

Bern, 14. November 2018

Vernehmlassung zur

Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Erläuternder Bericht

**Auszug zu regionalen landwirtschaftlichen Strategie-
gien (RLS)**

Inhaltsverzeichnis

2	Grundzüge der Vorlage	29
2.3	Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+	30
2.3.4	Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen	37
2.3.5	Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative	40
3	Beantragte Neuregelung	54
3.1	Landwirtschaftsgesetz	54
3.1.3	Direktzahlungen (3. Titel LwG)	67
3.1.4	Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	86
3.1.10	Erläuterungen zum Gesetzesentwurf	102
4	Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025	132
4.4	Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025	135
4.4.4	Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	139
5	Auswirkungen	142
5.1	Auswirkungen auf den Bund	142
5.1.2	Finanzielle Auswirkungen	142
5.1.2	Personelle Auswirkungen	143
5.2	Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)	144
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	146
5.3.1	Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor	146
5.3.2	Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft	149
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	150
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	150
6	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	152
6.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	152
6.2	Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	152
Änderungen LwG		

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+

1.1.1 Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen

1.1.1.1 Ziele und Stossrichtungen

Die Landwirtschaft hat durch ihre Tätigkeiten positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt. Die Kulturlandschaft bietet beispielsweise Lebensräume für verschiedene Tier- und Pflanzenarten, die ohne landwirtschaftliche Aktivitäten so nicht vorhanden wären. Diese positiven Wirkungen werden unter dem Begriff „Agrarökosystemleistungen“ zusammengefasst. Damit diese Leistungen langfristig erbracht werden können, dürfen die natürlichen Ressourcen in Agrar- aber auch in natürlichen Ökosystemen nicht irreversibel geschädigt werden. Die Voraussetzungen dafür sind heute nicht immer gegeben. Eine zu intensive landwirtschaftliche Nutzung kann beispielsweise zum Verlust von Arten und Lebensräumen führen. Um Agrarökosystemleistungen nachhaltig bereitzustellen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, muss die Schweizer Landwirtschaft ihre verschiedenen Leistungen in Zukunft ökologischer erbringen als heute. Dazu kann bereits ein konsequenter Vollzug der bestehenden umweltrechtlichen Bestimmungen beisteuern.

Box 1: Standortangepasste Landwirtschaft

Wirkung und Nutzen landwirtschaftlicher Tätigkeiten sind stark vom jeweiligen Standort geprägt. So haben biologische und physikalische Eigenschaften sowie sozioökonomische Gegebenheiten an einem Standort einen Einfluss auf die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben. Gleichzeitig können landwirtschaftliche Tätigkeiten auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Diese können je nach Sensibilität des Standorts dazu führen, dass die Tragfähigkeit von Ökosystemen überschritten wird. Das bedeutet, dass die Ökosysteme dauerhaft geschädigt werden und die Ökosystemleistungen nicht mehr erbracht werden können.

Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an den jeweiligen Standort werden diese räumlichen Eigenheiten berücksichtigt. Die standortspezifischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Potenziale sollen genutzt werden. Dabei gilt es, die ökologische Tragfähigkeit der von der Tätigkeit am Standort beeinflussten Ökosysteme einzuhalten. Mit der AP22+ sollen die agrarpolitischen Instrumente verstärkt auf eine standortangepasste Landwirtschaft ausgerichtet werden.

1.1.1.2 Bestehende, neue und weiterentwickelte Instrumente

Neue oder weiterentwickelte Instrumente im Rahmen der AP22+

Folgende Massnahmen sollen mit der AP22+ umgesetzt werden:

- Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft mit regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a und 87a LwG): Die derzeit als einzelne Förderinstrumente konzipierten Direktzahlungen Landschaftsqualitätsbeiträge und Vernetzungsbeiträge sollen stärker koordiniert und in einen neuen Beitrag zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft integriert werden. Voraussetzung für die Ausrichtung dieses Beitrags ist das Vorliegen einer regionalen landwirtschaftlichen Strategie. Diese Strategie dient auch als Grundlage für eine gezieltere Ausrichtung von Strukturverbesserungsmassnahmen auf langfristige Entwicklungsziele der Regional- und Raumentwicklungspolitik, wie dies die Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete vorsieht.

1.1.2 Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative

[...] Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone im Rahmen der regionalen landwirtschaftlichen Strategien regionspezifische Massnahmen fördern. Zudem wird die Grundlage geschaffen, um die Anforderungen des ÖLN regional gezielt verschärfen zu können.

