



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Christian Ducotterd / Nicolas Lauper
**Landschaftsqualitätsbeiträge! Was tut der Kanton,
um früh genug Projekte vorzubereiten?**

QA 3148.13

I. Anfrage

Kulturlandschaftspflege wurde bisher nur unter dem Blickwinkel Offenhaltung von Flächen (Hangbeiträge, Sömmerungsbeiträge) oder Vielfalt der Lebensräume (Vernetzungsbeiträge) mit Direktzahlungen gefördert. Regionale Anliegen und landschaftliche Kulturwerte konnten dabei nicht berücksichtigt werden. Landschaftsqualitätsbeiträge sollen diese Lücke im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) schliessen und die landschaftliche Vielfalt der Schweiz gezielt fördern.

Landschaftsqualitätsbeiträge sollen auf der Grundlage von Projekten ausgerichtet werden. Die Kantone erhalten damit Spielraum für die Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse.

- > Eine regionale Trägerschaft oder der Kanton erarbeitet für ein Projektgebiet (Talschaft, Naturpark, Bezirk etc.) Landschaftsziele.
- > Der Kanton entwickelt ein darauf ausgerichtetes Massnahmenkonzept.
- > Die Umsetzung erfolgt über freiwillige Bewirtschaftungsverträge (Laufzeit: 8 Jahre).
- > Je Projekt stehen den Kantonen in einem ersten Schritt CHF 120 pro ha LN (landwirtschaftliche Nutzfläche) und CHF 80 pro NST (Normalstoss) und am Schluss CHF 360 pro ha LN und CHF 240 pro NST zur Verfügung. Pro ha LN oder pro NST der Vertragsbetriebe übernimmt der Bund 90 % der Kosten und die Kantone die verbleibenden 10 %. Der Kanton Freiburg erhält also einen Gesamtbetrag, der es jedoch niemals ermöglichen wird, für jeden Bewirtschafter den genannten Höchstbetrag pro Hektare zu erhalten. Es muss eine Strategie umgesetzt werden, um diesen Betrag optimal umzuverteilen, ohne die Landwirte zu benachteiligen, welche die Massnahmen zur Erhaltung der Landschaft erfüllen wollen. Dies darf jedoch nicht mit rein ökologischen Massnahmen verwechselt werden.
- > In Abhängigkeit der Vertragsausgestaltung (Anzahl Massnahmen, Aufwand) fallen die Landschaftsqualitätsbeiträge pro Betrieb unterschiedlich hoch aus.
- > Im letzten Vertragsjahr wird die Umsetzung beurteilt, die Vereinbarungen können verlängert werden.

Bei der Beratung der AP 2014–2017 fand die Einführung der Landschaftsqualitätsbeiträge (neuer Art. 74 des LwG) im National- und im Ständerat Mehrheiten. Der Bundesrat versprach in der Debatte, die Vollzugsbestimmungen so auszugestalten, dass die administrative Belastung nicht zu gross wird und die vorgesehenen Rahmenbedingungen so früh wie möglich in die Diskussion zu geben, damit sich die Kantone rechtzeitig auf die Umsetzung vorbereiten können.

Für die Vorbereitung von Landschaftsqualitätsprojekten haben die Kantone inzwischen die Bekanntgabe der vorgesehenen Anforderungen gewünscht. Die Geschäftsleitung des BLW hat

deshalb entschieden, einen Entwurf der Richtlinie für Landschaftsqualitätsbeiträge zu veröffentlichen.

Dieser Entwurf berücksichtigt die Erfahrungen aus den Pilotprojekten für Landschaftsqualitätsbeiträge sowie deren Würdigung in der Austauschplattform der Projektverantwortlichen, im Projektteam des BLW und in der Begleitgruppe.

Im Kanton Waadt hat der Vorstand von Prométerre nach der Verabschiedung des Programms im Parlament beschlossen, den Waadtländer Landwirten eine kantonale Koordination der Landschaftsprojekte anzubieten, obwohl sich die Vertreter von Prométerre während den Beratungen zur Agrarpolitik 2014–2017 gegen diesen Grundsatz gestellt hatten. Ziel ist es, die Konzeptkosten einzuschränken und den Waadtländer Bewirtschaftern die Chance zu geben, ab 2014 in den Genuss von LQ-Beiträgen zu kommen. Denn auch wenn das BAG diese Beiträge als freiwillig präsentiert, so stellen sie doch ein grosses finanzielles Risiko für die Bewirtschafter dar. Der Staat ist stark in das Projekt miteinbezogen und zwischen den verschiedenen Gesprächspartnern ist eine Einigung getroffen worden. Das Amt für Landwirtschaft des Kantons Waadt hat klar von den Erfahrungen des vom BAG durchgeführten Pilotprojekts in der Plaine de l'Orbe profitiert.

