



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

# **EINFÜHRUNGSGESETZ ZUM BUNDES- GESETZ ÜBER DIE LANDWIRTSCHAFT (KANTONALES LANDWIRTSCHAFTS- GESETZ)**

## **TEILREVISION**

**Bericht an den Landrat**

Titel:	Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Antrag an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	02.03.15
Autor:	Andreas Egli, Michèle Bucher	Status:		DruckDatum:	02.03.15
Ablage/Name:	Teilrevision kLwG			Registratur:	2014.NWLUD.28

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage der Teilrevision .....</b>	<b>5</b>
2.1	Einordnung der kantonalen Agrarpolitik .....	5
2.2	Reform der Agrarpolitik des Bundes .....	5
2.2.1	Bisherige Reformetappen seit 1992 .....	6
2.2.2	Agrarpolitik 2014–2017 .....	6
2.3	Entwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft .....	7
2.3.1	Strukturentwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft .....	8
2.3.2	Entwicklung und Situation im Bereich Ökologie .....	8
2.3.3	Entwicklung und Situation im Bereich Ökonomie .....	9
2.3.4	Entwicklung und Situation im Bereich Soziales .....	10
2.3.5	Fazit zur Situation der Nidwaldner Landwirtschaft .....	10
<b>3</b>	<b>Bisherige kantonale Massnahmen .....</b>	<b>11</b>
3.1	Übersicht über die bisherigen kantonalen Massnahmen .....	11
3.2	Evaluation der befristeten kantonalen Massnahmen .....	12
3.3	Fazit zur Wirkungsbeurteilung der bisherigen kantonalen Massnahmen .....	14
<b>4</b>	<b>Ergebnis der externen Vernehmlassung .....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes .....</b>	<b>16</b>
5.1	Handlungsbedarf .....	16
5.1.1	Handlungsbedarf aus der bisherigen Entwicklung der Landwirtschaft .....	16
5.1.2	Handlungsbedarf aus der Umfeldentwicklung .....	16
5.1.3	Handlungsbedarf aus der Wirkungsanalyse der Fördermassnahmen .....	17
5.1.4	Finanzieller Handlungsbedarf .....	18
5.2	Schwerpunkte der Teilrevision .....	18
5.3	Übersicht über die beantragten Anpassungen .....	19
5.3.1	Aufhebung und Anpassung bestehender Massnahmen .....	20
5.3.2	Neue kantonale Massnahmen .....	24
<b>6</b>	<b>Auswirkungen der Vorlage .....</b>	<b>25</b>
6.1	Finanzielle Auswirkungen .....	25
6.2	Auswirkungen auf die Landwirtschaft .....	26
6.3	Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft .....	26
<b>7</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....</b>	<b>27</b>
<b>8</b>	<b>Zeitplan .....</b>	<b>31</b>

## 1 Zusammenfassung

Die Agrarpolitik des Bundes hat sich in den letzten 20 Jahren stark verändert und in Richtung mehr Markt und mehr Ökologie entwickelt. Diese Reformschritte haben in der Landwirtschaft in Nidwalden einen breiten Anpassungsprozess ausgelöst. Die per 1. Januar 2014 in Kraft getretene Agrarpolitik 2014–2017 (AP 2014–17) bringt auf Bundesebene eine grundlegende Neuausrichtung der Direktzahlungen, indem Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung neu durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Diese Veränderungen ziehen auf der Ebene der Kantone einen weitreichenden Anpassungsbedarf nach sich, weil verschiedene der neuen Bundesbeiträge eine Kofinanzierung durch die Kantone voraussetzen. Umgekehrt werden die Kantone entlastet, indem bisher kofinanzierte Massnahmen neu vollständig vom Bund finanziert werden oder die Ausgestaltung des neuen Direktzahlungssystems bestehende kantonale Massnahmen obsolet macht. Der Kanton ist aber nicht nur aufgrund der agrarpolitischen Anpassungen des Bundes gefordert, sondern auch mit Blick auf die zur nachhaltigen Verbesserung des Finanzhaushalts notwendige Ausgabenbegrenzung. Aber auch die Bauernfamilien sind gefordert, ihre Betriebe an die veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen.