1.1.2.1 Standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion

Eine standortangepasste Landwirtschaft nutzt das agronomische Potenzial für die Lebensmittelproduktion unter Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit der Ökosysteme. Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an die örtlichen Gegebenheiten soll verhindert werden, dass die Ökosysteme überbelastet werden. Eine hohe Ressourceneffizienz soll dazu beitragen, dass der Ressourcenverbrauch durch die Landwirtschaft (z. B. Düngereinsatz) und deren Emissionen in die Umwelt (z. B. Pflanzenschutzmittel) unter Berücksichtigung des Beitrags der Inlandproduktion zur Versorgungssicherheit so weit wie möglich reduziert wird (Ressourcenschonung).

Die Weiterentwicklung des ÖLN wird tendenziell zu einer Senkung des ökologischen Fussabdrucks beitragen. Mit der Umsetzung regionaler landwirtschaftlicher Strategien wird eine standortangepasste Landwirtschaft gezielt gefördert. Zudem wird die verstärkte Ausrichtung der Produktionssystembeiträge auf die Ressourceneffizienz einen Beitrag zur optimaleren Nutzung der natürlichen Ressourcen leisten.

2 Beantragte Neuregelung

2.1 Landwirtschaftsgesetz

2.1.1 Direktzahlungen (3. Titel LwG)

2.1.1.1 Biodiversitätsbeiträge

Beantragte Neuregelung

Vernetzung

Die Vernetzung wird ab 2025 über die Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a neu) gefördert. Noch laufende Vernetzungsprojekte werden maximal bis Ende 2024 weitergeführt beziehungsweise verlängert. Danach entscheiden die Betriebe (mit und ohne Biodiversitätsförderkonzept), ob sie die Massnahmen der Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie im Rahmen der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft umsetzen wollen oder darauf verzichten. Voraussetzung ist, dass die Betriebsfläche in einem Perimeter mit einer Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie liegt.

2.1.1.2 Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und -standorte in der Schweiz unterscheiden sich kleinräumig stark und viele Herausforderungen insbesondere im Umweltbereich erfordern überbetrieblich koordiniertes Vorgehen. Bereits heute verfügt die Agrarpolitik deshalb neben Instrumenten mit nationalen bzw. gesamtsektoralen Zielsetzungen (z.B. Grenzschutz oder Versorgungssicherheitsbeiträgen) über verschiedene Förderinstrumente, welche standortspezifische bzw. regionale Zielsetzungen verfolgen. Die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen dieser Instrumente werden in Form von Direktzahlungen, Investitionshilfen (Beiträge à-fonds-perdu und Investitionskredite), Programmvereinbarungen und Beiträgen für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen gewährt und setzen in der Regel bewilligte Projekte bzw. Konzepte auf regionaler Ebene voraus (z.B. Landschaftsqualitätsprojekte oder Vernetzungsprojekte im Bereich Biodiversität).

Mit Artikel 104a Bst. b BV wurde die standortangepasste Lebensmittelproduktion in der Bundesverfassung verankert. Insbesondere im Umweltbereich besteht Handlungsbedarf zur stärkeren Standortanpassung der Lebensmittelproduktion. Wie im Bericht des Bundesrats in Beantwortung des Postulats

Bertschy 13.4284¹ dargelegt, ist dieser Handlungsbedarf regional unterschiedlich ausgeprägt. Eine regional differenzierte Herangehensweise ist daher angezeigt.

Die bestehenden standort- bzw. regionalspezifischen Förderinstrumente wurden in unterschiedlichen agrarpolitischen Reformetappen entwickelt und etabliert. Sie sind daher konzeptionell nur teilweise aufeinander abgestimmt und unterscheiden sich nicht nur bezüglich der inhaltlichen Zielsetzungen, sondern auch in ihrer Ausgestaltung. So sind beispielsweise die Vollzugsorganisation, die Finanzierung oder die Anforderungen an die Projekte je nach Instrument unterschiedlich geregelt. Aufgrund teilweise überlappender Projektperimeter liegen die Flächen eines Betriebs in verschiedenen Projekten, was administrativen Aufwand für die Bewirtschaftenden verursacht. Zudem werden inhaltliche Synergien auf regionaler Ebene, beispielsweise zwischen der überbetrieblichen Biodiversitätsförderung und der Förderung der Landschaftsqualität, nur teilweise erkannt und genutzt. Da sich die Herausforderungen für die Standortanpassung der Landwirtschaft und damit auch die Synergiepotenziale zwischen verschiedenen Fördermassnahmen regional unterscheiden, ist eine integrale und stärker regionale Betrachtung von Fördermassnahmen zweckmässig².

