

---

**Regierungsrat**

Luzern, 25. August 2015

**ANTWORT AUF ANFRAGE**

**A 2**

Nummer: A 2  
Protokoll-Nr.: 995  
Eröffnet: 22.06.2015 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

**Anfrage Müller Damian und Mit. über die Auswirkungen des neuen Direktzahlungssystems Landwirtschaftsbetriebe**

**A. Wortlaut der Anfrage**

Der Bund hat das Direktzahlungssystem für die schweizerische Landwirtschaft auf den 1. Januar 2014 grundlegend geändert. Ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Direktzahlungssystems ist die Unzufriedenheit bei den Luzerner Bauern gross: Insbesondere die produzierende Luzerner Landwirtschaft gehört auf der ganzen Linie zu den grossen Verlierern. Einerseits hat sich der Administrationsaufwand massiv erhöht, und andererseits fliessen bedeutend weniger Direktzahlungen in den Kanton Luzern (4 Mio. Fr. weniger im ersten Jahr). Es ist davon auszugehen, dass die Übergangsbeiträge, welche heute im Kanton Luzern noch über 20 Millionen Franken ausmachen, in den nächsten Jahren wegfallen werden. Produzierende Betriebe werden diesen Verlust nur beschränkt durch andere Massnahmen wie Ökologisierung, Ausbau von Landschaftsqualitätsverbesserungsmassnahmen oder Umstellung auf Bio oder ähnliche Massnahmen kompensieren können. Somit wird die Luzerner Landwirtschaft nochmals insgesamt jährlich 15 bis 20 Millionen Franken Direktzahlungen verlieren. Der Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband (LBV) hat an seiner Delegiertenversammlung vom 20. März 2015 eine Resolution zur Behebung dieser Fehlentwicklung zuhanden des Bundesrates einstimmig verabschiedet.

Zum Teil wurde vor der Einführung des neuen Systems mit zweifelhaften Zahlen argumentiert. Der Bund versicherte, dass die Landwirtschaft des Kantons Luzern als Ganzes nicht zu den Verlierern des neuen Systems gehören wird.

Für uns stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen:

1. War sich die Regierung der Auswirkungen des neuen Direktzahlungssystems bewusst, oder müssen die vorgängig durchgeföhrten Modellrechnungen der Dienststelle Landwirtschaft und Wald als irreführend bezeichnet werden?
2. Hätte die Regierung den Bundesparlamentariern die Zustimmung zur Neuausrichtung des Direktzahlungssystems auch empfohlen, wenn sie gewusst hätte, dass die Luzerner Betriebe insgesamt zu den grossen Verlierern gehören werden?
3. Wie gedenkt die Regierung, sich beim Bund gegen die massiven Unterschiede der Direktzahlungen bei einzelnen Betriebstypen einzusetzen?
4. Könnte sich die Regierung vorstellen, eine diesbezügliche Standesinitiative, analog der Resolution des LBV, zu unterstützen?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Zukunftsaussichten für produzierende Landwirtschaftsbetriebe im Kanton Luzern?
6. Welche Bedeutung misst die Regierung den vor- und nachgelagerten Branchen im Kan-

ton Luzern bei, welche sich längerfristig wohl nur weiterentwickeln können, wenn einheitliche Lebensmittel produziert werden?

7. Kann sich der Regierungsrat eine Taskforce vorstellen, die umgehend die Situation unabhängig von der Dienststelle Landwirtschaft und Wald analysiert und einen Bericht verfasst?

Müller Damian  
Amrein Ruedi  
Peter Fabian

Dubach Georg  
Schmid-Ambauen Rosy  
Schurtenberger Helen

## B. Antwort Regierungsrat

### Vorbemerkungen

Die Weiterentwicklung des Schweizer Direktzahlungssystems wurde 2007 durch das Bundesparlament in Auftrag gegeben. Auslöser dieses Auftrages an den Bundesrat war eine breite Kritik am bisherigen System. Kritisiert wurde unter anderem eine ungenügende Fokussierung einzelner Direktzahlungsinstrumente auf die erwünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft für die Bevölkerung erbringt. Ebenfalls kritisiert wurden die tierbezogenen Beiträge, weil sie nicht marktentkoppelt sind und als Folge dessen eine Marktverzerrung nicht auszuschliessen ist. Insbesondere von landwirtschaftlicher Seite wurde auch der grosse administrative Aufwand für einzelne Instrumente kritisiert (z.B. bei den Vernetzungsprojekten). Mit der Agrarpolitik 2014-17 werden einerseits günstige Rahmenbedingungen gesetzt, damit die Land- und Ernährungswirtschaft die Marktpotenziale optimal nutzen kann. Zudem sollen auch mit dem Ziel, die Erhaltung ineffizienter Strukturen zu vermeiden, die Wirksamkeit und Effizienz der Direktzahlungen verbessert werden. Von zentraler Bedeutung für die Erschliessung der Marktpotenziale sind die Instrumente der Qualitäts- und Absatzförderung, die im Zusammenhang mit der noch stärker ökologisch ausgerichteten Qualitätsstrategie gezielt ausgebaut wurden. Parallel dazu werden durch gezieltere Investitionshilfen die Produktionskosten gesenkt und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessert.

