

Wie fördern die Kantone ihre Landwirtschaft?

Simon Binder und Stefan Mann

Agroscope, 8356 Ettenhausen, Schweiz

Auskünfte: Stefan Mann, E-Mail: stefan.mann@agroscope.admin.ch



Viele Kantone kennen eigene Fördermassnahmen: Mancherorts werden Hochstammfeldobstbäume mit kantonalen Programmen speziell gefördert. (Foto: Simon Binder, Agroscope)

Einleitung

Kaum ein anderes Lenkungsinstrument wird in der Öffentlichkeit so breit diskutiert wie die Direktzahlungen des Bundes für die Landwirtschaft. Der Bund regelt seine Förderprogramme gebündelt über die Direktzahlungsverordnung (BLW 2013), der Gesetzgeber debattiert im Vierjährestakt über die Weiterentwicklung der Agrarpolitik, und der Agrarbericht (BLW 2018a) berichtet jährlich über ihre ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen. Bei den nationalen Agrarinitiativen wird auch das Stimmvolk miteinbezogen, wie jüngst zum Beispiel mit der «Hornkuh-Initiative».

Angesichts der breit geführten Debatte über die Direktzahlungen des Bundes überrascht es, dass dezentral gestaltete landwirtschaftliche Politikinstrumente, etwa jene der Kantone, kaum thematisiert werden. Welche Massnahmen und Projekte bestehen auf kantonaler Ebene? Hier lässt sich die Frage längst nicht mehr mit dem Verweis auf eine einzelne Verordnung beantworten und leider bieten hierfür auch die Webseiten der kantonalen Landwirtschaftsämter nur wenig Aufschluss. Und doch wäre eine Erfassung aller Agrarmassnahmen der Kantone von Relevanz. So würden kantonale Projekte mit

ähnlicher Stossrichtung auf Bedürfnisse der Kantone hinweisen, die bisher nicht von den Bundesdirektzahlungen bedient werden. Zudem könnten Unterschiede zwischen den Kantonen am Angebot solcher kantonalen Förderprogramme mögliche strukturelle Unterschiede in der Landwirtschaft darstellen. Und wie stark beeinflussen diese dezentral gestalteten Politikinstrumente die statistische Vergleichbarkeit? Die OECD (2019) rechnet beispielsweise mangels detaillierterer Informationen für ihre Berechnung der Einkommensunterstützung für Landwirte (Producer Support Estimate, PSE) die kantonalen und kommunalen landwirtschaftlichen Ausgaben zur Hälfte als Unterstützungsleistung an. So scheint es an der Zeit, dass man sich mit dem Bereich der dezentral gestalteten Agrarmassnahmen einmal genauer auseinandersetzt.

Methoden

Die Erfassung der kantonalen Agrarmassnahmen erfolgte in einer ersten Phase mittels Internetrecherche. Als primäre Anlaufstelle dienten hierfür die Webseiten der kantonalen Landwirtschaftsämter und andere Publikationen der öffentlichen Hand. Als zusätzliche Informationsquelle wurde nach Artikeln in Fachzeitschriften und Lokalzeitungen gesucht. In einer zweiten Phase wurden die jeweiligen verantwortlichen Personen der kantonalen Landwirtschafts- und Umweltämter mit den Ergebnissen der Recherche konfrontiert und um Korrekturen und Ergänzungen der Recherche gebeten.

An dieser Stelle wurde sehr schnell deutlich, dass unter einer «kantonalen Agrarmassnahme» sehr vieles verstanden werden kann und die Antworten stark von der Formulierung der Frage abhängig sind. Um möglichst vergleichbare Antworten zu erhalten beschränkten wir uns auf die Fragestellung mit der folgenden Definition: «Gefragt sind Projekte und Massnahmen, die von ihrem Kanton in eigener Regie ins Leben gerufen wurden und primär der Landwirtschaft zu Gute kommen». Uns war klar, dass man die Definition noch stärker hätte eingrenzen können, etwa nach Trägerschaft, dem Finanzierungsschlüssel oder den Teilnahmebedingungen. Allerdings beschränkten wir uns bewusst auf eine einfache Fragestellung. Die Befragung erfolgte im Zeitraum von August bis November 2018 via E-Mail und teilweise auch über telefonischen Kontakt.

