystems, das die Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Finanzmittel zum Ziel hat. Zu diesem Zweck werden die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Artikel 104 der Bundesverfassung (BV; SR 101) neu mit einer spezifischen Direktzahlungsart gefördert.

Mit der Inkraftsetzung der Änderungen des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) und der entsprechenden Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV; SR 910.13) auf den 1. Januar 2014 werden folgende Direktzahlungsarten eingeführt:

- Kulturlandschaftsbeiträge zur Offenhaltung der Kulturlandschaft;
- Versorgungssicherheitsbeiträge zur Erhaltung der Produktionskapazitäten für den Fall von Versorgungsengpässen;
- Biodiversitätsbeiträge zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt¹;
- Landschaftsqualitätsbeiträge zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften²;
- Produktionssystembeiträge zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen;
- Ressourceneffizienzbeiträge zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zum Einsatz von Produktionsmitteln;

¹ Kofinanzierung von Bund und Kanton

² Kofinanzierung von Bund und Kanton

- Übergangsbeiträge zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Entwicklung der Landwirtschaft.

Für die Urner Landwirtschaft resultieren daraus jährliche Direktzahlungen in der Höhe von rund 30 Mio. Franken, was einer Erhöhung um rund 3 Mio. Franken entspricht.

Praktisch alle landwirtschaftlichen Direktzahlungen (99 Prozent; 29,7 Mio. von rund 30 Mio. Franken der Direktzahlungssumme) werden vom Bund finanziert. Einzig bei den Vernetzungsbeiträgen (Kategorie Biodiversitätsbeiträge) und den Landschaftsqualitätsbeiträgen hat der Kanton in Zukunft eine Gegenleistung (Kofinanzierung) von je 10 Prozent zu erbringen. Durch die Änderungen des Direktzahlungssystems entfallen andererseits ab 2014 bisherige Kofinanzierungen von 20 Prozent bei den Biodiversitätsförderflächen. Die Kofinanzierung bei den Vernetzungsbeiträgen wird von 20 auf 10 Prozent vermindert, und jene der neu eingeführten Landschaftsqualitätsbeiträge beträgt 10 Prozent.

Die Reduktion der Kofinanzierung bei den Vernetzungsbeiträgen und die neue Kofinanzierung bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen führen zu leichten Veränderungen, d. h. es werden zukünftig etwas mehr kantonale Mittel für ökologische Leistungen beansprucht, aber gleichzeitig als Gegenleistung wesentlich mehr Bundesbeiträge ausgelöst.

Basierend auf der AP 2014 bis 2017 sind geringfügige Anpassungen des kantonalen Rechts notwendig.

Darüber hinaus wird die Änderung der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung (KLWV; RB 60.1111) zum Anlass genommen, die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen, damit der Kanton künftig mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Sicherstellung der veterinärmedizinischen Versorgung und zur Förderung der Landwirtschaft abschliessen kann. Mit der Ergänzung von Artikel 6 Absatz 3 wird eine Lücke im bisherigen Recht geschlossen. Die Möglichkeit zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen besteht kraft geltenden Rechts in weitesten Lebensbereichen und Tätigkeitsgebieten des öffentlichen Rechts. Zu erwähnen sind etwa das Bildungswesen (Art. 3 Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung [BWG]; RB 70.1101), die Sozialhilfe (Art. 40 Sozialhilfegesetz; RB 20.3421), das Gesundheitswesen (Art. 9 Gesundheitsgesetz [GG]; RB 30.2111) und der Umweltbereich (Art. 7 Kantonales Umweltgesetz [KUG]; RB 40.7011). Für das Landwirtschaftswesen existiert diese Möglichkeit dagegen einzig mit Bezug auf kantonale Viehausstellungen. Nach Artikel 8 Kantonales Landwirtschaftsreglement (KLWR; RB 60.1113) kann der Kanton Zuchtverbänden, die kantonale Viehausstellungen organisieren,

einen Beitrag gewähren. Hiefür schliesst die Volkswirtschaftsdirektion mit den Zuchtverbänden eine Leistungsvereinbarung ab. In Einklang mit anderen Regelungsbereichen soll der Abschluss von Leistungsvereinbarungen auch für den Landwirtschaftsbereich ermöglicht werden. Diese Vereinbarungen müssen freilich darauf ausgerichtet sein, der Zweckbestimmung der Verordnung zum Durchbruch zu verhelfen, das heisst die Land- und Alpwirtschaft als Teil der ernerischen Volkswirtschaft zu stärken, günstige Rahmenbedingungen für ihre nachhaltige Entwicklung sicherzustellen und eine leistungsfähige, markt- und umweltgerechte Bewirtschaftung durch eigenständige Familienbetriebe zu fördern. Die Verordnung nennt dabei insbesondere das öffentliche Interesse an einer bedarfsgerechten veterinärmedizinischen Versorgung.