Das weiterentwickelte Direktzahlungssystem, welches erstmals im Jahr 2014 zur Anwendung kam, hat aus unserer Sicht wesentliche Verbesserungen gebracht. Positiv zu erwähnen sind die bessere Ausrichtung der Instrumente auf die in Artikel 104 der Bundesverfassung verankerten multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft (Versorgungssicherheit, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft, Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen). Ebenfalls begrüsst wird die bessere Benennung der Instrumente, welche direkt auf die Bundesverfassung abgestützt ist und eine bessere Begründung für die Direktzahlungen darstellt. Kritisch beurteilen wir den administrativen Mehraufwand, den die genauere Zielausrichtung der Instrumente sowohl für die Landwirtschaftsbetriebe wie auch für die Verwaltung mit sich bringt. Zudem wurde die bisherige Abstufung der Direktzahlungen, die ab einer gewissen Betriebsgrösse (Fläche, Anzahl Tiere) eine Kürzung beinhaltete, stark reduziert (Fläche), respektive aufgehoben (Anzahl Tiere). Dadurch findet tendenziell eine Verlagerung der Direktzahlungsbeiträge von kleineren und mittleren zu grösseren Betrieben statt.

Zu Frage 1: War sich die Regierung der Auswirkungen des neuen Direktzahlungssystems bewusst, oder müssen die vorgängig durchgeföhrten Modellrechnungen der Dienststelle Landwirtschaft und Wald als irreführend bezeichnet werden?

Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa) hat nach Erscheinen der Vernehmlassungsbotschaft im Jahr 2012 in Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftsämtern der Zentralschweizer Kantone sowie drei weiterer Kantone und nach Rücksprache mit dem Bundesamt

für Landwirtschaft die Auswirkungen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems für insgesamt rund 13'000 Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen einer Simulation geschätzt. Die einzelbetriebliche Simulation der Dienststelle lawa wurde von der Branche begrüßt. Dies bot den Luzerner Betrieben die Möglichkeit, mögliche Auswirkungen des Systemwechsels frühzeitig abzuschätzen. Die Dienststelle lawa hat gegenüber den Landwirten die Aussagekraft einer Simulation stets relativiert, weil für die Modellrechnungen diverse Annahmen getroffen werden mussten. Zudem konnte das Anpassungsverhalten der Landwirte nicht in die Simulation einbezogen werden (statische Simulation). Trotz dieser Einschränkungen stimmen die Ergebnisse der Simulation bezüglich der Gesamtsumme der im Kanton Luzern ausbezahlten Direktzahlungen recht genau mit den tatsächlichen Veränderungen überein. In der Simulation wurden für das Jahr 2014 insgesamt Direktzahlungen im Umfang von 221 Millionen Franken errechnet. Die effektiven Direktzahlungen betrugen 219 Millionen Franken. Dass die Luzerner Landwirtschaftsbetriebe rund 2 Prozent weniger Direktzahlungen erhalten würden, wurde in der Folge auch bei allen Informationsveranstaltungen kommuniziert. An diesen haben insgesamt rund 2500 Personen teilgenommen.

Zu Frage 2: Hätte die Regierung den Bundesparlamentariern die Zustimmung zur Neuausrichtung des Direktzahlungssystems auch empfohlen, wenn sie gewusst hätte, dass die Luzerner Betriebe insgesamt zu den grossen Verlierern gehören werden?

Aufgrund der Auswertungen des Bundes gehört der Kanton Luzern nicht zu den grossen Verlierern. So erhalten über alle Betriebe im Kanton Luzern hinweg betrachtet 35 Prozent dieser Betriebe mehr und 65 Prozent weniger Direktzahlungen als im Vorjahr. Der politische Wille war eine Verlagerung der Direktzahlungen ins Berggebiet. Im Kanton Luzern haben im Jahr 2014 66 Prozent der Berggebetsbetriebe mehr Direktzahlungen als im Jahr 2013 und rund ein Drittel weniger Direktzahlungen als im Vorjahr erhalten.