Im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Kantonales Landwirtschaftsgesetz, NG 821.1) sind zehn kantonale Massnahmen zur Förderung der Landwirtschaft enthalten, die bis Ende 2015 befristet sind:

- Förderung besonders umwelt- und standortgerechter Bewirtschaftungsmethoden sowie tierfreundlicher Produktionsformen;
- Förderung von Neu- oder Ersatzpflanzungen von Hochstammbäumen;
- Unterstützung von Ausstellungen von Nutztieren (Viehmärkte, Viehschauen);
- Förderung einer rationellen und nachhaltigen Bewirtschaftung;
- Sicherung einer standortgerechten Bewirtschaftung in Steillagen;
- Massnahmen zur Qualitätsförderung und Qualitätssicherung von landwirtschaftlichen Produkten;
- Massnahmen und Projekte zur Förderung des Absatzes von Landwirtschaftsprodukten;
- Beiträge an die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für Betriebsumstellungen oder Betriebsaufgaben;
- Beiträge an Vorabklärungen von Landumlegungen oder Pachtlandarrondierungen;
- Unterstützung von Wohnbausanierungen.

Die Evaluation der kantonalen Massnahmen zeigt, dass die Effektivität praktisch in allen Programmen gegeben ist, indem die bestehenden Instrumente und Förderkriterien auf eine zielgerichtete Entwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft und die Erbringung der geförderten Leistungen ausgerichtet sind. Umgekehrt ist die Wirkung einzelner Programme limitiert, weil Ziellücken bestehen oder einzelne Massnahmen bei einem hohen Mitteleinsatz Mitnahmeeffekte aufweisen, was die Effizienz der kantonalen Agrarpolitik schmälert.

Die übergeordnete Leitidee für die kantonale Agrarpolitik ist eine nachhaltige und produzierende Landwirtschaft, welche die von der Gesellschaft gewünschten Leistungen langfristig erbringt. Zur gezielten Förderung der Landwirtschaft sollen neu die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden für Produktionssystembeiträge. Die Absatzförderung soll zielgerichteter ausgestaltet werden und die Ressourcenprojekte sowie die Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträge sollen den neuen Vorgaben des Bundes angepasst werden. Aufgehoben werden die Beiträge für Pufferstreifen und die Steillagenbeiträge infolge Finanzierung durch

den Bund. Aufgrund des Massnahmenplanes „Konsolidierung Haushaltsgleichgewicht“ kann die Wohnbausanierung nicht weitergeführt werden.

Die vorliegende Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes sieht die Verlängerung der ergänzenden kantonalen Massnahmen bis zum 31. Dezember 2023 vor. Die Finanzierung der ergänzenden Massnahmen erfolgt über einen Rahmenkredit für vier Jahre. Dieser wird dem Landrat mit separater Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet.

## **2 Ausgangslage der Teilrevision**

### **2.1 Einordnung der kantonalen Agrarpolitik**

Die Agrarpolitik liegt primär in der Kompetenz des Bundes. Die Aufgaben des Kantons umfassen den Vollzug verschiedener Bundesmassnahmen, speziell in den Bereichen Direktzahlungen, Beratung und Strukturverbesserungen. Zudem ist der Kanton in die Agrarpolitik eingebunden, indem er Massnahmen des Bundes kofinanziert und die Landwirtschaft durch eigene Fördermassnahmen gezielt unterstützt und fördert. Entsprechend sieht das Kantonale Landwirtschaftsgesetz verschiedene kantonale, mehrheitlich bis 31. Dezember 2015 befristete Fördermassnahmen vor. Durch die Befristung soll die periodische Beurteilung der Wirksamkeit und die Fortführung der Massnahmen sichergestellt werden.