Beantragte Neuregelung

Mit der beantragten Neuregelung sollen bestehende Direktzahlungsinstrumente mit regional spezifischen Zielsetzungen zusammengefasst und stärker auf die Zielsetzung einer standortangepassten Landwirtschaft ausgerichtet werden. Die heute als eigenständige Direktzahlungsarten konzipierten Beiträge zur Förderung der Vernetzung von Biodiversitätsflächen (Art. 73 LwG) und der Landschaftsqualitätsbeitrag (Art. 74 LwG) sollen unter dem Titel «Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft» in einen neuen Artikel 76a LwG integriert werden. Damit sollen Schnittstellen abgebaut, den Kantonen grössere Gestaltungsfreiheit im Umgang mit standort- und regionspezifischen Herausforderungen gegeben und ein Beitrag zur besseren Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft geleistet werden. Im Rahmen der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft sollen auch regionale Massnahmen im Bereich Ressourcenschutz unterstützt werden.

Beiträge zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft werden insbesondere für Massnahmen zur Schliessung von regionalen Ziellücken im Umweltbereich ausgerichtet. Voraussetzung für die Ausrichtung dieser Beiträge ist das Vorliegen einer durch den Bund bewilligten regionalen landwirtschaftlichen Strategie (RLS). In der RLS müssen Ausgangslage, Ziele und Massnahmen in folgenden Themenbereichen beschrieben und aufeinander abgestimmt sein:

- *Biodiversität* auf überbetrieblicher Ebene: ausgehend von der bisherigen Praxis der Vernetzungsprojekte bzw. -beiträge sollen von den Kantonen bzw. Trägerschaften im Rahmen der RLS regional- bzw. standortspezifische Ziele (Arten, Flächen- bzw. Strukturziele) und entsprechende Massnahmen entwickelt und deren Umsetzung mit Direktzahlungen gefördert werden. Die Massnahmen sind auf die Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 LwG) abzustimmen (vgl. Ziff. 3.1.3.4). Dabei sind die Synergien mit der Erarbeitung der ökologischen Infrastruktur zu nutzen;
- *Landschaftsqualität*: ausgehend von der bisherigen Praxis in den Landschaftsqualitätsprojekten bzw. -beiträgen sollen von Kantonen und Trägerschaften im Rahmen der RLS Massnahmen zur Stärkung der Landschaftsqualität und von vielfältigen Kulturlandschaften entwickelt und deren Umsetzung mit Direktzahlungen gefördert werden.
- *Nachhaltige Ressourcennutzung*: mit Beiträgen für eine standortangepasste Landwirtschaft sollen Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und folglich zur Reduktion der Umweltbelastung unterstützt werden. Im Vordergrund stehen die Umweltbereiche Boden, Luft

¹ Vgl. Bericht «[Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember 2013](#)» vom 9. Dezember 2016.

² Abgeschlossene Zwischenevaluationen, z.B. der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger et al., 2016) oder der Projekte zur Regionalen Entwicklung (Flury et al. 2018) fordern eine stärkere Nutzung von Synergien zwischen Förderinstrumenten auf regionaler Ebene. Die Stärkung einer stärker übersektoriell ausgerichteten Projektförderung entspricht ebenfalls eine Stossrichtung der Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete (P-LRB, 2015).

und Wasser. In Abgrenzung zum Ressourcenprogramm (Art. 77a/b LwG) stehen dabei Massnahmen im Vordergrund, deren Wirkung wissenschaftlich belegt und in der praktischen Anwendung erprobt sind, d.h. mit denen ein Wirkungsziel und nicht ein Lernziel verfolgt wird.

Mit der Integration dieser drei Themenbereiche wird gezielt eine standortangepasste Landwirtschaft gefördert (vgl. Definition in Box 7). Die überbetriebliche Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität fördert die möglichst optimale Nutzung der standortspezifischen Potenziale. Bezüglich Ressourcennutzung wird bezweckt, die Emissionen aus der landwirtschaftlichen Produktion an die ökologische Tragfähigkeit eines Standorts anzupassen.

Bestehen in den drei Themenbereichen übergeordnete Konzepte, wie beispielsweise Vorgaben zur ökologischen Infrastruktur oder zur Luftreinhaltung, so sind diese in den RLS zu berücksichtigen.

