

An den Landrat

Glarus, 27. Juni 2017

Verpflichtungskredit über 10,98 Millionen Franken für landwirtschaftliche Direktzahlungen für die Jahre 2018–2021 (Rahmenkredit)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

An der Landsgemeinde 2014 wurde aufgrund der Agrarpolitik 2014–2017 des Bundes das Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, über das bäuerliche Bodenrecht und über die landwirtschaftliche Pacht (EG LwG; GS IX D/1/1) totalrevidiert. Kernelement war das weiterentwickelte Direktzahlungssystem, mit welchem die vormals tierbezogenen Beiträge in sogenannte Versorgungssicherheitsbeiträge umgelagert und flächenbezogen ausgerichtet werden. Der allgemeine Flächenbeitrag wurde aufgehoben und die dadurch frei werdenden Mittel für die Stärkung der zielorientierten Direktzahlungsinstrumente und für die Übergangsbeiträge eingesetzt. Mit letzteren sollte der Systemwechsel sozialverträglich ausgestaltet werden. Für Vernetzungsbeiträge (VB) und Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) beschloss das Bundesparlament eine Kostenbeteiligung des Bundes von 90 Prozent und eine solche der Kantone von 10 Prozent. Der Landrat hat gleichzeitig für die Jahre 2014–2017 einen Verpflichtungskredit über brutto 8,92 Millionen Franken für landwirtschaftliche Direktzahlungen (LQB: 6'298'300 Fr. und VB: 2'624'800 Fr.) gewährt (LRB § 390 v. 25.6.2014).

An den Massnahmen der Agrarpolitik 2014–2017 des Bundes soll für weitere vier Jahre festgehalten werden, obwohl der Bundesrat die drei Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung (-30 Mio. Fr.), für Produktion und Absatz (-2,5 Mio. Fr.) und für Direktzahlungen (-60 Mio. Fr.) für die Jahre 2018–2021 um insgesamt 3,7 Prozent gekürzt hat. In der neuen Periode 2018–2021 sollen jährlich knapp 2,75 Milliarden Franken für Direktzahlungen aufgewendet werden.

Damit die zunehmende Beteiligung an den Direktzahlungsprogrammen finanziert werden kann, sollen die Versorgungssicherheitsbeiträge um 40 Millionen Franken reduziert werden, die LQB auch über das Jahr 2018 hinaus plafoniert und die Biodiversitätsbeiträge bei 400 Millionen Franken stabilisiert werden. Per 2018 werden sodann keine Gesetzesänderungen vorgeschlagen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 18.5.2016 zum Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021; BBL 2016 4503; Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.5.2016).

Für die Periode 2018–2021 ist deshalb wiederum ein Verpflichtungskredit für die kofinanzierten LQB und VB zu beantragen.

2. Finanzielles

Für die Ausrichtung der VB und der LQB werden für die Jahre 2018–2021 insgesamt 10,98 Millionen Franken benötigt (VB: 4,68 Mio. Fr.; LQB: 6,3 Mio. Fr.). Im Durchschnitt betragen die jährlichen Kosten somit rund 1,2 Millionen Franken für VB und rund 1,6 Millionen Franken für LQB. Der Kantonsanteil beträgt jeweils 10 Prozent (rund 120'000 Fr./Jahr für VB und 160'000 Fr./Jahr für LQB) bzw. insgesamt rund 280'000 Franken pro Jahr. Die restlichen 90 Prozent gehen zulasten des Bundes.