Die Gesamtsumme an Direktzahlungen hat – wie in der Antwort zu Frage 1 dargelegt – gegenüber dem Vorjahr abgenommen. Die Gründe hierfür sind allerdings vielfältig. Wesentlich dazu beigetragen hat der reduzierte Kofinanzierungssatz bei einzelnen Instrumenten, die Aufhebung bzw. Abschwächung der Abstufung bei den Direktzahlungen und die Sparbeiträge, welche die Landwirtschaft beim Phosphor- und Stickstoffprojekt zu leisten hatte. Angeichts der eingangs erwähnten Verbesserungen, die das weiterentwickelte Direktzahlungssystem der Landwirtschaft bringt, sehen wir für die Luzerner Landwirtschaft aber auch positive Auswirkungen. Uns ist indes bewusst, dass mit den Neuerungen beim Direktzahlungssystem Verschiebungen innerhalb der Landwirtschaftsbetriebe erfolgen. So hat der Bund die Reform des Systems benutzt, um aufgrund von Einkommensdifferenzen etwas mehr Direktzahlungen im Berg- und Sömmersungsgebiet auszurichten, was konsequenterweise – auch im Kanton Luzern – den umgekehrten Effekt bei den Talbetrieben bewirkt.

Wir sind uns bewusst, dass diese Veränderungen eine grosse Herausforderung darstellen. Wir werden uns daher beim Bund u.a. weiterhin für eine Verstärkung der Abstufung der Direktzahlungen einsetzen, wie wir dies schon im Rahmen diverser Vernehmlassungen gemacht haben.

Zu Frage 3: Wie gedenkt die Regierung, sich beim Bund gegen die massiven Unterschiede der Direktzahlungen bei einzelnen Betriebstypen einzusetzen?

Bei der Anhörung zu den Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014–17 haben wir uns für eine Senkung der Übergangsbeiträge zugunsten von Kulturlandschaftsbeiträgen, Versorgungssicherheitsbeiträgen und Tierwohlbeiträgen (Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme [BTS] und regelmässiger Auslauf im Freien [RAUS]) eingesetzt. Gleichzeitig haben wir eine Verdoppelung der Beiträge für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) gefordert. Weiter haben wir uns gegen die Erhöhung der Beitragsabstufung nach Flächen

(Grössenklassen) ausgesprochen. All diese Forderungen hätten für die Luzerner Betriebe positive Effekte.

Zu Frage 4: Könnte sich die Regierung vorstellen, eine diesbezügliche Standesinitiative, analog der Resolution des LBV, zu unterstützen?

Die Lancierung einer Standesinitiative erachten wir als nicht zielführend. Vielmehr erhoffen wir uns durch sachlich fundierte Stellungnahmen und durch die Nutzung direkter Kontakte mit dem Bund gezielte Anpassungen insbesondere auf Verordnungsstufe.

Die Resolution des Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverbandes erwartet in drei konkreten Punkten Anpassungen.

- Spürbare Senkung der Administrationslast:

Wir unterstützen diese Bestrebung. Die Reduktion der administrativen Belastung und die Vereinfachung der Verwaltungabläufe über alle Bereiche hinweg ist eine Daueraufgabe, die es stetig zu erfüllen gilt. Der Kanton Luzern kennt 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. Im Agrarsektor basieren über 90 Prozent aller Auflagen auf Bundesrecht. In diesem Bereich kann der Kanton zwar Einfluss nehmen, nicht aber entscheiden. In den letzten Jahren konnten dennoch bereits wesentliche Verbesserungen erreicht werden. Die kantonalen Vorschriften und die Vollzugspraxis werden laufend überprüft.

- Kurzfristige Massnahmen auf Verordnungsstufe und eine Korrektur der Agrargesetzgebung auf die Periode ab 2018 fortlaufend:

Eine Korrektur der Agrargesetzgebung per 2018 ist aus zeitlichen Gründen nicht realistisch. Der primäre Fokus muss auf die Verordnungsstufe gelegt werden. Im Rahmen der Anhörungen zu den Verordnungen reichen wir jeweils Änderungsvorschläge zugunsten der Luzerner Landwirtschaft ein.

- Streichung der Nährstofflimitierung im ausgeschiedenen Zuströmbereich der Mittellandseen:

Wir unterstützen die Streichung der Nährstofflimitierung im ausgeschiedenen Zuströmbereich der Mittellandseen. Die Begründung liegt darin, dass regionalspezifische Einschränkungen mit der eidgenössischen Direktzahlungsverordnung nicht vereinbar sind.