Die in den RLS definierten Massnahmen werden durch Bund und Kantone gemeinsam finanziert, wobei der Bundesanteil maximal 70 % der ausgerichteten Beiträge beträgt. Die Projektdauer beträgt analog zu den heutigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekten 8 Jahre. Für den Vollzug der Massnahmen auf Ebene der beteiligten Betriebe sind die Kantone zuständig. Auf Ebene der teilnehmenden Regionen erfolgt ein Wirkungsmonitoring anhand themenspezifisch ausgewählter Zielindikatoren. Diese Zielindikatoren werden für die Messung der Zielerreichung auf regionaler Ebene am Ende der Projektdauer verwendet und bilden die Grundlage für die Bewilligung für eine weitere Laufzeit. Aufgrund der regional bestehenden Ziellücken im Umweltbereich ist es wichtig, dass schweizweit möglichst flächendeckend regionale landwirtschaftliche Strategien vorliegen. So kann sichergestellt werden, dass mit den Beiträgen für eine standortangepasste Landwirtschaft gezielt die regional wirkungsvollsten überbetrieblichen Massnahmen zur Standortanpassung der Landwirtschaft finanziert und umgesetzt werden können. Die finanziellen Anreize sind entsprechend zu bemessen (vgl. Ziff. 3.1.1).

Die Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft sollen ab 2025 ausgerichtet werden. Beiträge im Rahmen des heutigen Beitragssystems (Vernetzungsprojekte und Landschaftsqualitätsprojekte) werden demnach maximal bis Ende 2024 ausgerichtet. Noch laufende Projekte werden bis zu diesem Zeitpunkt nach bisherigem Recht weitergeführt (vgl. Übergangsbestimmung in Art. 187e). Damit kann ein geordneter Übergang von den heutigen projektbasierten Direktzahlungsbeiträgen zum neuen System sichergestellt werden. Zudem steht den Kantonen ausreichend Zeit für die Erarbeitung von RLS zur Verfügung und über den neuen Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe I LwG kann der Bund den Strategieerarbeitungsprozess auch finanziell unterstützen.

→ Artikel 74 und 76a

2.1.2 Strukturverbesserung (5. Titel LwG)

2.1.2.1 Förderung regionaler landwirtschaftlicher Strategien

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit der finanziellen Unterstützung von Tiefbaumassnahmen und Projekten zur regionalen Entwicklung im Rahmen der Strukturverbesserungen tragen Bund und Kantone zur Stärkung der ländlichen Räume, dem Erhalt der Produktionskapazität und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei. Von besonderer Bedeutung in diesen Räumen sind die Infrastrukturanlagen. Die gesetzgeberischen, gesellschaftlichen und ökologischen Anforderungen an die Infrastrukturentwicklung in den ländlichen Räumen und dem Berggebiet³ haben in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Dadurch sind auch die Planungskosten laufend gestiegen. Für eine substanzielle Beteiligung des Bundes an den Planungskosten fehlt derzeit eine gesetzliche Grundlage. Auch die Erarbeitung der neu geplanten regionalen landwirtschaftlichen Strategien (vgl. Art. 76a LwG) kann auf Basis der derzeitigen Gesetzesgrundlage nicht mit Beiträgen unterstützt werden.

³ Vgl. Bericht des Bundesrats zur [Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete](#) vom 18.02.2015, namentlich Herausforderungen 4 und 5.

Beantragte Neuregelung

Zur finanziellen Unterstützung der Kantone bei der Erarbeitung von regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a LwG) soll in Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe I eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese regionalen landwirtschaftlichen Strategien sollen neben den unter Artikel 76a LwG angesprochenen Themenbereichen auch land- und regionalwirtschaftlichen Strukturen sowie den Zustand der ländlichen Infrastruktur berücksichtigen (vgl. Erläuterungen zu Art. 76a). Auch die Erarbeitung weiterer betriebsübergreifender und strategischer Planungsprodukte wie beispielsweise solche für die langfristige Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Infrastrukturen soll unterstützt werden. So können die Anzahl und der Zustand der bestehenden landwirtschaftlichen Anlagen beschrieben und der zukünftige Erneuerungsbedarf abgeschätzt werden. Dies trägt dazu bei, dass landwirtschaftliche Infrastrukturen langfristig erhalten bleiben und gezielt im Hinblick auf langfristige Ziele der Land- und Ernährungswirtschaft in einer Region weiterentwickelt werden. Beitragsberechtigt sollen Planungsleistungen von Dritten im Rahmen von komplexen Planung- und Strategieentwicklungsprozessen sein. Erfahrungen im Rahmen der Agrarpolitik 14-17 haben gezeigt, dass die Bereitstellung ausreichender finanzieller Ressourcen für eine externe fachliche Begleitung komplexer Prozesse (z.B. bei der Erarbeitung der Landschaftsqualitätsprojekte) notwendig ist.