Zusätzlich wurde nach dem Budget für die jeweiligen Projekte gefragt. Die Rückmeldungen hierzu waren kaum miteinander vergleichbar. Grund dafür sind Unterschiede im Finanzierungsschlüssel oder in der Rechnungsabgrenzung. Andere, ereignisgebundene Projekte

Zusammenfassung

Die föderalistischen Strukturen der Schweiz sind bei der sehr vom Bund geprägten Landwirtschaftspolitik nur am Rande bemerkbar. Immerhin können sich landwirtschaftliche Betriebe je nach Standort parallel zu den Direktzahlungsinstrumenten des Bundes an bestimmten kantonalen Programmen beteiligen. Mit dem Ziel, die regionale Landwirtschaft nach lokalen Bedürfnissen zu fördern und zu lenken, entstand eine Vielzahl individueller Förderprogramme, die bislang noch nie zentral dokumentiert wurden. Mittels persönlicher Befragung von kantonalen Landwirtschaftsämtern wurden nun dezentral gestaltete landwirtschaftliche Politikinstrumente erfasst. Unsere Erhebung zeigt, dass die Kantone das Finanzhilfeprogramm des Bundes für innovative Projekte für eigene Fördermassnahmen nutzen, darüber hinaus aber selten aktiv sind. Als Grund für das zum Teil geringe kantonale Engagement wird oftmals ein Mangel an finanziellen Ressourcen genannt. Am häufigsten sind regionale Bienen- und Pflanzenschutzprojekte. Es gibt grosse Unterschiede in der jährlichen finanziellen Beteiligung der Kantone an den Direktzahlungen. Diese wird für das Jahr 2016 gesamthaft auf Fr. 76 Mio. geschätzt (BFS 2018), was verglichen mit dem Budget des Bundes für die Landwirtschaft einen geringfügigen Betrag darstellt. Der Einfluss der kantonalen Politikinstrumente auf die landwirtschaftlichen Strukturen dürfte folglich eher klein ausfallen.

variieren stark in ihrer Kostenwirksamkeit. Aus diesen Gründen konzentrieren wir uns nachfolgend für finanzielle Vergleiche auf harmonisierte Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Resultate

Agrarmassnahmen der Kantone

Der Bund trägt der Vielseitigkeit der Schweiz Rechnung, indem einige seiner Instrumente wie Landschaftsqualitätsbeiträge oder Projekte zur regionalen Entwicklung mit Massnahmenkatalogen von regionalen Trägerschaften umgesetzt werden. Prominentestes Beispiel dafür

sind die Landschaftsqualitätsbeiträge (LQB) als zentrale Säule der Direktzahlungen, die von den Kantonen oder Projektgruppen regional umgesetzt werden. Die Kantone haben hierbei 10 % der Kosten zu tragen.

Es existieren zahlreiche weitere Arten von Projekten und Massnahmen, welche auf kantonaler Ebene oft anzutreffen sind, wobei gewisse durch Bundesgelder unterstützt werden:

- Die Strukturverbesserungsverordnung implementieren die Kantone mit ihrer eigenen Priorisierung, wobei sich der Bund an Investitionshilfen (zinslose Darlehen) bis zu 100 % beteiligt und Beiträge à fonds perdu teilweise mitfinanziert. Mehrere Kantone sprechen auch Innovationsbeiträge unabhängig vom Strukturverbesserungsprogramm des Bundes.
- Das Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) verpflichtet die Kantone zu ökologischen Kompensationsmassnahmen. Auch diese Instrumente werden hauptsächlich durch den Bund finanziert. Mittlerweile wurden viele NHG-Projekte abgelöst durch Biodiversitätsbeiträge und LQB. Einige Kantone bieten NHG-Programme noch immer an, da diese auch für Betriebe ohne ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) zur Verfügung stehen.
- Das Gewässerschutzprogramm des Bundes unterstützt Kantone in der Umsetzung von Gewässerprojekten, zum Beispiel zur Nitratreduktion, in finanzieller Form.
- Viele, äusserst unterschiedliche Projekte erhalten einen Beitrag vom Bund von 50 % oder bis zu Fr. 20000.– im Rahmen der Finanzhilfe des Bundes. Unterstützung für innovative landwirtschaftliche Projekte aller Art können dabei bei der Koordinationsplattform Innovative Projekte KIP (BLW 2018b) beantragt werden. Unter anderem machen zahlreiche Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) von diesem Angebot Gebrauch.