II. Notwendige Anpassungen der kantonalen Rechtsgrundlagen

Die Änderungen am Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) und an der Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13) sind vielfältig. Hervorzuheben ist insbesondere der 3. Titel über die Direktzahlungen (Art. 70 bis 77 LwG). Dieser wurde per 1. Januar 2014 komplett neu formuliert; einzelne Bestandteile der Direktzahlungen wurden neu benannt, neu geordnet und auf anderer Erlassstufe geregelt. So wurde z. B. mit der genannten Änderung die bisherige Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV; SR 910.14) aufgehoben und in die Direktzahlungsverordnung integriert. Neu sind die sogenannten Landschaftsqualitätsbeiträge.

Insgesamt sind die Änderungen der nationalen Landwirtschaftsgesetzgebung umfangreich; sie betreffen aber hauptsächlich Aspekte ohne direkte Auswirkungen auf das kantonale Recht. Einzig der neue Begriff "Biodiversität" (bisher Öko-Qualität) und die neue Beitragsart "Landschaftsqualität" verlangen nach einer Anpassung der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung (KLWV; RB 60.1111).

Da es sich bei der Änderung der kantonalen Verordnung einerseits um eine notwendige Anpassung an die Direktzahlungsverordnung des Bundes handelt und andererseits beim neuen Artikel 6 Absatz 3 bloss eine bestehende Lücke im kantonalen Recht geschlossen wird, hat der Regierungsrat auf ein breites kantonales Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Die Einzelheiten zur Umsetzung der Massnahmen zur Förderung der Vernetzung und der Landschaftsqualität sind in der Direktzahlungsverordnung sowie in den Weisungen und Vollzugshilfen des Bundes detailliert geregelt, sodass bei den vorgeschlagenen Bestimmungen Verweise auf die entsprechenden Artikel der Direktzahlungsverordnung genügen. Dadurch können die Verordnung und das Reglement sehr kurz gehalten werden.

a) Vernetzungsbeiträge (Teilbereich der Biodiversitätsbeiträge)

Mit der gesetzlichen Änderung im Zusammenhang mit der AP 2014 bis 2017 wird seit 1. Januar 2014 die bisher bestehende Unterstützung der Vernetzung zur Förderung von Biodiversitätsförderflächen neu in der Direktzahlungsverordnung geregelt. Die bisherige Rechtsgrundlage des Bundes, die Öko-Qualitätsverordnung vom 4. April 2001 (ÖQV; SR 910.14), die sich teilweise auf die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung abstützte, wurde aufgehoben. Da sich nun die Unterstützung der Vernetzung auf die Direktzahlungsverordnung des Bundes abstützt, ist es angezeigt, diese Gesetzesgrundlage im gleichen Sinne in der vorliegenden kantonalen Verordnung und dem Reglement wieder aufzunehmen.

Seit dem 1. Januar 2014 übernimmt der Bund neu 90 Prozent (vorher 80 Prozent) der Beitragsleistung, und der Kanton hat eine Gegenleistung von 10 Prozent (vorher 20 Prozent) zu erbringen.

b) Landschaftsqualitätsbeiträge

Die Landschaftsqualitätsbeiträge dienen der Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften. Der Bund hat dabei gestützt auf Artikel 74 LwG festgelegt, unter welchen Bedingungen er Landschaftsqualitätsbeiträge an die Landwirtschaft ausbezahlt. Dabei haben die Kantone oder andere Trägerschaften Ziele und Massnahmen zu definieren, die einer nachhaltigen Raumentwicklung nicht zuwiderlaufen. Im Weiteren müssen die Kantone mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern entsprechende Bewirtschaftungsvereinbarungen für die Umsetzung dieser Massnahmen abschliessen.