➔ Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe I

2.1.3 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

Art. 76a

Abs. 1

Mit den Beiträgen für standortangepasste Landwirtschaft werden die bisher einzeln aufgeführten projektbezogenen Direktzahlungsarten für Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen (Art. 73 Abs. 1 Bst. c) und Landschaftsqualität (Art. 74) in ein einziges projektbezogenes Instrument überführt. Die bestehenden Massnahmen (Vernetzungsbeitrag, Landschaftsqualitätsbeitrag) werden mit einer Übergangsfrist bis Ende 2024 aufgehoben. Im Rahmen dieser Beitragskategorie sollen neu auch regionale Massnahmen im Bereich Ressourcenschutz unterstützt werden. Mit dem neuen Beitrag soll die Standortanpassung der Landwirtschaft im Umweltbereich insbesondere dort unterstützt werden, wo Herausforderungen überbetrieblich angegangen werden müssen (z.B. Stoffeinträge in sensible Ökosysteme, Bereitstellung der ökologischen Infrastruktur).

Abs. 2

Aufbauend auf der bisherigen Regelung für die Landschaftsqualitätsbeiträge werden den Kantonen vom Bund je Hektare oder und je Normalbesatz finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft setzen eine bewilligte regionale landwirtschaftliche Strategie (RLS) voraus. In regionalen landwirtschaftlichen Strategien soll in einem strukturierten Strategieprozess eine Situationsanalyse vorgenommen werden, in welcher der Zustand bezüglich Landschaft, Biodiversität sowie bezüglich der Umweltziele Boden, Wasser und Luft, die land- und regionalwirtschaftlichen Strukturen (Anzahl und Ausrichtung der Betriebe, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen etc.) sowie der Zustand der ländlichen Infrastruktur (Erschliessung, Bewässerung etc.) beschrieben wird. Ausgehend von dieser Situationsanalyse soll der regionale Handlungsbedarf in ökologischer und ökonomischer Sicht identifiziert und klare und quantifizierbare Ziele definiert werden. Schliesslich soll im Rahmen der RLS ein Massnahmenplan entwickelt werden, in dem aufgezeigt wird, mit welchen Massnahmen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Die RLS muss damit einerseits die ökologischen Themen wie überbetriebliche Aspekte der Biodiversität (Vernetzung), Landschaftsqualität und regional spezifische Aspekte einer standortangepassten, nachhaltigen Ressourcennutzung abdecken. Die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) bilden dabei den Referenzrahmen zur Bestimmung des regionalen Handlungsbedarfs und es ist aufzuzeigen, in welchem Zeitrahmen mit welchen Massnahmen die UZL auf regionaler Ebene erreicht werden sollen. Andererseits kann die Strategie auch ökonomische Aspekte wie die Entwicklung der land- und regionalwirtschaftlichen Produktions- und Vermarktungsstrukturen aufgreifen oder als planerische Grundlage genutzt werden für die Priorisierung von Projekten und Massnahmen zur standortangepassten Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Infrastrukturen (z.B. Wegenetz, Drainagen oder Bewässerungsinfrastrukturen). Damit sind die RLS auch ein Instrument für die

Kantone und Regionen, um ihre spezifischen agronomischen und regionalökonomischen Potenziale zu identifizieren, langfristige Perspektiven für die ländlichen Räume zu entwickeln und Massnahmen zur Inwertsetzung dieser Potenziale umsetzen.

Das Vorliegen einer bewilligten regionalen landwirtschaftlichen Strategie ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungsbeiträgen für die in der Strategie entwickelten Massnahmen. Für Massnahmen im Strukturverbesserungsbereich soll in Analogie zur heutigen Regelung in Artikel 17 Strukturverbesserungsverordnung künftig ein Zusatzbeitrag gewährt werden, wenn diese Massnahmen einen besonderen Beitrag zur Erreichung der Ziele der RLS leisten.