Auch für die Periode 2018–2021 sieht der Bund eine Plafonierung der LQB vor, wobei er weiterhin pro Jahr einen Maximalbetrag von jährlich 120 Franken pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche bzw. 80 Franken pro Normalstoss zusichert. Diese Maximalansätze des Bundes ergeben für den Kanton Glarus für die Jahre 2018–2021 die rund 160'000 Franken pro Jahr. Die LQB mussten in den Jahren 2014 bis 2017 aufgrund der flächenmässig höheren Beteiligung bei den Vernetzungselementen reduziert werden. Aufgrund der Plafonierung konnten die Vernetzungselemente nur auf dem Wege einer Kürzung der LQB finanziert werden, weshalb die für die Jahre 2014–2017 beanspruchten Kredite tiefer als vom Landrat gewährt ausgefallen sind¹. Wären die VB wie ursprünglich angenommen ausgefallen, hätte der im Jahr 2014 beanspruchte Verpflichtungskredit vollumfänglich für die LQB bzw. mit diesen Beiträgen unterstützte Projekte ausgeschöpft werden können (vgl. Beilage 1). Es ist deshalb für die Jahre 2018–2021 und aufgrund der weiterhin bestehenden Plafonierung durch den Bund ein Verpflichtungskredit für die LQB in derselben Höhe wie für die Periode 2014–2017 zu beantragen.

In Bezug auf die VB kann festgehalten werden, dass sich diese über Erwartungen entwickelt haben. Diesem Umstand musste wie erwähnt damit Rechnung getragen werden, dass Kürzungen bei den mit LQB unterstützten Projekten gemacht werden mussten. Eine Abnahme der Vernetzungselemente ist für die Jahre 2018–2021 nicht zu erwarten. Die Zunahme ergibt sich aufgrund von Projektüberarbeitungen mit neuen Vereinbarungen (drei Projekte in Glarus Nord und ein Projekt in Glarus), ökologischer Aufwertungen nach Ausscheidung von Gewässerraum, eines Wildtierkorridors und ähnlichem sowie aufgrund allgemeiner einzelbetrieblicher Optimierung der Direktzahlungen (vgl. Beilage 2). Der hierzu nötige Kredit ist deshalb höher zu veranschlagen als jener für die vergangene Periode.

Folglich ist es sinnvoll, für die nächsten vier Jahre (2018–21) einen Rahmenkredit von 10,98 Millionen Franken zu beantragen, wobei der Nettoaufwand des Kantons Glarus für diesen Zeitraum maximal 1,09 Millionen Franken (10 %) beträgt. Konkret sind folgende Budgetkredite vorgesehen:

	2018	2019	2020	2021
Budgetkredit für LQB (Fr.)	1'575'000	1'575'000	1'575'000	1'575'000
Budgetkredit für VB (Fr.)	1'038'000	1'171'000	1'217'000	1'254'000
Budgetkredit total (Fr.)	2'613'000	2'746'000	2'792'000	2'829'000

Damit kann die Glarner Landwirtschaft weiterhin Direktzahlungen beanspruchen und Chancengleichheit für die ortsansässige Landwirtschaft gewährleistet werden.

3. Zuständigkeit

Nach Artikel 44 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; GS IV A/1/2) gilt das Bruttoprinzip. Der Landrat beschliesst nach Artikel 12 EG LWG über Kredite für Massnahmen des einschlägigen Bundesrechts und der kantonalen landwirtschaftlichen Gesetzgebung. Der zu beantragende Verpflichtungskredit fällt damit in die Zuständigkeit des Landrates.

¹ Bei jährlichen Verpflichtungskrediten für LQB in der Höhe von jeweils 1.575 Mio. Fr. wurden in den Jahren 2014–2016 folgende Mittel beansprucht: 1,231 Mio., 1,274 Mio. und 1,223 Mio. Fr.

4. Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit

Das Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) wurde gestützt auf die Weisung über die Einholung von Mitberichten zu den finanziellen Auswirkungen von Geschäften vom 20. März 2012 zur Stellungnahme eingeladen.