Aufgrund der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen und der ähnlichen Landschaften und Landschaftsräume haben die Landwirtschaftsämter der Zentralschweizer Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Zug und Uri beschlossen, die Grundzüge der Landschaftsqualitätsprojekte mit der Festlegung der Landschaftsräume, der Landschaftsziele, des Massnahmenkatalogs, des Beitragssystems, der Kontrolle und des administrativen Vorgehens gemeinsam zu erarbeiten. Aufbauend auf diesen Grundlagen hat eine kantonale Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bauernverbands Uri, der Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz sowie des Amts für Landwirtschaft das Projekt kantonsspezifisch konkretisiert. Der Projektbericht wurde am 30. Januar 2014 dem

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zur Genehmigung eingereicht. Das BLW hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) das Projekt geprüft und am 2. Juli 2014 definitiv genehmigt. Es genehmigte dabei auch die Beiträge, unter der Bedingung, dass der Kanton eine Gegenleistung von 10 Prozent erbringt.

Basierend auf den erarbeiteten Landschaftszielen wurden für das Projekt Uri, wie übrigens auch in den anderen Zentralschweizer Kantonen, Grundanforderungen als Einstiegshürde und Massnahmen erarbeitet. Wichtige Vorgabe des Bunds war dabei, dass die Massnahmen einen direkten Bezug zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung haben müssen und für die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung der Kulturlandschaft relevant sind. Demnach müssen die entsprechenden Flächen bzw. Objekte auf der Betriebsfläche oder auf der Sömmerungsfläche liegen.

Damit ein Landwirt beim Landschaftsqualitätsprojekt einsteigen kann, verpflichtet er sich zur Teilnahme an der Beratung, an welcher ihm das Wissen zur Landschaftsqualität vermittelt wird. Zudem muss er sicherstellen, dass auf seinem Betrieb Ordnung herrscht und, sofern vorhanden, die Siloballenlagerung ordentlich und diskret ist. Obwohl diese Grundvoraussetzungen keinen direkten Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Betriebs haben, kann eine schlechte Ordnung auf dem Betrieb, insbesondere auch eine unangepasste Siloballenlagerung, auf die Landschaft erheblich störend wirken. Es würde nicht verstanden, wenn gerade solche Betriebe bei einem Landschaftsqualitätsprojekt mitmachen könnten.

Die Landwirtin bzw. der Landwirt kann die nachfolgend aufgeführten Massnahmen zur Umsetzung wählen, wobei sich die Tätigkeit, wie vorgängig bereits erwähnt, auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung bezieht. Dies bedeutet, dass die Landwirtin bzw. der Landwirt ausschliesslich für die Pflege bzw. den Unterhalt der Umgebung beitragsberechtigt ist, indem die Leistung beispielsweise durch eine naturnahe Bewirtschaftung und das Ausmähen eines Objekts erbracht wird. Folgende Massnahmen sind beitragsberechtigt:

- Pflege von naturnahen Wegen durch Förderung der Zugänglichkeit und Erlebbarkeit;
- Pflege von Durchgängen bei Wanderwegen und Abzäunung von Wanderwegen, die durch Weiden führen;
- Pflege der Umgebung von kulturellen Einrichtungen wie Grotten, Wegkreuze, Bildstöckli und dergleichen;
- Pflege von Trockensteinmauern, Steinwällen und dergleichen;
- Pflege der Umgebung von traditionellen "Futterschürli", Bienenhäuschen und dergleichen;
- Pflege von traditionellen Abgrenzungen wie Holzlattenzäune, Schärhäge und

dergleichen;

- Unterhalt von typischen Holzbrunnen, Stein- und Betontrögen, beispielsweise durch Sicherstellen eines trittfesten Nahbereichs, damit kein Morast entsteht. (Gleichzeitig soll damit bewirkt werden, dass die schlecht in die Landschaft passenden Badewannen verschwinden.);
- Pflege und Neupflanzungen von Einzelbäumen, Alleen und Baumgruppen;
- Pflege und Neuanlegen von naturnahen Kleingewässern wie Weiher und dergleichen;
- Förderung von Biodiversitätsförderflächen in Siedlungsnähe;
- Förderung der traditionellen Tristenbewirtschaftung wie beispielsweise in Moorgebieten;
- Förderung einer zeitlich gestaffelten Futterbaunutzung;
- Förderung der Schnittnutzung auf Flächen mit Kleinstrukturen, die die Bewirtschaftung hindern oder erschweren. Diese können landschaftsprägende Felsaufschlüsse, Lesesteinhaufen, Kuppierungen im Gelände oder dergleichen sein;
- Förderung der Nutzung von traditionellen Wildheufeldern;
- Förderung der Offenhaltung von landwirtschaftlich genutzten Flächen zum Erhalt des landschaftsprägenden Charakters;
- Pflege und Pflanzung von Hecken;
- Pflege und Pflanzung von Hochstamm-Obstbäumen.