Der Kanton Freiburg darf den Anschluss nicht verpassen, denn dies hätte einen Einkommensrückgang der Landwirte zur Folge, den die Übergangsbeiträge nicht kompensieren können. Ein solches Projekt kann nicht ohne die Mitarbeit aller Akteure und die aktive Teilnahme des Amts für Landwirtschaft umgesetzt werden.

Jeder Landwirt, der die Massnahmen treffen will, die zur Teilnahme am Programm «Landschaftsqualität» notwendig sind, muss dies individuell tun können, ohne berücksichtigen zu müssen, ob die Nachbarn die gleiche Absicht haben. Hingegen ist eine Koordination zwischen den Bewirtschaftern nötig, um die Umsetzung, das Monitoring und eine allfällige regionale Einheitlichkeit sicherzustellen.

Anlässlich von Informationsveranstaltungen äusserten gewisse Waadtländer Gesprächspartner ihre Bedenken in Bezug auf die Finanzierung dieser Projekte durch den Bund, der nicht jedes Projekt von Beginn weg finanzieren kann. Das würde bedeuten, dass die als erstes eingereichten Projekte die einzigen sein könnten, die vom Bund übernommen werden.

Das BAG hat kürzlich darüber informiert, dass die Projekte 2014 auf ein Projekt pro Kanton beschränkt werden. Das bedeutet, je grösser das Projekt ist, desto mehr Landwirte können davon profitieren. In diesem Sinne erhält ein vom Kanton in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren organisiertes Gesamtprojekt noch mehr Bedeutung.

1. Was tut der Staatsrat, um die Möglichkeit so gut wie möglich vorzubereiten, die Projekte in Zusammenhang mit der Landschaftsqualität umzusetzen und so die Finanzierung dieser Massnahmen bereits 2014 zu erhalten?
2. Arbeiten der Kanton und die verschiedenen Gesprächspartner, namentlich das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve, das kantonale Amt für Landwirtschaft und der Freiburgerische Bauernverband aktiv zusammen, um dieses für die Freiburger Landwirte notwendige Prinzip umzusetzen?
3. Wird die Regierung ein System einführen, dem jeder Landwirt beitreten kann, auch wenn seine Nachbarn nicht die gleiche Absicht haben?

4. Hat das Amt für Landwirtschaft eine Zusage des Bundes betreffend die Finanzierung in Zusammenhang mit dem Projekt «Landschaftsqualität»?
5. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass der Kanton 10 % der Kosten an diesen Projekten übernimmt. Hat der Kanton Freiburg diese Finanzierung vorgesehen?

24. April 2013

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Ergänzend zu den von den Grossräten Ducotterd und Lauper bereits sehr detailliert ausgeführten Elementen sei einleitend kurz der Zusammenhang der Einführung neuer Beiträge für die Landschaftsqualität erläutert.

Zur Beantwortung der Motion vom 10. November 2006 des Parlaments hat der Bundesrat einen Bericht mit dem Titel «Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems» ausgearbeitet, der die ersten Grundlagen für die neuen Landschaftsqualitätsbeiträge legte. Parallel dazu, und um dieses neue Instrument zu testen, führte das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) vier Pilotprojekte in den Kantonen Waadt, Jura, Aargau und Graubünden durch. Die Einführung der Landschaftsqualitätsbeiträge wurde in den Entwurf zu den Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes, bekannt als «Agrarpolitik 2014–2017» (AP 14–17) integriert, der Gegenstand einer Botschaft des Bundesrats vom 1. Februar 2012 war. In den eidgenössischen Räten fand eine ausführliche Debatte statt und die Vorschläge zur Einführung neuer Landschaftsqualitätsbeiträge wurden während des Verfahrens zum Abbau von Divergenzen im Übrigen stark in Frage gestellt. Am 22. März 2013 hat das Parlament die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 14–17) zu Ende beraten.

Sie enthält eine Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG), darunter die Einführung von Artikel 74, der wie folgt lautet:

Art. 74 Landschaftsqualitätsbeiträge

¹ Zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften werden Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet.

² Der Bund stellt den Kantonen je Hektare oder je Normalbesatz finanzielle Mittel zur Verfügung, wenn:

- a. die Kantone oder andere regionale Trägerschaften Ziele festgelegt und auf diese Ziele ausgerichtete Massnahmen definiert haben;
- b. die Kantone mit den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen diesen Massnahmen entsprechende Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen haben; und
- c. die Ziele und Massnahmen die Voraussetzungen einer nachhaltigen Raumentwicklung erfüllen.

³ Der Anteil des Bundes beträgt höchstens 90 Prozent der vom Kanton gewährten Beiträge. Die Kantone verwenden die Mittel nach Massgabe eines projektspezifischen Schlüssels für die in den Bewirtschaftungsvereinbarungen festgelegten Leistungen.