Zu Frage 5: Wie beurteilt der Regierungsrat die Zukunftsaussichten für produzierende Landwirtschaftsbetriebe im Kanton Luzern?

Der Kanton Luzern ist ein sehr gutes Futteraugebiet mit gut strukturierten und professionellen Milch- und Schweinehaltungsbetrieben. Die mittlere Betriebsgröße im Kanton Luzern ist im schweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich. Sie beträgt rund 16 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche gegenüber einem Schweizerischen Durchschnitt von 20 Hektaren. Es bestehen auch geringe Wachstumsmöglichkeiten. Deshalb muss auch in Zukunft stark Richtung Innovation und Effizienz hingearbeitet werden.

Mit dem SWISS Agricultural Outlook (SAO) 2014–2024 werden erstmals mittelfristige Trendschätzungen wichtiger sozio-ökonomischer Kennzahlen im Schweizer Agrarsektor veröffentlicht. Steigende Bevölkerungszahlen sowie starkes ökonomisches Wachstum in den Entwicklungsländern führen zu einer wachsenden Gesamtnachfrage nach tierischen Produkten. Gestützt durch die Weltmarktpreisentwicklung werden in der EU tendenziell höhere Preise für Geflügel- und Schweinefleisch sowie stabile Preise für Rindfleisch erwartet. Auch die Milch- und Käseproduktion entwickelt sich in der EU dank steigender Nachfrage positiv, wodurch im Zeitraum 2014–2024 die Käsepreise profitieren dürften.

Bei Betrachtung des Produktionswertes der Luzerner Landwirtschaft zeigt sich, dass rund 39 Prozent aus der Milch- und Rindviehhaltung stammen, 27 Prozent aus der Schweinehaltung und weitere 5 Prozent aus der Geflügelhaltung. Der Produktionswert der gesamten Luzerner Landwirtschaft liegt bei rund 1 Milliarde Franken pro Jahr.

Zu Frage 6: Welche Bedeutung misst die Regierung den vor- und nachgelagerten Branchen im Kanton Luzern bei, welche sich längerfristig wohl nur weiterentwickeln können, wenn einheimische Lebensmittel produziert werden?

Die Vernetzung der Bauernbetriebe mit der übrigen Wirtschaft ist hoch. Das Gewerbe profitiert von einer hohen Investitionsfreudigkeit. Laut Schätzungen werden vom Gesamtumsatz mehr als die Hälfte, rund 600 Millionen Franken, für Vorleistungen wie Landmaschinen, Saatgut, Dünge- und Futtermittel, Bauten und Einrichtungen ausgegeben. Im ländlichen Raum sind sehr viele Gewerbebetriebe existenziell von einer florierenden und produzierenden Landwirtschaft abhängig. Viele inzwischen national oder gar international tätige Firmen der vorgelagerten Agrarbranche haben im Kanton Luzern ihre Wurzeln und/oder haben sich hier niedergelassen. Auch die Lebensmittel verarbeitende Branche ist dank der Nähe zu den landwirtschaftlichen Produktionsgebieten überdurchschnittlich stark vertreten. In den vor- und nachgelagerten Firmen sind rund 8'300 Personen tätig, das gesamte Luzerner Agrarbusiness umfasst somit 11 Prozent der Arbeitsplätze. Jeder neunte Luzerner Arbeitsplatz steht dadurch in direkter Verbindung mit der Landwirtschaft.

Die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Betriebe sind für den Kanton Luzern volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung. Wir pflegen mit diesen Betrieben regelmässig einen guten Kontakt und Austausch. Zudem sind wir bestrebt, den Betrieben optimale Voraussetzungen zu bieten, um erfolgreich und nachhaltig zu wirtschaften und dadurch auch weiterhin im Kanton Luzern ansässig zu sein.

Zu Frage 7: Kann sich der Regierungsrat eine Taskforce vorstellen, die umgehend die Situation unabhängig von der Dienststelle Landwirtschaft und Wald analysiert und einen Bericht verfasst?

Eine erste Situationsanalyse 2014 der Agrarpolitik 2014–17 wurde bereits gemacht. Die Ergebnisse wurden mit dem Vorstand des Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverbandes besprochen. Gemeinsam wurden Stossrichtungen festgelegt und diese werden in Stellungnahmen auch entsprechend vertreten. Eine Taskforce ist aus unserer Sicht nicht notwendig.