- Einige Kantone haben einen Pflanzenschutzfonds zur Absicherung vor Seuchenbefall (z. B. Feuerbrand) eingeführt.
- Mehrere Pestizidprojekte liefern Anreize zur Reduktion des Eintrags von Pflanzenschutzmitteln in die Umwelt.
- Die Mehrheit der Kantone kennt Absatzbeiträge am Schlachtviehmarkt. Vielerorts existieren Viehzuchtbeiträge, sei dies in Form von Unterstützungsbeiträgen für Viehschauen, Remontierungsbeiträgen oder Gelder für die Pferdezucht. Auch andere Programme im Zusammenhang mit der Viehhaltung bestehen wie zusätzliche Sömmerungs- und Verkäsungsbeiträge.
- Mehrere Kantone kennen Imkereibeträge in Form eines Pauschalbeitrags für Imker, Unterstützung für Bienezüchter und Züchtervereine sowie mit der Äufnung eines Tierseuchenfonds bei Varroabefall.
- Gewisse Bundesbeiträge werden von den Kantonen zusätzlich ergänzt. So bestehen zusätzliche Hang- und Steillagenbeiträge, sowie kantonale Biodiversitätsprogramme.

Die zahlreichen Antworten von den kantonalen Landwirtschafts- und Umweltämtern resultierten in mehr als hundert Einzelprojekten und Massnahmen auf Ebene Kanton. Neben den zuvor erwähnten Definitionsschwierigkeiten waren auch die Antworten äusserst uneinheitlich. So wurden teilweise gewisse Massnahmen doppelt erwähnt, jedoch unter verschiedenen Bezeichnungen. Zudem ist unsere Projektliste kaum vollständig, da die Antworten nicht immer gleich sorgfältig und ausführlich ausfielen. Aus diesen Gründen hat die vorangehende Aufzählung rein qualitativen Charakter.

Aus den Antworten der kantonalen Landwirtschaftsämter wird sehr schnell ersichtlich, dass die Anreize des

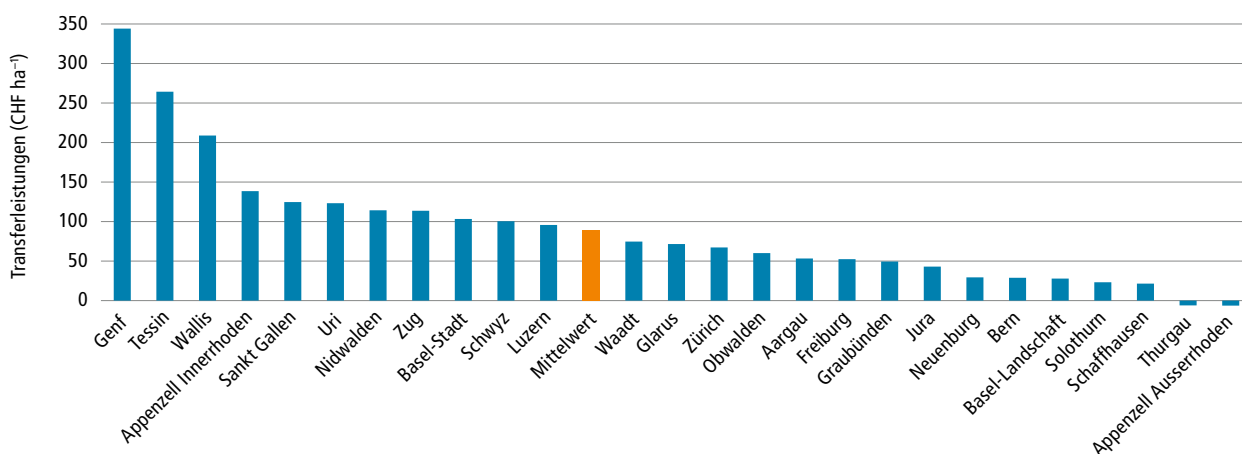


Abb. 1 | Die jährlichen Transferleistungen der Kantone gemittelt über den Zeitraum 2013–2016.