Im Hinblick auf die Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes wurde Anfang 2011 das Projekt „Analyse & Perspektiven für die Landwirtschaft im Kanton Nidwalden“<sup>1</sup> gestartet. Mit der inhaltlichen Bearbeitung wurde das externe Fachbüro Flury&Giuliani GmbH, agrar- und regionalwirtschaftliche Beratung, aus Zürich beauftragt. Die Bearbeitung wurde vom Forum Landwirtschaft Nidwalden und dem leitenden Ausschuss des Forums eng begleitet, indem die Ergebnisse laufend diskutiert und verifiziert wurden. Im Forum sind die landwirtschaftlichen Organisationen, das Gewerbe, der Tourismus, die Umweltverbände und die politischen Parteien vertreten. Die Ergebnisse des Projekts sind in einem Gesamtbericht zusammengeführt. Dieser umfasst die Teile „Analyse Strukturentwicklung seit 2000 und Situation der Nidwaldner Landwirtschaft 2010“, „Wirkungsanalyse der kantonalen Fördermassnahmen“, „Prognose der zukünftigen Strukturentwicklung“ sowie „Leitidee, Ziele und strategische Stossrichtungen der kantonalen Agrarpolitik“.

Mit dem vorliegenden Bericht zur Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes wird der aktuelle Stand der Agrarpolitik des Bundes aufgezeigt, die Entwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft dargestellt und die Wirkung der kantonalen Massnahmen beurteilt. Darauf aufbauend werden Anträge für die Aufhebung, Weiterführung und Ergänzung kantonalen Massnahmen zur Förderung der Nidwaldner Landwirtschaft gestellt. Dazu ist eine Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes notwendig. Die erforderlichen finanziellen Mittel sind über den erwähnten Rahmenkredit bereitzustellen.

### **2.2 Reform der Agrarpolitik des Bundes**

Der Bund hat seine Agrarpolitik seit 1992 grundlegend neu ausgerichtet und weiterentwickelt. Auslöser waren die Ende der 1980er Jahre auftretenden Überschussprobleme bei den wichtigsten Agrarprodukten und die damit einhergehenden hohen Verwertungskosten, zunehmende Einkommensdisparitäten zwischen Tal- und Berggebiet sowie ökologische Probleme. Neben den nationalen Problemen erforderten die internationalen Rahmenbedingungen (GATT/WTO-Bestimmungen) und die fortschreitende Liberalisierung des Welthandels eine grundlegende Reform der Agrarpolitik. Zentrales Element der Neuausrichtung war die Einführung der Direktzahlungen zur Abgeltung der von der Gesellschaft erwünschten multifunktionalen Leistungen, welche die Trennung der Preis- und Einkommenspolitik ermöglichte.

<sup>1</sup>Das Dokument kann unter der Homepage vom Kanton Nidwalden direkt heruntergeladen werden: [www.nw.ch](http://www.nw.ch) / Online-Schalter / Publikationen / Analyse & Perspektiven der Landwirtschaft im Kanton Nidwalden

### 2.2.1 Bisherige Reformetappen seit 1992

Die in den Nachkriegsjahren mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1952 geprägte Agrarpolitik konzentrierte sich auf die Versorgungssicherheit und die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen über Absatzgarantien und staatlich festgelegte Produzentenpreise. Mit dem 7. Landwirtschaftsbericht wurde 1992 eine Neuausrichtung der Agrarpolitik und der Förderinstrumente eingeleitet. Handlungsbedarf bestand primär in Richtung mehr Markt und mehr Ökologie. Die neuen Zielsetzungen wurden mit dem neuen Verfassungsartikel Art. 104 BV im Jahr 1996 und dem neuen Landwirtschaftsgesetz im Jahr 1998 rechtlich verankert.

Die neue Agrarpolitik des Bundes wurde bisher in vier Reformschritten umgesetzt. Der fünfte Reformschritt ist mit der AP 2014–17 derzeit im Umsetzung (vgl. unten).

