



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Gabriel Kolly / Ruedi Schläfli

2014-CE-269

Akontozahlung der Direktzahlungen und Kommunikationslücken beim Amt für Landwirtschaft

I. Anfrage

Die Umsetzung der Agrarpolitik 14-17 führt unaufhaltsam zu einer Extensivierung der Freiburger Landwirtschaft. Die grosse Bandbreite an möglichen Programmen in Zusammenhang mit ökologischen Leistungen haben zur Folge, dass der Verwaltungsaufwand der Betriebe deutlich ansteigt und sich die Kontrollen der kantonalen Ämter mehren.

Die Landwirtinnen und Landwirte im Kanton Freiburg haben vor kurzem die zweite Akontozahlung der Direktzahlungen erhalten. Die Kommunikation und die Information zu den entrichteten Beträgen haben bei uns Unbehagen ausgelöst. Die Abrechnung vom November enthielt nämlich weder eine Erklärung zu den Zahlungen für das Jahr 2014, noch für die kommenden Jahre.

In der heutigen Landwirtschaft braucht es klare Informationen, damit die zukünftigen Investitionen abgeschätzt werden können. Die Vorbereitung des Haushaltsplans für die verschiedenen Aufgaben des Betriebs ist zeitaufwändig.

Die Behandlung der Dossiers und die Kommunikation des Amtes für Landwirtschaft zu den erhaltenen Beträgen für 2014 waren unserer Ansicht nach mangelhaft und brachten bestimmte landwirtschaftliche Betriebe in Schwierigkeiten.

Zudem wurden die Sömmerungsbeiträge, die normalerweise Ende September ausbezahlt werden, dieses Jahr viel später ausbezahlt. Solche Praktiken bringen illiquide Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten. Der von der Landwirtschaft abhängige Sektor gerät durch diese neuen Praktiken der Verwaltung in Schwierigkeiten. Es war nämlich üblich, dass diese Beträge am Ende der Sömmerungszeit bezahlt wurden, damit die Landwirtinnen und Landwirte ihre verschiedenen Ausgaben bezahlen können.

Aus diesen Gründen danken wir dem Staatsrat für die Beantwortung der folgenden Fragen.

1. Ist sich der Staatsrat der Schwierigkeiten bewusst, die sich derzeit bei der Finanzplanung der Freiburger Landwirtschaftsbetriebe und durch die fehlende Kommunikation der verschiedenen Ämter des Staates ergeben?
2. Kann man für 2015 vom Amt für Landwirtschaft ein besseres Reaktionsvermögen und eine angemessenere Planung der Beitragszahlungen erwarten?
3. Werden die Sömmerungsbeiträge 2015 früher ausbezahlt? Falls ja, wann genau?

4. Was sieht der Staatsrat vor, um den Verwaltungsaufwand, der mit dem aktuellen Direktzahlungssystem von den Landwirtschaftsbetrieben getragen werden muss, zu vereinfachen oder zu reduzieren?
5. Können die Kontrollen, die durch diese neuen Programme entstanden sind, reduziert, oder zumindest rationalisiert werden, indem sie gebündelt werden?
6. Wie viel kosten die üblichen, von der Verwaltung durchgeführten Kontrollen, und wie viel die neuen Kontrollen in der Landwirtschaft?

20. November 2014

II. Antwort des Staatsrats

Allgemeines

Als Einführung sei daran erinnert, dass es sich bei der Agrarpolitik vor allem um Bundespolitik handelt, die namentlich durch das Landwirtschaftsgesetz (LwG) und seine Ausführungsverordnungen geregelt wird. Die Vorschriften werden somit vom Bund festgelegt und die Kantone sind für ihren Vollzug zuständig. Die von den Grossräten Gabriel Kolly und Ruedi Schläfli gestellten Fragen zu den Direktzahlungen sind im Bundesrecht geregelt, insbesondere in der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013.

Die Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes wurden von den eidgenössischen Räten im März 2013 beschlossen. Ein Referendum, das dagegen ergriffen wurde, kam nicht zustande. Das auf den 1. Januar 2014 vorgesehene Inkrafttreten des LwG wurde daher erst Ende Juli 2013 bestätigt. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat die dazugehörigen Verordnungen am 23. Oktober 2013 veröffentlicht, in denen insbesondere die detaillierten Vorschriften zum neuen Direktzahlungssystem präzisiert wurden. Erst ab diesem Datum konnten die Landwirte informiert und konkrete kantonale Vollzugsmassnahmen eingerichtet werden. Das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve (LIG) führte schon vor Weihnachten 2013 zahlreiche Informationsveranstaltungen durch, um die Landwirte zu informieren. Es bot interessierten Landwirtinnen und Landwirten zudem an, mit der Unterstützung der landwirtschaftlichen Beratung die Auswirkungen der Änderungen auf ihren Betrieb zu schätzen.