Damit Landschaftsqualitätsbeiträge ausgelöst werden können, müssen mindestens drei der oben erwähnten Massnahmen erfüllt sein; darüber hinaus hat eine Verpflichtung vorzuliegen, wonach diese Massnahmen während mindestens acht Jahren umgesetzt werden. Je nach Massnahme werden die Beiträge jährlich oder einmalig ausbezahlt.

Die Teilnahme am Landschaftsqualitätsprojekt ist freiwillig. Das Amt für Landwirtschaft hat mit den Landwirten, die bei diesem Programm mitmachen, eine Vereinbarung abzuschliessen und die Umsetzung der Massnahmen zu kontrollieren. Es wird geschätzt, dass damit die teilnehmenden Betriebe jährlich durchschnittlich 3'000 bis 3'500 Franken Direktzahlungen je Betrieb auslösen.

Alle andern Zentralschweizer Kantone starten ebenfalls mit vergleichbaren Landschaftsqualitätsprojekten, wobei die Kantone Luzern und Schwyz aufgrund der Verschiedenheiten der Regionen beziehungsweise der Landschaftstypen mit mehreren Projekten je Kanton arbeiten. Wie in allen andern Zentralschweizer Kantonen wird die Trägerschaft des Landschaftsqualitätsprojekts im Kanton Uri dem kantonalen Bauernverband, der bereits bei der Erarbeitung des Projekts involviert war, übertragen. Die Aufgabe des kantonalen Bauernverbands als Träger des Landschaftsqualitätsprojekts besteht darin, das Projekt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Kantons

weiterzuentwickeln, die Landwirte zu informieren und zur Teilnahme zu motivieren, den Erfahrungsaustausch unter den am Projekt Teilnehmenden sicherzustellen und die Zielerreichung zu evaluieren. Die Einzelheiten werden mit der Trägerschaft in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Darin wird auch festgehalten, dass sie für die Finanzierung der obigen Aufwendungen durch Verrechnung der Leistungen bei den teilnehmenden Betrieben selber aufzukommen hat. Der Bauernverband Uri hat diesem Vorgehen zugestimmt.

III. Bemerkungen zu den Bestimmungen

Zu Artikel 6 Absatz 3

Neu soll der Regierungsrat mit Dritten Leistungsvereinbarungen zur Sicherstellung der veterinärmedizinischen Versorgung und zur Förderung der Landwirtschaft abschliessen können. Dabei wird die Abschlusskompetenz - nicht aber die Ausgabenkompetenz - dem Regierungsrat übertragen. Für allfällige mit den Leistungsvereinbarung zusammenhängende Ausgaben gelten folglich die ordentlichen Finanzkompetenzen.

Mittels Leistungsvereinbarungen kann der Kanton privaten Dritten die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen. Konkret nennt die Verordnung die Sicherstellung der veterinärmedizinischen Versorgung. Zu denken ist konkret an einen Auftrag zur Sicherstellung von veterinärmedizinischen Versorgungsleistungen im Nutztierbereich, das heisst zur Gewährleistung von stationären und ambulanten Behandlungen von Tieren und des Notfalldiensts. Hier zeichnet sich heute gesamtschweizerisch und insbesondere auch in der Zentralschweiz und im Kanton Uri eine akute Versorgungslücke ab. Das öffentliche Interesse an einem solchen öffentlichen Versorgungsauftrag lässt sich nicht nur mit dem Tierschutz und der Tiergesundheit begründen, sondern auch damit, dass eine Versorgungslücke negative Folgen nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für das Gesundheitswesen insgesamt haben kann. Durch Kontrolle und Behandlung der Tiere soll nämlich auch der Mensch vor der Schädigung durch Tierkrankheiten geschützt werden. Veterinäre haben eine wichtige Funktion bei der Sicherstellung der öffentlichen Gesundheit. Dem Kanton liegen denn auch aktuell diverse Schreiben verschiedener Instanzen und Organisationen vor, die ein öffentliches Interesse an einem öffentlichen Versorgungsauftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung mit veterinärmedizinischen Leistungen bestätigen (Bauernverband, Veterinäramt der Urkantone, landwirtschaftlicher Beratungsdienst). Artikel 6 Absatz 3 schafft die Grundlage dazu und bringt Rechtssicherheit.