Tab. 1 | Fördermassnahmen in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Jura.

Kanton	Massnahme/Projekt*	Kostenumfang des Kantons (jährlich**)	Bemerkungen
Appenzell Innerrhoden	Viehzucht	Fr. 97 000.–	Gross- und Kleinviehschauen, Zuchtprämien
	Schlachtviehmarkt	Fr. 140 000.–	Bonus von Fr. 100–150.– pro Tier
	Milchwirtschaft	Fr. 3000.–	Milch-Hemmstoffanalyse
Jura	Imkereiförderung	Fr. 5000.– pro Imker Fr. 20 000.– für Ausbildungen Fr. 17 500.– für Seuchenfonds	jährlicher Pauschalbetrag von Fr. 5000.– pro Imker, Beiträge für Ausbildung und Tierseuchenfonds
	Beiträge für die Tierproduktion	Fr. 928 000.–	Viehmärkte, Stier-, Schaf- und Ziegenwettbewerbe sowie Pferdehaltung
	Qualitätslabel «Spécialité du Canton du Jura»	Fr. 50 000.–	Förderung neuer Absatzstrategien
	Förderung Agrotourismus	Fr. 1 000 000.–	

Bundes gerne genutzt werden. So werden auch die aus kantonaler Initiative lancierten Projekte grossmehrerlich vom Bund finanziert. Auffällig sind allerdings die Unterschiede in der kantonalen Partizipation an solchen Programmen. Während beispielsweise der Kanton Waadt mehrere PRE und Ressourcenprojekte betreibt, kennt der Nachbarkanton Neuenburg keine solche Programme. Gemäss Rückmeldung der Abteilung Direktzahlungen des Kantons Neuenburg sind aufgrund angespannter Finanzlage auch in absehbarer Zukunft keine solche Projekte geplant.

Ebenfalls ist hervorzuheben, dass kantonale Projekte oft zur Erhaltung regionaler Traditionen lanciert werden. So unterstützt der Kanton Jura seine Pferdehalter, der Kanton Wallis investiert grosse Summen in den Erhalt der terrassierten Rebberge und der Kanton Thurgau betreibt einen Pflanzenschutzfonds insbesondere für Entschädigungen bei Feuerbrandbefall.

Schätzung der kantonalen Unterstützungsleistungen

Besonders hilfreich bei unserer Recherche nach der Höhe der «kantonalen Direktzahlungssumme» war die Schätzung des Bundesamts für Statistik (BFS). Ihre Berechnungen für das Jahr 2016 ergaben Finanztransfers von Kantonen an landwirtschaftliche Betriebe in Höhe von 76 Millionen Franken. Nicht darin enthalten sind Gelder im Rahmen der kantonalen Investitionshilfe, welche sich nochmals in derselben Grössenordnung bewegen. Im Vergleich mit den Beiträgen des Bundes, die jährlich bei etwa drei Milliarden Franken liegen, ist also seitens der Kantone mit einem eher geringen Einfluss auf die landwirtschaftlichen Strukturen und Einkommen zu rechnen.

Um einen näheren Einblick zu erhalten ist ein kantonaler Vergleich nötig. Schliesslich hätte auch eine geringe Beitragssumme lokal grosse Wirkung, würden sich die

Gelder auf wenige Kantone konzentrieren. Um dies zu bewerkstelligen, führten wir eine ähnliche, vereinfachte Rechnung analog dem BFS durch. Die Zahlen entnehmen wir den jährlichen kantonalen Finanzierungsrechnungen. Abbildung 1 visualisiert die Differenz zwischen Transferausgaben und Transfereinnahmen der Kantone im Bezug zu deren landwirtschaftlichen Nutzfläche. Um buchhalterische Einflüsse, etwa durch Abgrenzungen zu minimieren, wurden gemittelte Werte über die Jahre 2013–2016 verwendet.