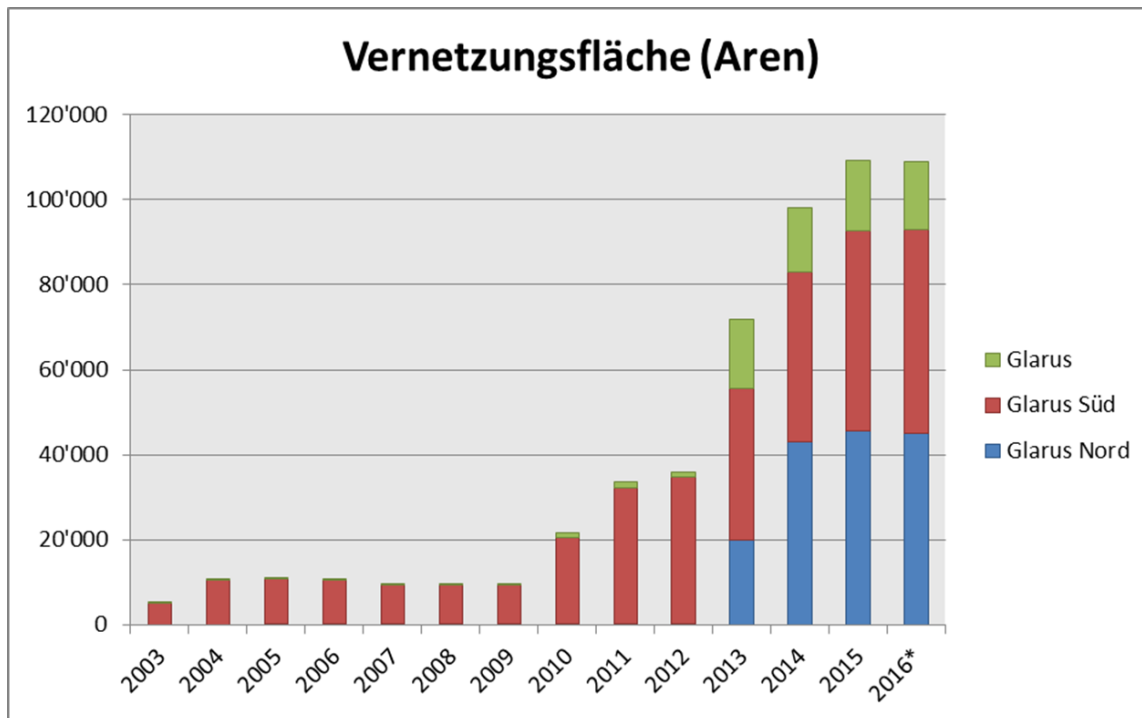
Gemäss Mitbericht vom 29. Mai 2017 hat sich der Verpflichtungskredit als Steuerungsinstrument für die kantonale Landwirtschaftspolitik bewährt. Das Festhalten an der Plafonierung der LQB ist aus Sicht des DFG erfreulich, sei man damals doch davon ausgegangen, dass sich durch den Wegfall der Plafonierung die Kantonsbeiträge an die LQB ab 2018 mit 360'000 Franken mehr als verdoppeln könnten. Bei der Vernetzung sähe man hingegen mit einer beabsichtigten Steigerung um knapp 80 Prozent nahezu eine Verdoppelung im Vergleich zur Vorperiode. Dies bedeute für den Kanton einen Mehraufwand von gut 50'000 Franken pro Jahr. Bereits bei der Diskussion um den Verpflichtungskredit für die Jahre 2014–2017 habe es diesbezüglich Bedenken gegeben, sei doch in der zuständigen landrätlichen Kommission nachgefragt worden, ob die VB denn auch plafoniert würden. Damals sei argumentiert worden, dass die wesentlichen Gebiete bereits einkalkuliert seien. Die Kommission plädierte einerseits für Offenheit gegenüber wertvollen Vernetzungen, andererseits werde man aber irgendwo mit Sparen anfangen müssen. In diesem Sinn und um den stetig wachsenden Kosten entgegenzuwirken, spricht sich das DFG für eine Plafonierung der VB auf dem Niveau der Periode 2014–2017 und damit eine Beschränkung des Verpflichtungskredits auf 8,92 Millionen Franken aus. Der Bund habe schliesslich, entgegen seiner ursprünglichen Intention, die Plafonierung für die LQB auch verlängert.