1993–1998	AP 2002 1999–2003	AP 2007 2004–2007	AP 2011 2008–2011 und 2012–2013
<b>Deregulierung „mehr Ökologie“</b>	<b>Deregulierung „mehr Markt“</b>	<b>Deregulierung „Wettbewerbsfähigkeit“</b>	<b>Deregulierung „Wettbewerbsfähigkeit“</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Einführung produktunabhängiger Direktzahlungen</li> <li>➤ Preissenkungen</li> <li>➤ Anreiz für besondere ökologische Leistungen (z.B. Biodiversität)</li> <li>➤ Umbau des Grenzschutzes (WTO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Abschaffung Preis- und Absatzgarantie</li> <li>➤ Aufhebung Butyra und Käseunion</li> <li>➤ Bindung Direktzahlungen an ökologischen Leistungsnachweis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aufhebung Milchkontingentierung</li> <li>➤ Versteigerung Fleischimportkontingente</li> <li>➤ Anpassungen Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Weiterer Abbau der Marktstützung und Umlagerung der Mittel zu den Direktzahlungen</li> <li>➤ Reduktion der Mittel im Zahlungsrahmen</li> <li>➤ Lockerung im Boden- und Pachtrecht</li> </ul>

### 2.2.2 Agrarpolitik 2014–2017

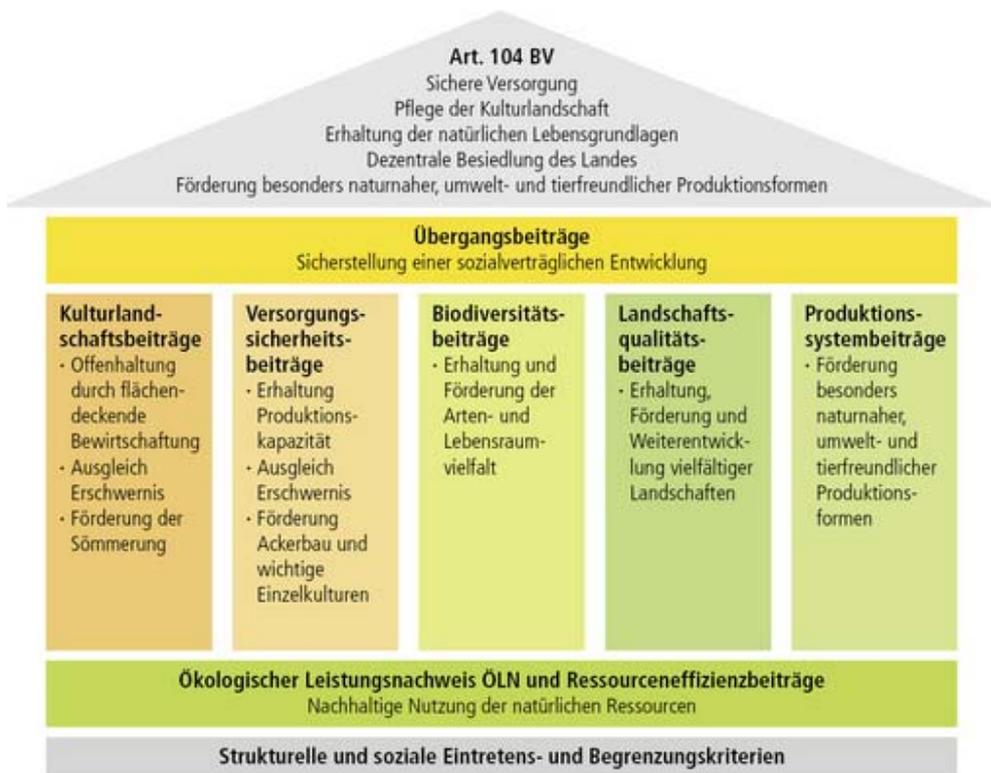
Mit der AP 2014–17 will der Bundesrat die Innovation in der Land- und Ernährungswirtschaft stärker unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gezielter fördern. Die Strategie umfasst vier Schwerpunkte:

1. Sichere und wettbewerbsfähige Nahrungsmittelproduktion und -versorgung gewährleisten;
2. Ressourcen effizient nutzen und verantwortungsbewussten Konsum fördern;
3. Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums stärken;
4. Innovation und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft fördern.