Die Subtraktion der Transferzahlungen erfolgt aus der Tatsache, dass auch die Bundesdirektzahlungen als Transferausgabe über die Kantone abgewickelt werden, diese jedoch sogleich wieder als Transfereinnahme kompensiert wird. Die resultierende Differenz sollte demzufolge dem kantonalen Anteil der Finanztransfers entsprechen und beläuft sich gesamthaft für alle Kantone im jährlichen Mittel des beobachteten Zeitraums 2013–2016 auf 71 Millionen Franken und weicht somit nur wenig von der Berechnung des BFS ab.

Die separate kantonale Berechnung ermöglicht uns einen Einblick in die geografische Verteilung dieser Gelder, wobei sich die Kantone Genf und Tessin abheben. Beide Kantone haben eine Situation, welche nicht mit anderen Kantonen vergleichbar ist, der Kanton Genf durch seine geringe Fläche, das Tessin durch seine kleinstrukturierte Landwirtschaft. Allerdings ist Abbildung 1 mit Vorsicht zu geniessen, da mit der gewählten Einheit (CHF/ha LN) jene Kantone mit einem grossen Anteil an Sömmerungsfläche überrepräsentiert dargestellt werden könnten. Dieser Fehlereinfluss schätzen wir jedoch als eher gering ein, da sich auch bei anderen Darstellungsformen wie etwa CHF/Betrieb ähnliche Unterschiede mit vergleichbarer Rangfolge abzeichnen. Auffällig bleibt, dass die Kantone Thurgau und Appenzell Ausserrhoden leicht negative Werte aufweisen, folglich also mehr Transfer-

einnahmen als Transferausgaben verbuchten. Auf Anfrage machten die zugehörigen Landwirtschaftsämter Unterschiede in der Rechenauslegung für diese Abweichungen verantwortlich. Tatsächlich sind die Finanzzahlen einzelner Kantone, je detaillierter die Betrachtung, mit zunehmender Vorsicht zu vergleichen. So ist beispielsweise bereits durch die unterschiedlichen Zeitpunkte der Umstellung von Kantonen und Gemeinden auf das neue Harmonisierte Rechnungsmodell HRM2 die kantonale Vergleichbarkeit eingeschränkt.

Zur Illustration werden in Tabelle 1 die Informationen zweier Kantone wiedergegeben, die uns von den jeweiligen Landwirtschaftsämtern zur Verfügung gestellt wurden.

Schlussfolgerungen

Die Rückmeldungen zeugen von mehr als hundert kantonalen Agrarprojekten für landwirtschaftliche Betriebe. Anreize des Bundes für die Ausarbeitung solcher Massnahmen werden dabei insbesondere im Rahmen der Finanzhilfe für innovative Projekte durchaus genutzt. Kantonale Angebote werden grossmehrheitlich vom Bund teilfinanziert. Im kantonalen Vergleich fällt auf, dass Unterschiede in der Programmvelfalt bestehen. Weshalb sich vereinzelt gewisse Kantone in diesem Bereich wenig engagieren, lässt sich aufgrund der oft hohen Ko-Finanzierung des Bundes wohl eher durch politische Schwerpunkte als durch finanzielle Zwänge erklären. Die Kantone nutzen jene dezentral gestalteten landwirtschaftlichen Politikinstrumente insbesondere

zur Erhaltung von lokalen Traditionen und zur Mitgestaltung des ortstypischen Landschaftsbildes, was auch der Hauptfunktion des entsprechenden Bundesprogramms entspricht. Auffällig oft wurden zudem Pflanzenschutzmittelprogramme und Bienenprojekte genannt. Dieser Fokus liegt aufgrund des hohen öffentlichen Interesses für Pflanzenschutz und Bienen nahe.

Der finanzielle Beitrag der Kantone an landwirtschaftliche Betriebe in Form von Finanztransfers fällt gemäss einer Schätzung des BFS mit rund 76 Millionen Franken im Jahr 2016 im Vergleich zu den Direktzahlungen des Bundes relativ gering aus. Demzufolge kann man davon ausgehen, dass der Einfluss der kantonalen Politikinstrumente auf die landwirtschaftlichen Strukturen wohl eher gering ausfällt. Auch die statistische Vergleichbarkeit mit anderen Staaten über das *Producer Support Estimate* (PSE) der OECD sollte dadurch kaum eingeschränkt werden. Die dargestellte Aufschlüsselung des finanziellen Beitrags auf einzelne Kantone legt jedoch grosse kantonale Unterschiede im finanziellen Engagement nahe.