Es sei hervorgehoben, dass die Beteiligung des Bundes, die anfänglich 80 % betragen sollte, in der Schlussversion auf 90 % erhöht wurde, sodass der Anteil der Kantone von 20 % auf 10 % gesunken ist.

Gegen die Änderung vom 22. März 2013 des Landwirtschaftsgesetzes ist das Referendum ergriffen worden. Die Frist für das Einreichen der nötigen 50 000 Unterschriften läuft am 13. Juli 2013 ab.

Am 8. April 2013 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Ausführungsbestimmungen zur AP 14–17 in die Anhörung geschickt. Dabei handelt es sich um Vorschläge für Anpassungen der Landwirtschaftsverordnungen an das neue Gesetz. Für die Frage, die uns hier interessiert, definiert der Entwurf der Direktzahlungsverordnung in Kapitel 4 (Art. 60 und 61) die allgemein vorgesehene Regelung und eine Regel zur Begrenzung des Betrags, der dem Kanton für die Landschaftsqualitätsbeiträge zusteht. So sieht der Bund vor, pro Kanton und ha LN höchstens 120 Franken und pro NST im Sömmerungsgebiet höchstens 80 Franken zur Verfügung zu stellen. Artikel 112 Abs. 7 des Entwurfs legt die Übergangsmassnahmen für Landschaftsqualitätsbeiträge fest und schlägt dazu namentlich vor, dass für 2014 höchstens ein Projekt pro Kanton bewilligt wird.

Schliesslich legt die DZV in Anhang 7, Paragraph 4 fest, dass Pro Projekt und Jahr die Beiträge des Bundes nicht 90 Prozent der folgenden Beträge übersteigen:

- | | |
|--|---------|
| a. pro ha LN von Betrieben mit vertraglichen Vereinbarungen | 360 Fr. |
| b. pro NST von Sömmerungs- oder Gemeinschaftsweidebetrieben mit vertraglichen Vereinbarungen | 240 Fr. |

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren hat das BLW auf Anfrage der Kantone einen Entwurf einer Richtlinie für Landschaftsqualitätsbeiträge publiziert, die als provisorischer Leitfaden für Überlegungen zur Einführung dieser neuen Beiträge dient.

Es kann festgehalten werden, dass der gesetzliche Rahmen erst seit kurzem steht und dass er, aufgrund des Referendums gegen das Landwirtschaftsgesetz und einer allfälligen Volksabstimmung, noch ungewiss ist. Die für den Vollzug geltenden Regeln sind Gegenstand einer Anhörung, die bis am 28. Juni 2013 dauert, in deren Rahmen die Freiburger Regierung eine Stellungnahme abgegeben hat.

Nach dieser allgemeinen Einführung beantworten wir im Folgenden die Fragen der Grossräte Ducotterd und Lauper.

Beantwortung der Fragen

- 1. Was tut der Staatsrat, um die Möglichkeit so gut wie möglich vorzubereiten, die Projekte in Zusammenhang mit der Landschaftsqualität umzusetzen und so die Finanzierung dieser Massnahmen bereits 2014 zu erhalten?*

Wie in der Einführung dargelegt, sind die gesetzlichen Grundlagen und die Vorschläge für die Vollzugsbestimmungen erst seit kurzem bekannt. Zudem unterliegen sie dem Referendum, was die Unsicherheit betreffend ihre effektive Umsetzung zu den vorgesehenen Terminen noch verstärkt.

Trotz dieser Unsicherheiten hat der Staatsrat in seinem Finanzplan bereits Mittel freigehalten, mit denen der Anteil des Kantons von 10 % sichergestellt werden kann, der den Freiburger Landwirtin-

nen und Landwirten den Zugang zu den Landschaftsqualitätsbeiträgen ermöglicht. Der Gesamtbeitrag dieser Mittel ist jedoch im Rahmen der Strukturmassnahmen gesenkt worden.

Es sei daran erinnert, dass diese Beiträge projektbezogen und überbetrieblich auf der Grundlage privater Initiativen von Betroffenen ausgerichtet werden (Bottom-up-Prinzip). Um die Kräfte zu bündeln und die Landwirtinnen und Landwirten bei dieser Entwicklung zu unterstützen, bereiten sich die verschiedenen Dienststellen, die betroffen sein könnten, aktiv darauf vor, die Einführung dieser neuer Beiträge in unserem Kanton zu erleichtern. Dies wird in der Antwort auf die zweite Frage der Grossräte Ducotterd und Lauper ausgeführt.