Einerseits sollen mit der AP 2014–17 günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Land- und Ernährungswirtschaft die Marktpotenziale optimal nutzen kann. Für die Erschliessung der Marktpotenziale sollen die Instrumente der Qualitäts- und Absatzförderung gezielt ausgebaut werden, um die Qualitätsstrategie der Schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft zu unterstützen. Parallel dazu sollen mit gezielteren Investitionshilfen die Produktionskosten gesenkt werden. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft im Hinblick auf kommende Marktöffnungen gesteigert. Andererseits sollen die Wirksamkeit und die Effizienz der Direktzahlungen verbessert werden, indem Massnahmen mit unspezifischer Zielausrichtung durch zielgerichtete Instrumente ersetzt werden. Kern der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist die Aufhebung der bisherigen pauschalen Tier- und Flächenbeiträge. Dagegen werden bei gleich bleibendem Mitteleinsatz leistungsorientierte Instrumente in den Bereichen Ressourceneffizienz, nachhaltige Produktionssysteme, Kulturlandschaft, sichere Versorgung, Biodiversität und Tierwohl gezielt ausgebaut. Damit werden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche die Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV

erbringen soll, mit jeweils einer spezifischen Direktzahlungsart gefördert. Das Konzept des neuen Direktzahlungssystems umfasst dabei sieben Instrumente:

- Kulturlandschaftsbeiträge (Art. 71 LwG);
- Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 72 LwG);
- Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 LwG);
- Landschaftsqualitätsbeiträge (Art. 74 LwG);
- Produktionssystembeiträge (Art. 75 LwG);
- Ressourceneffizienzbeiträge (Art. 76 LwG);
- Übergangsbeiträge (Art. 77 LwG).



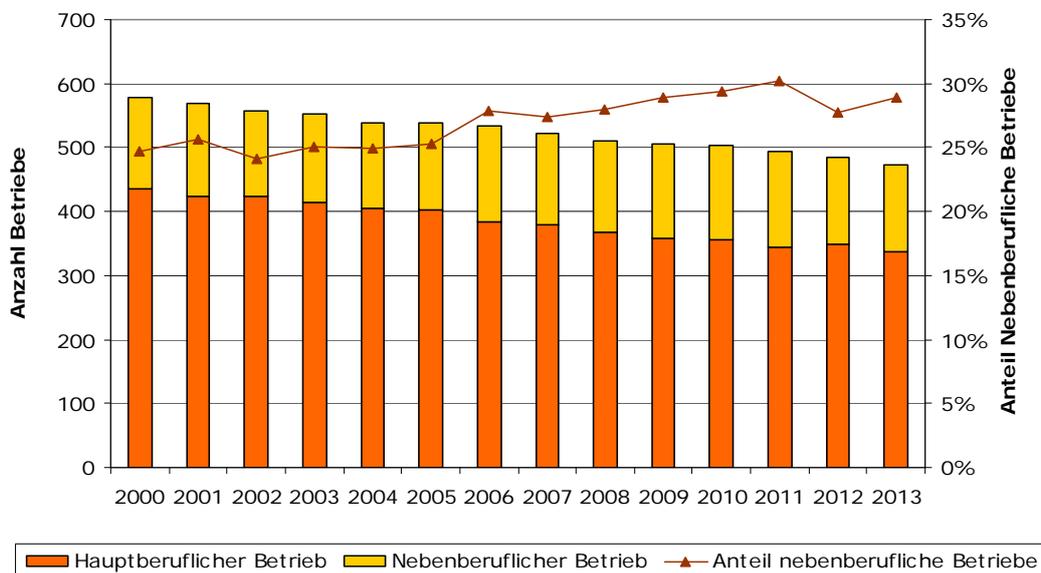
Der Bezug von Direktzahlungen ist einerseits an strukturelle und soziale Eintretens- und Begrenzungskriterien gebunden. Andererseits wird die Erfüllung spezifischer ökologischer Auflagen, die unter den Begriff „Ökologischer Leistungsnachweis“ (ÖLN) fallen, vorausgesetzt.