Gleichzeitig machte sich das Amt für Landwirtschaft (LwA) daran, innert der kurzen Zeit die gesamten administrativen Prozesse den neuen Vorschriften des Bundes anzupassen. Dies erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen Bern und Solothurn, um so gut wie möglich von den Synergien zu profitieren, die das gemeinsame System zur Verwaltung der Direktzahlungen (Gelan) bot.

Der Freiburger Bauernverband, das LwA und das LIG haben zudem zusammengearbeitet, um den Zugang zu den neuen Direktzahlungsarten zu ermöglichen, und alles daran gesetzt, dass Bauern, die dies wünschten, an neuen Programmen teilnehmen können, wie der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion, der Förderung der Biodiversität auf den Alpen oder regionalen Landschaftsqualitätsprojekten. Bei den vom Bund eingeführten Ressourcenprogrammen, namentlich bei den Massnahmen zur Reduktion von Ammoniakemissionen, hat der Kanton Freiburg mit seinem 2009 eingeführten und Ende 2014 abgeschlossenen Programm Friammon weit vorausgeschaut.

Ebenfalls in Zusammenarbeit mit den Kantonen Bern und Solothurn wurde das System Gelan aktualisiert, damit es den Anforderungen für die Erfassung der Kartografiedaten von Landwirtschaftsbetrieben genügt, deren Inkrafttreten im Projekt AP 14-17 ursprünglich für den 1. Januar 2014 vorgesehen war und die auf den 1. Juni 2017 verschoben wurde. Gleichzeitig mussten die gesamten, vom Bund vorgeschriebenen Prozesse für die Berechnung und den Austausch von Daten aktualisiert werden. Es sei darauf hingewiesen, dass Gelan eines der Projekte der Hauptstadtregion Schweiz ist, die sich erfolgreich entwickeln.

Das Jahr 2014 ist sicherlich von der Einführung zahlreicher Änderungen geprägt, mit denen sich sowohl die Landwirtschaft als auch die Verwaltung auseinandersetzen mussten. Mit der Überweisung der Akontozahlung im Juni, der Hauptzahlung im November und der Schlusszahlung im Dezember an alle Landwirtschaftsbetriebe des Kantons innerhalb der vom Bund gesetzten Fristen hat das LwA seinen Auftrag trotz der Schwierigkeiten, mit denen es sich konfrontiert sah, erfüllt. Es hat sich dafür eingesetzt, dass die Reform unter den bestmöglichen Bedingungen vonstatten geht. 2015 soll eine Konsolidierung der Verwaltungsprozesse ermöglichen, damit alle betroffenen Personen neue Stabilität erhalten. Sowohl das LIG als auch das LwA halten sich zur Verfügung, um Landwirtinnen und Landwirten, die dies wünschen, zu helfen.

Beantwortung der Fragen:

- 1. Ist sich der Staatsrat der Schwierigkeiten bewusst, die sich derzeit bei der Finanzplanung der Freiburger Landwirtschaftsbetriebe und durch die fehlende Kommunikation der verschiedenen Ämter des Staates ergeben?*

Der Staatsrat ist sich der Schwierigkeiten bewusst, die die von der Agrarpolitik 14-17 verursachten Änderungen mit sich bringen. Aus diesem Grunde haben sowohl das LIG als auch das LwA sehr rasch reagiert, als die Verordnungen Ende Oktober 2013 veröffentlicht wurden, um den Landwirtinnen und Landwirten Auskunft geben und Ratschläge erteilen zu können.

Die ergriffenen Massnahmen boten den Personen, die dies wünschten, zusammen mit den Informationen des Bundes die Möglichkeit, sich bei diesen Änderungen persönlich begleiten zu lassen. So erhielten die Landwirtinnen und Landwirte unseres Kantons zahlreiche Beratungen.

