



Regierungsrat

Luzern, 03. März 2015

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 604**

Nummer: P 604
Eröffnet: 05.11.2014 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Antrag Regierungsrat: 03.03.2015 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 247

Postulat Kottmann Raphael und Mit. über die Reduktion der Administrationslast und den Bürokratieabbau in der Landwirtschaft**A. Wortlaut des Postulats**

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen runden Tisch mit allen relevanten Akteuren des Agrarsektors einzuberufen. Dabei sollen Lösungsansätze zur Reduktion der Administrationslast und zum Abbau der Bürokratie in der Landwirtschaft eruiert und dadurch Kostensenkungen generiert werden. Es sind entsprechende Massnahmen zu treffen und namentlich in folgenden Bereichen Fortschritte zu erzielen:

- Die landwirtschaftlichen Betriebskontrollen sind koordiniert und risikobasiert auszugestalten, damit das Vertrauen in die Kontrollorgane gestärkt wird.
- Der Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung im Kanton Luzern hat praxisnah und verlässlich zu erfolgen. Ebenso sind die Verfahren zu optimieren und effizienter auszugestalten.
- Die kantonalen Vorschriften und die Vollzugspraxis sind zu überprüfen; jene mit geringer Wirkung sind anzupassen oder zu streichen.
- Die Zahlungen für die Landwirtschaft sind verständlich und für die Landwirtschaftsbetriebe nachvollziehbar zu bewerkstelligen und damit die Transparenz im Direktzahlungssystem zu gewährleisten.

Begründung:

Aktuell läuft für die Landwirtschaftsbetriebe eine erste Umsetzungsphase der Agrarpolitik 2014–2017. Die damit einhergehenden Neuerungen stellen für die Landwirtschaft (und auch für den Vollzug) eine grosse Herausforderung dar, welcher sie sich auch annimmt. Jedoch nimmt das Ausmass der Papiere, welche jedes Jahr von Neuem ausgefüllt werden müssen, auch mit dieser AP-Etappe zu. Ebenso wird mit der Umsetzung der neuen Agrarpolitik und ihrer vielen Programme auch die Kontrolltätigkeit erhöht. Es können etwa folgende Programme angemeldet werden: ÖLN/BIO, Extenso, BTS/RAUS, Biodiversitätsförderflächen (BFF) mit Qualität und/oder Vernetzung, graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion, Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge und Übergangsbeiträge. Sömmerungsbetriebe können sich zusätzlich für Grün- und Streueflächen anmelden. Nur schon die aktuelle Version der Massnahmenblätter Landschaftsqualität umfasst 43 Seiten und 36 Einzelmassnahmen. Hinzu kommen kantonale Programme wie jenes zur Verbesserung der Ressourceneffizienz. Die Bewältigung der damit einhergehenden administrativen Vorgaben und Kontrollen bereitet vielen Landwirten Probleme. Für die Bauernfamilien wird der bürokratische Aufwand zu einer grossen Belastung und kann nur noch mit Unterstützung eines Beraters fachgerecht erledigt werden, was selbstredend erneute Kostenfolgen nach sich zieht.

Für uns ist klar, dass der Bezug von Direktzahlungen an (gemeinwirtschaftliche) Gegenleistungen zu knüpfen ist. Die strikte Befolgung administrativer Vorgaben mit den Direktzahlungen zu koppeln, wirkt jedoch zunehmend kontraproduktiv und demotivierend und entzieht unseren landwirtschaftlichen Familienbetrieben jegliche unternehmerische Freiheit. Zudem ist der Nachvollzug der Detailabrechnung der Teilzahlungen für den einzelnen Landwirtschaftsbetrieb nur schwer nachvollziehbar. Die zuständige Dienststelle leistet im Zusammenhang mit der Abrechnung zwar sehr gute Arbeit. Dennoch ist die Berechnung einzelner Beitragsarten anhand der 26 Seiten umfassenden Broschüre «Überblick: Direktzahlungen an Schweizer Ganzjahresbetriebe» nicht einfach zu überprüfen.