Zuständig für die Erarbeitung und Umsetzung der RLS sowie den Vollzug der darin vorgesehenen Massnahmen sind die Kantone. Der Bund legt die minimalen Anforderungen an die Inhalte sowie den Erarbeitungsprozess der RLS fest und bewilligt diese. Er berücksichtigt dabei die Zielsetzungen der Agrarpolitik und stellt sicher, dass die Anforderungen der weiteren Politiken des Bundes (z.B. der Umwelt-, Raumplanungs- und Regionalpolitik) einbezogen und beachtet werden.

Die inhaltlichen und prozessualen Vorgaben zur Erarbeitung von RLS orientieren sich an den Erfahrungen aus projektbasierten Zahlungen namentlich im Bereich Vernetzung, Landschaftsqualität und Gewässerschutz. Die räumlichen Perimeter, für die RLS erarbeitet werden, orientieren sich an den heutigen Landschaftsqualitätsprojekten. Wie bei diesen können die Kantone die Erarbeitung der RLS an regionale Trägerschaften übertragen. Die Laufzeit für die Umsetzung der RLS beträgt analog zur heutigen Regelung bei Vernetzung und Landschaftsqualität 8 Jahre. Der Bund unterstützt die Kantone bei der Entwicklung und Umsetzung von RLS, indem er den Strategieprozess finanziell unterstützt (vgl. Ziff. 3.1.5.4) und geeignete Grundlagen zur Verfügung stellt. Diese Grundlagen umfassen im Bereich der Situationsanalyse beispielsweise räumlich explizite Daten zu Ziellücken bei den UZL oder Modelle zur Abschätzung von Massnahmen im Hinblick auf die zur Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (z.B. PSM- oder Nitrateinträge in Gewässer). Im Bereich der Massnahmen stellt der Bund eine Auswahl von Massnahmen zur Verfügung, welche sich im Rahmen der bisherigen Instrumente bewährt haben (z.B. Pflege der Kastanienselven oder Unterhalt von Trockenmauern im Bereich Landschaftsqualität). Darüber hinaus sollen die Kantone wie bisher eigene, regional spezifische Massnahmen zur Zielerreichung definieren können.

Abs. 3

Die Finanzierung der in den RLS entwickelten Ziele und Massnahmen wird von Bund und Kantonen gemeinsam vorgenommen, wobei der Bundesbeitrag maximal 70% der gesamthaft ausgerichteten Mittel beträgt. Die Kantone sichern die Restfinanzierung. Die Höhe der jeweiligen Beiträge wird vom Bund auf Basis der regionalen landwirtschaftlichen Strategie festgelegt. Die Kantone haben die Möglichkeit, aufgrund des in der RLS aufgezeigten Handlungsbedarfs die Mittelverteilung vorzuschlagen. Dabei ist sicherzustellen, dass die in den Strategien festgelegten Ziele innerhalb der Laufzeit von 8 Jahren in allen drei Themenbereichen erreicht werden.

Art. 87a

Tabelle 1: Zuordnung der Massnahmen zu den Massnahmenkategorien nach Art. 87a Abs. 1

¹ Als Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien gelten:	
a.	Planungs-, Entwicklungs- und Umsetzungsarbeiten, die zu einem Planungsprodukt führen, das eine koordinierte (sektorübergreifende) Gesamtentwicklung innerhalb eines bestimmten regionalen Perimeters ermöglicht.

Mit Buchstabe I soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien im Sinne von Artikel 76a LwG sowie weitere strategische Planungsprodukte der ländlichen Entwicklung, z.B., zur langfristigen Sicherung und Weiterentwicklung von landwirtschaftlichen Infrastrukturen zu unterstützen. Aus diesen Planungsprodukten müssen nicht direkt Bauprojekte resultieren. Es geht darum, langfristige und überbetriebliche Planungsgrundlagen zur Entwicklung der ländlichen Räume zu schaffen. Die kantonale Gegenleistung für solche Planungen bleibt weiterhin eine zwingende

Voraussetzung für die Beitragsbeteiligung durch den Bund. Der maximale Bundesbeitrag beträgt 50%, unabhängig davon, welche Produktionszonen (d.h. Tal-, Hügel- und Bergzonen) betroffen sind.