Zu Artikel 16a

Diese Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage auf Ebene Kantone für unterstützende Massnahmen zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität. Der Kanton beteiligt sich insbesondere mit Beiträgen im Rahmen der Direktzahlungsverordnung.

Absatz 2 ermächtigt den Regierungsrat, die Einzelheiten in einem Reglement zu bestimmen. Die Reglementsstufe ist für derartige Ausführungsbestimmungen durchaus sachgerecht und üblich, da mit ihnen ja kein neues Recht geschaffen wird. Die Direktzahlungsverordnung sowie die Weisungen und Vollzugshilfen des Bunds regeln die Umsetzungsmassnahmen bereits detailliert. Mit dem Vorgehen ist auch sichergestellt, dass der Kanton auf allfällige Änderungen im Vollzugsrecht des Bunds zeitgerecht reagieren kann.

IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton

Die Änderung des Direktzahlungssystems hat geringfügige finanzielle Auswirkungen für den Kanton. Es kommt neu zu einer - bundesrechtsbedingten - Umverteilung der kantonalen Beiträge:

- Biodiversität: mit den beiden Beitragstypen
 - a) Biodiversität mit Qualitätsstufen (bisher Ökoqualität): Die kantonalen Beiträge für Biodiversitätsförderflächen werden auf 0 Prozent (bisher 20 Prozent) reduziert.
 - b) Vernetzungsprojekte: Die kantonalen Beiträge für Vernetzungsprojekte werden neu auf 10 Prozent (bisher 20 Prozent) reduziert.
- Landschaftsqualität: Der Kanton hat sich an der neuen Beitragsart "Landschaftsqualität" gemäss Direktzahlungsverordnung des Bunds mit 10 Prozent zu beteiligen.

Bei den Vernetzungsprojekten, die vom Kanton mit 10 Prozent mitgetragen werden, ist eine Zunahme der angemeldeten Flächen zu erwarten (Vernetzungsprojekt Ursern, Anmeldung von zusätzlichen Flächen).

Die Beitragsart "Landschaftsqualität" wird neu ab dem Jahr 2014 als separate Position eingeführt. Der Beitrag ist bundesseitig bis 2016 auf maximal 1,5 Mio. Franken plafoniert.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahlungen des Kantons:

Beitragsarten	Rechnung 2013 Kanton	Budget Kanton	
		2014	2015
Biodiversitätsbeitrag			
- Ökoqualitäts- beitrag	104'691.--	0.--	0.--
- Vernetzungs- beitrag	146'334.--	139'000.-- (105'000.-- + 34'000.-- Nachtragskreditbegehren gestellt)	160'000.--
Landschaftsqualität	0.--	152'000.--	152'000.--
Total	251'025.--	291'000.--	312'000.--

Der wesentliche Anteil der Beiträge (Biodiversität 100 Prozent, Vernetzungsprojekt 90 Prozent, Landschaftsqualität 90 Prozent) werden durch den Bund bezahlt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahlungen des Bunds:

Beitragsarten	Rechnung 2013 Bund	Budget Bund	
		2014	2015
Biodiversitätsbeitrag			
- Ökoqualitäts- beitrag	420'044.--	1'300'000.--	2'050'000.--
- Vernetzungs- beitrag	585'336.--	1'251'000.--	1'440'000.--
Landschaftsqualität	0.--	1'368'000.--	1'368'000.--
Total	1'005'380.--	3'919'000.--	4'858'000.--

Mit der Erhöhung der Kontrollintervalle von sechs auf acht Jahre kann der zusätzliche Aufwand für die Kontrollen der Landschaftsqualität mit dem gleichen Personalbestand bestritten werden; personelle Auswirkungen sind somit keine zu erwarten.

V. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Änderung der

Kantonale Landwirtschaftsverordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, zu beschliessen.

Anhang

- Änderung Kantonale Landwirtschaftsverordnung