Der Mitbericht des DFG veranlasst zu Ausführungen in zweierlei Hinsicht. Zum einen wurde offenbar der Sinn und Zweck der Übergangsbeiträge in den vorgängigen Diskussionen zu wenig gewürdigt und zum andern ist aufzuzeigen, dass sich andere Möglichkeiten für allfällige Einsparungen anbieten könnten.

Zunächst ist festzustellen, dass die Übergangsbeiträge kontinuierlich sinken und damit durch andere Beiträge kompensiert werden müssen. 2014 berechnete man für jeden Betrieb einen Basiswert. Dieser beträgt für alle Heimbetriebe im Kanton Glarus rund 4,58 Millionen Franken. Der Basiswert wird mit einem jährlich vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) festgelegten Faktor multipliziert, woraus sich die Höhe des Übergangsbeitrags ergibt. Ziel der Agrarpolitik 2014–2017 ist es, dass diese Übergangsbeiträge fortlaufend reduziert werden können, bis sie im Jahre 2021 gänzlich auslaufen sollen. Damit will man die Beteiligung an freiwilligen, ökologisch ausgerichteten Programmen (hauptsächlich an Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekten) steigern. Entsprechend sinkt der jährlich vom BLW festgelegte Faktor (2014: 0,4724; 2015: 0,2796; 2016: 0,2619) und führt zu einer Reduktion der vom Kanton Glarus geleisteten Übergangsbeiträge (2014: 2,16 Mio. Fr.; 2015: 1,24 Mio. Fr.; 2016: 1,14 Mio. Fr.). Diese tieferen Übergangsbeiträge müssen, um Einkommensverluste auffangen zu können, durch andere Beitragsarten kompensiert werden.

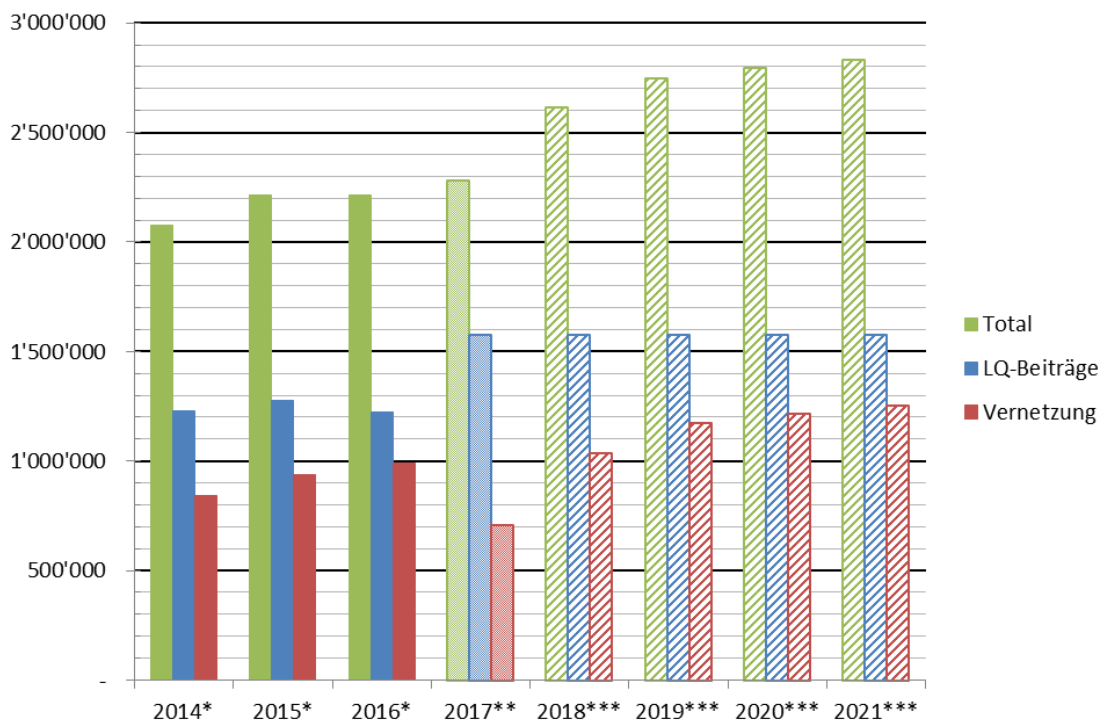
Mit den Direktzahlungen sollen produktionsschwache Betriebe unterstützt werden. Gerade im Talgebiet, welches wenig ökologische Strukturen aufweist, bestehen neben den Vernetzungsprojekten nicht mehr viele Alternativen, um das ursprüngliche Niveau an Direktzahlungen erreichen zu können. Zudem werden Vernetzungsprojekte nach wie vor gefördert. Dementsprechend entwickelte sich dieser Bereich denn auch deutlich über Erwarten, indem sehr viel mehr Flächen als ursprünglich angenommen angemeldet wurden. Als 2014 der Verpflichtungskredit für die Periode 2014–2017 beantragt wurde, war man davon ausgegangen, dass die wesentlichen Gebiete bereits einkalkuliert seien. Es zeigte sich jedoch, dass man die Nachfrage nach Vernetzungsprojekten im Budgetprozess 2014 stark unterschätzt hatte. Insbesondere nahmen die vernetzten Flächen im Rahmen der Einführung des Landschaftsqualitätsprojektes in Glarus Nord deutlich zu (+116 %; vgl. Abb. 1).