Zusammenfassend nutzen die Kantone ihren Spielraum in der Mitgestaltung der Landwirtschaft durchaus im Rahmen von Bundes-Projekten. Das Engagement und die Höhe der Finanzierung aus eigener Kraft ist unterschiedlich, fällt jedoch insgesamt klein aus. Es scheint, als ob sich die typischen föderalistischen Strukturen der Schweiz in der Landwirtschaft als Folge der intensiven Angebote des Bundes bisher nicht wirklich ausprägen konnten. ■

Riassunto**In che modo i Cantoni promuovono l'agricoltura regionale?**

In Svizzera, la politica agricola è condotta principalmente dalla Confederazione. Ne consegue che, in questo ambito, i Cantoni hanno un ruolo e una visibilità marginali. Nonostante ciò, parallelamente al sistema federale dei pagamenti diretti, le aziende agricole possono partecipare a determinati programmi cantonali. Le possibilità di partecipazione dipendono dalla localizzazione delle singole aziende. Al fine di promuovere l'agricoltura regionale e di orientarla verso le esigenze locali, si sono sviluppati molti programmi di sostegno individuali, fino ad oggi mai documentati a livello federale. Questa lacuna è stata attualmente colmata attraverso contatti personali, svolti presso gli uffici dell'agricoltura dei diversi Cantoni. Il nostro sondaggio mostra che i Cantoni utilizzano il programma d'aiuti finanziari della Confederazione, per progetti innovativi concernenti proprie misure di promozione. La continuità di questi progetti è, però, assicurata solo raramente. A giustificazione del loro parziale disimpegno, i Cantoni indicano sovente la mancanza di risorse finanziarie. Il più delle volte, si tratta di progetti regionali centrati sulla protezione di api e piante. Il contributo dei Cantoni a quanto previsto dal sistema dei pagamenti diretti, varia parecchio di anno in anno. Per il 2016, questo importo è stato stimato in circa 76 milioni di franchi (UST 2018) che, confrontati con il budget della Confederazione per l'agricoltura, appaiono ben poca cosa. Di conseguenza, l'influsso che gli strumenti di politica cantonale hanno sulle strutture agricole è probabilmente piuttosto limitato.

Summary**How do the Cantons Support their Agricultural Sector?**

With an agricultural policy that is largely shaped by the Confederation, Switzerland's federalist structures are only marginally noticeable. Even so, depending on their location, farms can take part in certain cantonal programmes whilst making use of the direct-payment instruments of the Confederation. With the aim of promoting and steering regional agriculture according to local needs, numerous individual funding programmes have been created which have never before been centrally documented. Now, through personal interviews with cantonal agricultural offices, agricultural policy instruments with a local focus have been recorded. Our survey shows that the cantons make use of the Swiss federal funding programme for innovative projects for their own support measures, but are seldom active beyond this. A lack of financial resources is often cited as a reason for the at-times low cantonal involvement. Regional bee- and crop-protection projects are the most common. There are major differences in the cantons' annual financial participation in direct payments. This is estimated at a total of CHF 76 million for 2016, a trivial sum compared to federal budget for agriculture. Consequently, the influence of cantonal policy instruments on agricultural structures is likely to be fairly minor.

Key words: decentral, policy, instruments, direct, payments.

Literatur

- BLW, 2013. Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Bundesamt für Landwirtschaft BLW; Bern. Zugang: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20130216/index.html> [26.6.19].
- BLW, 2018a. Agrarbericht 2018. Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern. Zugang: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/services/agrarbericht.html> [26.6.19].
- BLW, 2018b. Vorabklärungen für innovative Projekte. Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Bern. Zugang: <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/instrumente/projektunterstuetzung/vorabklaerungen-fuer-innovative-projekte.html> [27.6.19].
- OECD, 2019. Agricultural policy monitoring and evaluation. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, Paris. <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/> [26.6.19].