Art. 187e

Abs. 1

Qualitätsbeiträge in Verbindung mit Vernetzungsprojekten und Landschaftsqualitätsbeiträge können bis Ende 2024 nach bisherigem Recht ausgerichtet werden. Neue und zu verlängernde Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekte sind entsprechend bis Ende 2024 zu befristen. Mit dieser Übergangsregelung wird die Planungssicherheit für die Betriebe erhöht und den Kantonen genügend Zeit für die Erarbeitung der regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a Abs. 2 LwG) eingeräumt.

3 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025

3.1 Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025

3.1.1 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen enthält neue und auslaufende Beitragsarten zur Förderung der Agrarökosystemleistungen sowie Übergangsbeiträge zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Insgesamt erhöht sich die Mittelausstattung ab 2022 gegenüber der Vorperiode aufgrund der Umsetzung der Motion Dittli 16.3705 (vgl. Ziffer 4.4.1) leicht.

Tabelle 2: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Direktzahlungen (11 252 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2018	2022	2023	2024	2025	Total
Versorgungssicherheit	1 086.3	950.0	950.0	950.0	950.0	3 800.0
Kulturlandschaft	523.0	382.2	382.2	382.2	382.2	1 528.8
Biodiversität ¹	306.0	314.0	316.0	317.0	318.0	1 265.0
Produktionssysteme ²	509.1	663.0	696.0	729.0	762.0	2 850.0
Standortangepasste Landwirtschaft ³	275.0	285.0	285.0	285.0	330.0	1 185.0
Übergangsbeitrag	113.0	218.7	183.7	149.7	70.7	622.8
Total	2 812.4	2 812.9	2 812.9	2 812.9	2 812.9	11 251.6

¹ ohne Vernetzungsbeiträge

² inkl. Ressourceneffizienzbeiträge nach Art. 76 LwG

³ in dieser Rubrik sind enthalten: Vernetzungsbeiträge und Landschaftsqualitätsbeiträge, die bis Ende 2024 noch nach aktueller Rechtsgrundlage weiterlaufen und ab 2025 in die neuen Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft integriert werden. Ebenfalls enthalten sind die Ausgaben für Ressourcenprogramme nach Art. 77a LwG und die Gewässerschutzbeiträge nach Art. 62a GSchG.

3.1.1.1 Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft

Die bisherigen regionalen und projektbezogenen Instrumente in den Bereichen Vernetzung und Landschaftsqualität werden ab 2025 in die neuen Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft integriert und mit einer zusätzlichen Komponente im Bereich Ressourcenschutz ergänzt. Es ist davon auszugehen, dass sich der Mitteleinsatz für Vernetzung und Landschaftsqualität im bisherigen Rahmen bewegen wird, d.h. rund 100 Millionen Franken für Vernetzung und 150 Millionen Franken für Landschaftsqualität. Im Bereich Ressourcenschutz ist ab 2025 mit einer Zunahme der Ausgaben zu rechnen, weil neu auch regionale Ressourcenschutzmassnahmen in den Bereichen Boden, Wasser und Luft unterstützt werden können. Hier sind im Jahr 2025 Ausgaben in der Grössenordnung von 60 Millionen Franken vorgesehen. Ebenfalls in dieser Rubrik enthalten sind die Ausgaben für das Ressourcenprogramm nach Artikel 77a LwG und die Gewässerschutzbeiträge nach Artikel 62a GSchG. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für standortangepasste Landwirtschaft im Jahr 2025 auf 330 Millionen Franken.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Agrarausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind unter Ziffer 4.4 dargelegt. Vorbehalten bleiben die Entscheide des Bundesrates im Rahmen der Botschaft über die Legislaturplanung 2019-2023 und den Legislaturfinanzplan 2021-2023. Nachfolgend werden die wichtigsten Auswirkungen aufgrund der Änderungen bei den Massnahmen aufgeführt.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87a Bst. I): Aufgrund der Erfahrungen mit projektbasierten Zahlungen im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 ist davon auszugehen, dass die Unterstützung für die Erarbeitung von regionalen landwirtschaftlichen Strategien und für weitere Planungsgrundlagen im Bereich landwirtschaftlicher Infrastrukturen einen finanziellen Mehrbedarf auslösen.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Die Bündelung heute inhaltlich separat geregelter Instrumente führt für den Bund zu einer kurzfristigen administrativen Mehrbelastung. Dank der vorgesehenen Übergangsphase (2022 bis 2025) sind diese kurzfristigen Mehraufwände jedoch bewältigbar.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87 Bst. I): Für die Kantone ist in der Grundlagenerarbeitung mit einem Mehraufwand zu rechnen. Dank der geplanten Übergangsfristen dürfte dieser Mehraufwand jedoch mit bestehenden personellen Ressourcen zu bewältigen sein. Es ist weiter zu erwarten, dass Gemeinden und Regionen in die Strategieprozesse einbezogen werden. Somit ergibt sich für die Gemeinden indirekt die Möglichkeit einer besseren Finanzplanung, insbesondere für die landwirtschaftlichen Infrastrukturanlagen.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Die Handlungsfreiheit der Kantone und Regionen wird deutlich erhöht. Die Kantone und allenfalls Regionen sind angehalten, langfristige und standortangepasste Ziele und darauf abgestimmte Massnahmen zu entwickeln. Die Erarbeitung der regionalen landwirtschaftlichen Strategien hat einen vorübergehenden administrativen Mehraufwand für die Kantone und Regionen zur Folge. Mit einem Kofinanzierungsanteil von 30 % übernehmen sie auch mehr finanzielle Verantwortung als bei den bisherigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträgen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.3.1 Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor

Um die Auswirkungen der AP22+ auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SWISSland sowie einem Marktmodell vorgenommen. Es wurde analysiert, wie sich die Landwirtschaft bei der Weiterführung der bisherigen Agrarpolitik entwickelt (Referenzszenario) und welche Veränderungen sich mit der AP22+ ergeben. Der Prognosezeitraum sind die Jahre 2022-2026.

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Mittelfristig wird die Effizienz der Zahlungen des Bundes deutlich erhöht. Dank regional entwickelten, auf die nationalen agrarpolitischen

Stossrichtungen abgestimmten Zielen und Massnahmen, werden öffentliche Gelder räumlich und thematisch verstärkt dort eingesetzt, wo die Wirksamkeit am höchsten ist.

4.3.2 Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft basierend auf regionalen landwirtschaftlichen Strategien: Für Betriebe, die sich an mehreren regionalen Massnahmen beteiligen, sinkt der Aufwand mittelfristig gegenüber heute, da es für die verschiedenen Massnahmen in Zukunft nur noch eine Grundlage gibt.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87 Bst. I LwG): Die Strategieprozesse können in den Regionen zur Stärkung der Identität beitragen. Indirekt können sich insbesondere aus Planungsarbeiten für den Erhalt und die Weiterentwicklung von Infrastrukturen Erneuerungsprojekten und damit Aufträge für die Bauwirtschaft ergeben. Diese Aufträge stellen sicher, dass die Infrastrukturen langfristig erhalten (Investitionsschutz) und die Produktionsgrundlagen für die Landwirtschaft gesichert werden.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a): In den regionalen landwirtschaftlichen Strategien werden die regionalen Herausforderungen bezüglich der Umweltziele Landwirtschaft definiert und darauf basierenden Massnahmen festgelegt. Damit werden sich die Ziellücken bei den Umweltzielen verringern.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Massnahmen der Agrarpolitik 2022 stehen im Einklang mit verschiedenen Strategien des Bundesrates. Zu erwähnen sind dabei insbesondere:

Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Politik des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume (P-LRB) stellt einen strategischen Rahmen für die raumrelevanten Politiken des Bundes dar. Sie dient bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik als Orientierungshilfe und soll insbesondere die Zusammenarbeit auf Bundesebene im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung in und zwischen den ländlichen Räumen und Berggebieten, aber auch den Städten und Agglomerationen stärken. Mit der beantragten stärkeren Ausrichtung von regionalen und projektbasierten Zahlungen auf eine standortangepasste und regional differenzierte Landwirtschaft unterstützt die AP22+ die Stossrichtung der P-LRB. Die Agrarpolitik schafft mit der beantragten Neuregelung Anreize zur sektor übergreifenden Zusammenarbeit auf kantonaler und regionaler Ebene und schafft so günstige Voraussetzungen für eine kohärente und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz.

Änderungen LwG

Art. 76a Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft

¹ Zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft richtet der Bund Beiträge aus für:

- a. die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen;
- b. die Förderung, den Erhalt und die Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften.
- c. eine der Tragfähigkeit der Ökosysteme angepasste, nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zur Verbesserung der Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln.

² Der Bund stellt den Kantonen je Hektare oder je Normalbesatz finanzielle Mittel zur Verfügung, wenn eine von ihm bewilligte regionale landwirtschaftliche Strategievorliegt.

³ Er richtet höchstens 70 Prozent der Beiträge aus. Die Kantone stellen die Restfinanzierung sicher.