Aufgrund der grossen Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik ist es dringend notwendig, dass der administrative Aufwand gesenkt beziehungsweise nicht noch mehr ausgebaut wird. Das Internet ermöglicht in der heutigen Zeit eine sehr gute Vernetzung im Sinn eines effizienten Informationsaustausches. Mit Agate und anderen internetbasierten Datenportalen für die Landwirtschaft haben die Behörden und Kontrollorgane im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung die Möglichkeit, sich zu orientieren und gegebenenfalls entsprechend Massnahmen einzuleiten. Die Kontrollen müssen unbedingt koordiniert und dadurch quantitativ (nicht qualitativ) auf ein Minimum beschränkt werden. Nimmt der Kontrollaufwand ab, so nimmt auch die Administrationslast für die praktizierende Landwirtschaft ab. Wenn weniger Kontrollen durchgeführt werden, wird das Vertrauen in die Kontrollorgane gestärkt. Zudem sollen die kantonalen Vorschriften überprüft und diejenigen, welche nur wenig Wirkung erzielen, angepasst oder gestrichen werden.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob wir eine Landwirtschaft wollen, die eine aufgeblähte Bürokratie betreiben muss, oder eine solche, bei der primär die sorgfältige Produktion auf unserem wertvollen Kulturland im Zentrum steht. Für die CVP stellt der Familienbetrieb das Rückgrat der Luzerner Landwirtschaft dar. Als wichtigsten Auftrag an die Bauern erachten wir die Produktion qualitativ hochstehender Nahrungsmittel. Damit die Landwirte diese Aufgabe wahrnehmen können und nachhaltig und marktfähig agieren können, benötigen die Betriebe die passenden Rahmenbedingungen. Diese beinhalten vor allem eine administrative Entschlackung der Prozesse und eine Optimierung der Betriebskontrollen. Wir sind überzeugt, dass dadurch Unternehmertum, Professionalität und Innovation gefördert werden.

Kottmann Raphael
Odermatt Markus
Kaufmann Pius
Dissler Josef
Hunkeler Yvonne
Gasser Daniel
Peyer Ludwig
Schmid Bruno
Roos Willi Marlis

Marti Urs
Oehen Thomas
Wismer-Felder Priska
Bucher Peter
Zurkirchen Peter
Helfenstein Gianmarco
Lichtsteiner-Achermann Inge
Frey-Neuenschwander Heidi
Knüsel Kronenberg Marie-Theres

B. Begründung Antrag Regierungsrat

Anfang der 1990er-Jahre hat der Bund eine Neuausrichtung der Agrarpolitik beschlossen. Diese beinhaltete unter anderem eine Abkehr von staatlich garantierten Produzentenpreisen und staatlichen Abnahmegarantien sowie eine stärkere ökologische Ausrichtung der Landwirtschaft. Um diese Neuausrichtung sozialverträglich zu gestalten, wurden allgemeine und ökologische Direktzahlungen eingeführt. Damit werden seither gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft abgegolten, welche die Gesellschaft wünscht: Sichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, Pflege der Kulturlandschaft, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, dezentrale Besiedlung und die Förderung des Tierwohls.

Es ist naheliegend, dass die zielgerichtete und korrekte Verwendung dieser (Steuer)-Gelder kontrolliert wird. Zudem ist die Einhaltung der Produktionsauflagen für die Konsumentinnen

und Konsumenten ein unerlässlicher Nachweis für gesunde und einwandfrei hergestellte Lebensmittel. Auf der anderen Seite verteuern der Staat und teilweise auch die Privatwirtschaft mit Vorschriften und Auflagen die Produktion. Erforderlich ist daher eine sinnvolle Balance zwischen Kontrolle und Eigenverantwortung.