Abbildung 1. Entwicklung der Vernetzungsflächen im Kanton Glarus



Für den zweiten Verpflichtungskredit (2018–2021) sind vor allem Vernetzungsflächen der zwei vorgesehenen Wildtierkorridore beim Flugplatz Mollis und im Riet in Glarus Nord, aber auch zusätzliche Vernetzungsflächen in den Gewässerräumen in Glarus Süd geplant. Werden die 6- bzw. heute 8-jährigen Vernetzungsprojekte erneuert, ergibt sich aufgrund der Projektziele ein Ausbau der ökologischen Leistungen. Das führt konsequenterweise auch zu mehr Beiträgen. Die geplanten VB und LQB (2,829 Mio. Fr. im Jahr 2021; vgl. Abb. 2) werden rund 62 Prozent des Basiswertes (4,58 Mio. Fr.) kompensieren und sollen schliesslich auch den Einkommensstand der Landwirte sichern.

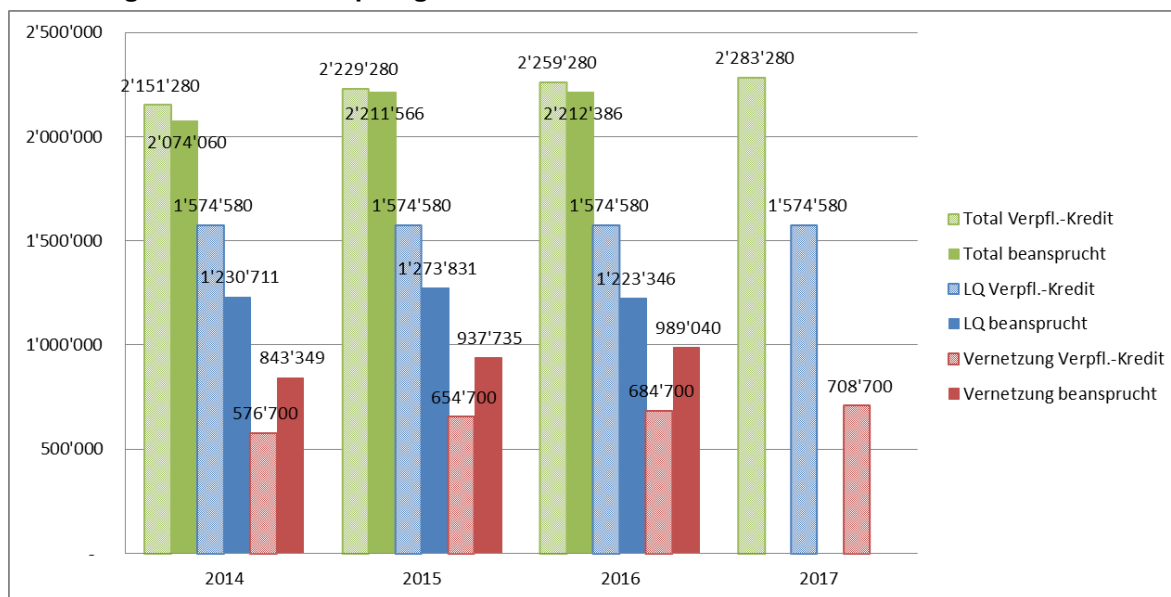
Abbildung 2. Höhe der LQB und der VB 2014–2021