Was die Fristen betrifft, so sind sie vom Bund in der Direktzahlungsverordnung festgelegt und lassen dem Kanton somit keinen Handlungsspielraum. Diese Verordnung wurde insbesondere in den Fachmedien ausführlich kommentiert.

Die Auszahlung der Beiträge an die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter ist in Artikel 109 Abs. 1 bis 3 DZV festgelegt, der wie folgt lautet:

Art. 109 Auszahlung der Beiträge an die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen

¹ Der Kanton kann den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen Mitte Jahr eine Akontozahlung ausrichten.

² Bis zum 10. November des Beitragsjahres zahlt er die Beiträge, mit Ausnahme der Beiträge im Sömmerungsgebiet und des Übergangsbeitrags, aus.

³ Bis zum 20. Dezember des Beitragsjahres zahlt er die Beiträge im Sömmerungsgebiet und den Übergangsbeitrag aus.

Der Kanton Freiburg hat am 27. Juni 2014 eine Akontozahlung gemacht, eine Hauptzahlung mit Ausnahme der Beiträge im Sömmerungsgebiet und des Übergangsbeitrags am 12. November 2014 und eine Schlusszahlung mit dem Restbetrag, den Beiträgen im Sömmerungsgebiet und dem Übergangsbeitrag, am 17. Dezember 2014.

Der Kanton hat somit die vom Bund vorgegebenen Bedingungen befolgt.

2. *Kann man für 2015 vom Amt für Landwirtschaft ein besseres Reaktionsvermögen und eine angemessenere Planung der Beitragszahlungen erwarten?*

2015 werden die Auszahlungen wie 2014 gemäss den in der DZV festgelegten rechtlichen Vorgaben erfolgen (s. Frage 1), nämlich im Juni, im November und im Dezember.

3. *Werden die Sömmerungsbeiträge 2015 früher ausbezahlt? Falls ja, wann genau?*

2015 werden die Auszahlungen wie 2014 gemäss den in der DZV, insbesondere Abs. 2 und 3, festgelegten rechtlichen Vorgaben des Bundes vorgenommen. Die Daten zu den Beständen, die für die Berechnung der Sömmerungsbeiträge benötigt werden, werden von der Tierverkehrsdatenbank (TVD) gegen Mitte November geliefert. Auf dieser Grundlage werden die Angaben geprüft und das Finanzierungsgesuch kann an das BLW gerichtet werden. So sollte die Überweisung der Sömmerungsbeiträge gemäss Planung spätestens am 20. Dezember 2015 erfolgen. 2014 hat das BLW die Beträge für die Sömmerungsbeiträge am 15. Dezember 2014 überwiesen. Dieser Betrag wurde am 16. auf Gelan übertragen und dann am 17. Dezember 2014 den Landwirten ausbezahlt.

4. *Was sieht der Staatsrat vor, um den Verwaltungsaufwand, der mit dem aktuellen Direktzahlungssystem von den Landwirtschaftsbetrieben getragen werden muss, zu vereinfachen oder zu reduzieren?*

Die Dienststellen des Staates bemühen sich ständig darum, den Verwaltungsaufwand zu vereinfachen. Es ist jedoch unvermeidlich, dass die Einführung neuer Leistungen neuen administrativen Aufwand nach sich zieht. Mit dem 2014 eingeführten System ist es vorhersehbar, dass sich wenn auch keine grössere administrative Vereinfachung, dann doch zumindest eine Stabilisierung und bessere Routine einstellen sollten, was die Arbeit der Landwirtinnen und Landwirte vereinfachen sollte.

Es sei erwähnt, dass nebst den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LwA, die keinen Aufwand scheuten, um die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter zu unterstützen, die örtlichen Landwirtschaftsverantwortlichen ausgebildet und entschädigt wurden, um den Landwirtinnen und Landwirten bei den Erhebungen behilflich zu sein. Das gleiche Vorgehen ist für 2015 vorgesehen. Zudem ist geplant, dass das LwA und die landwirtschaftliche Beratung des LIG in Zusammenarbeit mit den örtlichen Landwirtschaftsverantwortlichen Kurse über die Agrardatenerhebung anbieten werden. Die Erhebung ist für die Frist vom 13. Februar 2015 bis am 4. März 2015 festgelegt. Beim Erhebungssystem ist keine Änderung vorgesehen, es wird somit mit demjenigen von 2014 vergleichbar sein. Da keine Gesetzesänderungen anstehen, wird sich das Erhebungssystem stabilisieren.