Im Agrarsektor basieren über 90 Prozent aller Auflagen auf Bundesrecht. In diesem Bereich kann der Kanton Luzern zwar Einfluss nehmen, nicht aber entscheiden. Trotzdem engagiert sich der Kanton Luzern immer wieder und mit Nachdruck für sinnvolle Vereinfachungen:

- Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald ist aktuell in eine vom Bund eingesetzte Arbeitsgruppe zur Reduktion der Administration in der Landwirtschaft eingebunden.
- 2004 wurden im Planungsbericht B 77 über die administrative Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zwei Ziele im Bereich der Landwirtschaft festgelegt, die innerhalb von zwei Jahren realisiert werden konnten. Dabei handelte es sich um zwei Hauptanliegen der Landwirtschaftsbranche: Koordination der Kontrollen und Vereinfachung der Datenerhebung.
- Organisatorisch wurde in der Dienststelle Landwirtschaft und Wald das Vertragswesen im Naturschutz mit den Öko-Instrumenten im Direktzahlungsbereich zusammengelegt. Dadurch haben die Landwirtschaftsbetriebe weniger Ansprechpersonen und Synergien können schrittweise umgesetzt werden.
- Im Hinblick auf die Einführung der agrarpolitischen Reformetappe AP 2014-17 verfasst die Dienststelle Landwirtschaft und Wald seit Januar 2014 monatlich einen Newsletter. Darin werden Neuerungen und Fristen an knapp 4000 Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter im Kanton Luzern per E-Mail versandt, welche bei der Bewältigung der zahlreichen Neuerungen nützlich sind.

Viele privatrechtliche Label beinhalten Vorgaben und Auflagen, welche teilweise über die staatlichen Vorschriften hinausgehen. Auf den Landwirtschaftsbetrieben wird oft nicht zwischen den freiwilligen, privatrechtlichen und den zwingenden öffentlich-rechtlichen Auflagen unterschieden. In Bezug auf die Ausgestaltung dieser Vorgaben und Kontrollen sind in erster Linie auch private Akteure gefordert.

Wir befinden uns aktuell in der ersten Umsetzungsphase der Agrarpolitik 2014-17. Wir gehen mit den Postulantinnen und Postulanten einig, dass die damit einhergehenden zahlreichen Neuerungen für die Landwirtschaft, aber auch für die mit dem Vollzug beauftragten Stellen eine grosse Herausforderung darstellen. In erster Linie musste und wollte die Dienststelle Landwirtschaft und Wald sicherstellen, dass die Luzerner Landwirtschaftsbetriebe sich an allen Programmen beteiligen können und die ihnen zustehenden Direktzahlungen erhalten. In einer nächsten Phase muss es nun darum gehen, die Administration zu überprüfen und wo immer möglich und im Rahmen des geltenden Rechts zu vereinfachen. Das Postulat stösst diesbezüglich offene Türen ein.

Zu den konkreten Forderungen des Postulats halten wir folgendes fest:

- Die landwirtschaftlichen Betriebskontrollen sind koordiniert und risikobasiert auszugestalten, damit das Vertrauen in die Kontrollorgane gestärkt wird.

Luzern hat 2006 als erster Kanton in der Schweiz die Bonitätsbeurteilung für Landwirtschaftsbetriebe eingeführt. Bereits nach zwei Jahren wurden aufgrund der Bonitätsbeurteilung nur noch rund 40 Prozent der direktzahlungsberechtigten Betriebe kontrolliert. Vor dem Bonitätssystem wurden jährlich zwischen 85 und 90 Prozent aller Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) kontrolliert. Durch die ebenfalls 2006 eingeführte Koordination der öffentlich-rechtlichen Kontrollen im Landwirtschafts-, Veterinär- und Lebensmittelbereich konnten diese Kontrollen auf rund einen Betriebsbesuch pro Jahr reduziert werden. Die Koordination beschränkt sich auf die öffentlich-rechtlichen Kontrollen und schliesst die privat-rechtlichen (z.B. Labels) aus. Allerdings

ist es bereits heute möglich, dass die mit den öffentlich-rechtlichen Kontrollen beauftragten Stellen eine Koordination und Abstimmung vornehmen.

- Der Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung im Kanton Luzern hat praxisnah und verlässlich zu erfolgen. Ebenso sind die Verfahren zu optimieren und effizienter auszugestalten.

Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald nimmt diesen Auftrag stetig wahr und erachtet diesen als eine zentrale Aufgabe. Daher wurde, wie einleitend erwähnt, beispielsweise das Vertragswesen Naturschutz organisatorisch in den Landwirtschaftsbereich integriert. Aufgrund eines stetigen Personalabbaus sind Effizienzsteigerungen notwendig. Ineffiziente Abläufe werden, sofern sie festgestellt werden, laufend optimiert.

- Die kantonalen Vorschriften und die Vollzugspraxis sind zu überprüfen; jene mit geringer Wirkung sind anzupassen oder zu streichen.

Wie einleitend erwähnt umfassen kantonale Vorschriften in der Landwirtschaft nur einen kleinen Teil der Auflagen. Trotzdem hat 2010 eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Dienststelle Landwirtschaft und Wald konkrete Vorschläge zum Abbau von Vorschriften in der Landwirtschaft erarbeitet. Als Beispiel ist das Projekt HODUFLU erwähnenswert. Im Rahmen einer Pilotphase, welche der Kanton Luzern bei den Bundesämtern für Landwirtschaft und Umwelt erwirkt hat, konnten die Luzerner Landwirte ab 2011 auf den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Hofdüngerverträgen verzichten. Die Hofdüngertieferungen werden seither über das Internetportal HODUFLU erfasst. Seit 2014 ist dieses Portal für alle Kantone obligatorisch. Zur Überprüfung der kantonalen Vorschriften und der Vollzugspraxis soll – wie vorgeschlagen – eine Arbeitsgruppe mit den relevanten Akteuren des Agrarsektors eingesetzt werden.

- Die Zahlungen für die Landwirtschaft sind verständlich und für die Landwirtschaftsbetriebe nachvollziehbar zu bewerkstelligen und damit die Transparenz im Direktzahlungssystem zu gewährleisten.

Mit der Agrarpolitik 2014-17 hat der administrative Aufwand nochmals zugenommen. Rund die Hälfte aller Direktzahlungsinstrumente wurde neu gestaltet. Es ist der Dienststelle Landwirtschaft und Wald gelungen, in kurzer Frist sämtliche Instrumente fristgerecht vorzubereiten, sodass sich die knapp 4500 Landwirtschaftsbetriebe auch an den freiwilligen Instrumenten beteiligen konnten. Dies ist nur einem Teil der Kantone gelungen. Zusammen mit der Landwirtschaftlichen Beratung wurden mehr als ein Dutzend Informationsveranstaltungen durchgeführt, an welchen mehr als 4000 Teilnehmende sich über die Neuerungen im Rahmen der Agrarpolitik 2014-17 informieren liessen. Hinzu kommen wie eingangs erwähnt eine zeitnahe Nachführung über die Homepage und der neu geschaffene Newsletter. Die Direktzahlungsabrechnung ist aufgrund der Komplexität des Systems umfangreicher, um die geforderte Transparenz zu gewährleisten. Nichtsdestotrotz ist die Verwaltung offen für Verbesserungen in Bezug auf die Direktzahlungsabrechnungen und wird diese bei Unklarheiten laufend verbessern.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Reduktion der administrativen Belastung und die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe über alle Bereiche hinweg eine - auch gesetzlich verankerte (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung und der Regionalpolitik) - Daueraufgabe ist, die es stetig zu erfüllen gilt. Wie aufgezeigt wurde, kennt der Kanton Luzern die Problematik der administrativen Belastung der Landwirtschaftsbetriebe und ist - sowohl bisher als auch künftig - bestrebt, die Situation im Rahmen seiner Möglichkeiten mit diversen Massnahmen zu verbessern. In den letzten Jahren konnten wie dargelegt bereits wesentliche Verbesserungen erreicht werden. Die kantonalen Vorschriften und die Vollzugspraxis werden laufend überprüft. Auch ist die Dienststelle Landwirtschaft und Wald bereits heute in regelmässigem Austausch mit den relevanten Akteuren des Agrarsektors

und kann so ihre Anliegen direkt aufnehmen und entsprechende Massnahmen laufend umsetzen. Die Anliegen des Postulats werden somit bereits heute erfüllt und der laufende Prozess wird selbstverständlich weitergeführt. In diesem Sinn ist das Postulat abzulehnen.