*Beanspruchte Mittel, **bewilligter Verpflichtungskredit, ***geschätzter Mittelbedarf

Zudem mussten in der vergangenen Periode die LQB gekürzt werden, um die Vernetzungsprojekte finanzieren zu können und gleichzeitig den vom Landrat gesprochenen Verpflichtungskredit nicht überschreiten zu müssen (vgl. Abb. 3). Es liegt auf der Hand, dass es nicht im Sinne des Gesetzgebers ist, die LQB zulasten der VB zu kürzen, zumal die beiden Beitragsarten unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Namentlich werden mit Vernetzungsprojekten Arbeiten gefördert, welche Lebensräume für Arten schaffen und so die Biodiversität erhöhen, während Landschaftsqualitätsprojekte auf die Wahrnehmung der Landschaft zielen.

Abbildung 3. Mittelausschöpfung 2014–2016



Schliesslich erschiene es sinnvoller, den stetig steigenden Kosten an anderer Stelle und vor allem effizienter entgegenzuwirken. Wenn bei der Landwirtschaft gespart werden soll, dann kann dies im Bereich der Strukturverbesserungen, namentlich bei Tiefbauprojekten, besser bewerkstelligt werden. Insbesondere ist zu bedenken, dass mit 50'000 Franken, welche der Kanton für die Vernetzung einsetzt, 450'000 Franken an Bundesmitteln ausgelöst werden können. Derselbe Kantonsbeitrag für ein Strassenbauprojekt in der Bergzone löst demgegenüber jedoch (lediglich) 55'000 Franken an Bundesmitteln aus, wobei die Bauherrschaft (meist die Gemeinden) zusätzlich eigene Mittel in der Höhe von 62'000 Franken einbringen muss. Beim Unterhalt landwirtschaftlich genutzter Strassen (142 km Alp- und Landwirtschaftsstrassen [Güterstrassen]) verfügt der Kanton über einen grossen Handlungsspielraum bei der Beitragsvergabe. Grossteils können diese Arbeiten flexibel terminiert werden, was auch in finanzieller Hinsicht einen gewissen Spielraum schafft. Auf diese Weise können die Mehrausgaben für VB kompensiert werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Verpflichtungskredit über 10,98 Millionen Franken für landwirtschaftliche Direktzahlungen für die Jahre 2018–2021 (Rahmenkredit)

(Erlassen vom Landrat am)

1. Für die Jahre 2018–2021 wird ein Verpflichtungskredit über 10,98 Millionen Franken für landwirtschaftliche Direktzahlungen (LQB: 6,3 Mio. Fr. und VB: 4,68 Mio. Fr.) gewährt.
2. Mit dem Vollzug wird der Regierungsrat beauftragt.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Tabellen Übersicht LQB und VB 2014–2016 (Beilage 1)
- Tabelle VB; Schätzung für die Jahre 2018–2021 (Beilage 2)