Der Staatsrat hebt im Übrigen hervor, dass er bei Stellungnahmen zu eidgenössischen Vernehmlassungen zur Landwirtschaft die Bundesbehörden systematisch auf den Verwaltungsaufwand hinweist, der auf den Landwirtinnen und Landwirten lastet, und zu einer

Reduktion dieses Aufwands aufruft. Die ILFD und das LwA werden den Schweizer Bauernverband, der gegenwärtig an einer Vereinfachung der von den Bewirtschaftern verlangten administrativen Schritte arbeitet, im Übrigen tatkräftig unterstützen.

5. *Können die Kontrollen, die durch diese neuen Programme entstanden sind, reduziert, oder zumindest rationalisiert werden, indem sie gebündelt werden?*

Auch die Kontrollen sind vom Bund geregelt. Eine Planung mit privaten Kontrollorganisationen ist jedoch in Arbeit, damit die Kontrollen so gut wie möglich rationalisiert werden können. Es geht darum, die Kontrollen des Bundes, des Kantons und gewisse private Kontrollen in Zusammenhang mit Labels aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck arbeiten die Gelan-Kantone Bern, Freiburg und Solothurn und die Kontrollorganisationen der jeweiligen Kantone zusammen an gemeinsamen Grundsätzen zur Verwaltung der Kontrollen. Ziel ist es, so weit wie möglich vorhandene Erhebungsdaten zu verwenden, um doppeltes Erfassen zu verhindern und so für die betroffenen Personen Zeit und Kosten zu sparen. So sollen unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen die Kontrollen rationalisiert und Kosten eingespart werden. Diese Arbeiten erfolgen in Freiburg in Zusammenarbeit mit der Freiburgerischen Vereinigung der umwelt- und tiergerecht produzierenden Landwirte FIPO, die für die Landwirtinnen und Landwirte einen Grossteil der Kontrollen in Zusammenhang mit den Direktzahlungen sicherstellt.

6. *Wie viel kosten die üblichen, von der Verwaltung durchgeführten Kontrollen, und wie viel die neuen Kontrollen in der Landwirtschaft?*

Eine genaue Schätzung der Kosten der Kontrollen ist schwierig. Die mit den Kontrollen beauftragten Personen sind nicht speziell dieser Aufgabe zugewiesen.

Zusammengefasst gewährleisten im Wesentlichen drei Verwaltungseinheiten des Staates die für den Erhalt der Direktzahlungen nötigen Kontrollen: das LwA, das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) und das Amt für Umwelt (AfU): Die Abteilung Direktzahlungen des LwA entspricht 5,6 VZÄ. Nur ein kleiner Teil dieser Stellen ist den eigentlichen Kontrollen gewidmet (geschätzte 0,5 VZÄ). Die Überprüfungs- und Unterstützungstätigkeit bei den Erhebungen, die die örtlichen Landwirtschaftsverantwortlichen wahrgenommen haben, belief sich für 2014 auf 340'000 Franken.

Die Kontrolltätigkeiten in Zusammenhang mit der Tierseuchenbekämpfung und dem Tierschutz, die das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen gewährleistet, entsprechen rund 5,7 VZÄ.

Beim AfU sind zwischen 0,25 und 0,35 VZÄ den Kontrollen gewidmet (einschliesslich der neuen Kontrollen in Zusammenhang mit der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben VKKL).

Es muss jedoch daran erinnert werden, dass die von den erwähnten Einheiten durchgeführten Kontrollen nicht nur zum Ziel haben, die Direktzahlungen zu gewährleisten, sie dienen zum Beispiel auch dazu, dass die gesetzlichen Anforderungen im Bereich Tierschutz oder Tierseuchenbekämpfung erfüllt werden. Es ist somit schwierig zu schätzen, welcher Anteil an den entsprechenden Kosten auf die Direktzahlungen zurückgeht. Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass wenn man die gesamten Kosten für diese Kontrollen berücksichtigt, unabhängig von ihrem genauen Zweck, diese rund 12 VZÄ entsprechen, oder jährlich durchschnittlichen Kosten von 1'600'000 Franken (12 VZÄ + 340'000 Franken). Dieser Betrag ist mit dem Gesamtbetrag der an die

Landwirtinnen und Landwirte ausbezahlten Direktzahlungen, nämlich rund 191'000'000 Franken im Jahr 2014, in Bezug zu setzen.

3. Februar 2015