2. *Arbeiten der Kanton und die verschiedenen Gesprächspartner, namentlich das Landwirtschaftliche Institut Grangeneuve, das kantonale Amt für Landwirtschaft und der Freiburgerische Bauernverband aktiv zusammen, um dieses für die Freiburger Landwirte notwendige Prinzip umzusetzen?*

Um sich auf diese Änderungen vorzubereiten, wurde im Juni 2012 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe gebildet. Ihr gehören Vertreter des Generalsekretariats der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve, des Amtes für Landwirtschaft, des Büros für Natur- und Landschaftsschutz, des Amtes für Wald, Wild und Fischerei und der Abteilung Gewässer des Tiefbauamts an. Diese Arbeitsgruppe hat in einem ersten Schritt versucht, so viele Informationen wie möglich zu sammeln, um die Arbeit der zukünftigen Projektträgerschaften und der Verwaltung zu vereinfachen. So konnten die Erfahrungen aus den Pilotprojekten zusammengetragen und den interessierten Landwirtinnen und Landwirten vorgestellt werden. Diese Arbeit hat auch zum Ziel, einen ersten allgemeinen Rahmen vorzugeben, der die Suche nach grösstmöglicher Effizienz und administrativen Vereinfachungen bei der Umsetzung dieser Landschaftsqualitätsbeiträge ermöglichen sollte.

Der allgemeine Rahmen für die kantonale landschaftliche Ausrichtung ist im kantonalen Richtplan festgelegt. Darin findet sich eine Karte, auf der die 9 hauptsächlichen Landschaftseinheiten unseres Kantons festgelegt sind (Karte im Anhang). Er enthält Einträge mit den gewünschten Massnahmen für diese verschiedenen Landschaftseinheiten. Auf der Grundlage des kantonalen Richtplans und des Entwurfs vom Februar 2013 der Richtlinie für Landschaftsqualitätsbeiträge des BLW arbeitet die Arbeitsgruppe derzeit einen Katalog an möglichen Zielen und typischen Massnahmen aus, der als Grundlage für die Arbeit der Projektträgerschaft dienen könnte.

Zudem werden Kontakte mit den Nachbarkantonen Waadt und Bern geknüpft, um eine einfache, koordinierte und effiziente Umsetzung von Projekten in den Grenzgebieten zu fördern. Das Ziel ist es, die Massnahmen so weit wie möglich aufeinander abzustimmen, um eine Ausführung zu ermöglichen, die sowohl für die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte als auch für die öffentliche Verwaltung so einfach und kostengünstig wie möglich ist.

Was die regional ausgerichteten gemeinschaftlichen Projekte betrifft, so dürften die vorgeschlagenen Lösungen wahrscheinlich sehr vielfältig sein. Deshalb braucht es Ressourcen innerhalb der Kantonsverwaltung, um sie zu behandeln. Der Staatsrat hat darauf geachtet, zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Umsetzung der neuen Agrarpolitik AP 14–17 und insbesondere der Landschaftsqualitätsbeiträge nicht zu bremsen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Erhöhung der Personaldotation auf ein VZÄ pro Jahr und Direktion begrenzt worden ist.

Auch wenn die Vorarbeiten vor allem innerhalb der Verwaltung stattfanden, so wurde bereits Kontakt mit dem Freiburger Bauernverband aufgenommen, um die Interessen des Berufsstands so gut wie möglich mit einzubeziehen.

3. *Wird die Regierung ein System einführen, dem jeder Landwirt beitreten kann, auch wenn seine Nachbarn nicht die gleiche Absicht haben?*

Was die vom Bund festgelegten gemeinschaftlichen Massnahmen betrifft, so müssen Vollzugsregelungen eingehalten werden, die in der Direktzahlungsverordnung definiert sind. Der Staatsrat setzt sich jedoch dafür ein, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit so viele Landwirtinnen und Landwirte wie möglich unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel in den Genuss der neuen Beiträge kommen.

4. *Hat das Amt für Landwirtschaft eine Zusage des Bundes betreffend die Finanzierung in Zusammenhang mit dem Projekt «Landschaftsqualität»?*

Derzeit besteht keine besondere Verpflichtung des Bundes gegenüber dem Kanton Freiburg. Wie einleitend erwähnt, sieht das Gesetz die allgemeinen Regeln zu den Landschaftsqualitätsbeiträgen vor, während der Verordnungsentwurf die maximale Verpflichtung des Bundes vorsieht.

5. *Grundsätzlich ist vorgesehen, dass der Kanton 10 % der Kosten an diesen Projekten übernimmt. Hat der Kanton Freiburg diese Finanzierung vorgesehen?*

Der Finanzplan 2013–2017 des Staatsrats hat entsprechend den Elementen, die bei der ersten Planung bekannt waren, Beträge für die Finanzierung des kantonalen Anteils reserviert. Diese müssen, unter Berücksichtigung der Perspektiven der Kantonsfinanzen, angepasst werden, sobald die definitiven Vollzugsregelungen bekannt sind.

1. Juli 2013