### 2.3 Entwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft

Die bisherigen Reformschritte des Bundes haben in der Landwirtschaft einen breiten Anpassungsprozess ausgelöst. Die Nidwaldner Landwirtschaftsbetriebe waren gefordert, sich den Herausforderungen zu stellen und sich an den neuen Rahmenbedingungen auszurichten. Die Betriebe haben ihre Strukturen angepasst, die Produktion auf die veränderten Marktbedingungen ausgerichtet, neue landwirtschaftsnahe Aktivitäten zur Diversifikation der Betriebe initiiert oder die ausserbetriebliche Erwerbstätigkeit ausgeweitet.

### 2.3.1 Strukturentwicklung der Nidwaldner Landwirtschaft

Der Strukturwandel geht im Kanton Nidwalden wie in allen anderen Kantonen stetig weiter. So ist die Anzahl der Betriebe von 579 im Jahr 2000 auf 474 im Jahr 2013 zurückgegangen. Dies entspricht einer Reduktion der Anzahl Betriebe um 1,4 Prozent pro Jahr. In der ganzen Schweiz ist die durchschnittliche Abnahme mit 1,6 Prozent grösser; in den umliegenden Kantonen verlief der Strukturwandel mit Ausnahme des Kantons Schwyz (-1,2 Prozent) ebenfalls schneller als in Nidwalden (Obwalden: -1,5 Prozent, Uri und Glarus: -1,9 Prozent). Der Strukturwandel verläuft in Nidwalden vorwiegend über die hauptberuflichen Betriebe mit einem jährlichen Rückgang von 1,7 Prozent. Demgegenüber sind die nebenberuflichen Betriebe seit dem Jahr 2000 pro Jahr lediglich um 0,3 Prozent zurückgegangen. Dieser Unterschied erklärt sich in erster Linie durch die zentrale Lage und das Angebot an Arbeitsplätzen, welche Arbeitskräften aus der Landwirtschaft ausserbetriebliche Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten bieten. Umgekehrt führt die starke Verbundenheit der Nidwaldner Bauernfamilien mit der Landwirtschaft dazu, dass viele Landwirte einen Nebenerwerb aufnehmen und die Landwirtschaft weiterführen.



Als Folge des Strukturwandels wurden die landwirtschaftlichen Betriebe in den letzten Jahren grösser, der Durchschnittsbetrieb verfügte im Jahr 2014 über eine Fläche von 13,3 Hektaren (2000: 10,8 Hektaren) und eine Milchmenge von 96'500 kg (1999: 56'000 kg). Heute bewirtschaften 16 Prozent der Betriebe mehr als 20 Hektaren Fläche, im Jahr 2000 waren es nur 8 Prozent. In dieser Flächenkategorie nimmt die Zahl der Betriebe zu, in den kleineren Flächenkategorien dagegen ab.

### 2.3.2 Entwicklung und Situation im Bereich Ökologie

Im Bereich der Ökologie wurden in den vergangenen Jahren klare Fortschritte erzielt. Diese stehen in enger Verbindung mit den agrarpolitischen Massnahmen des Bundes, aber auch den ergänzenden kantonalen Fördermassnahmen.

- Im Jahr 2012 wurden 99 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Nidwalden nach ökologischen Kriterien bewirtschaftet (ÖLN oder Biorichtlinien) und sind damit direktzahlungsberechtigt. Mit der Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis ÖLN gelten die Anforderungen einer Nutztierhaltung nach dem Tierschutzgesetz, einer ausgeglichenen Düngerbilanz, eines angemessenen Anteils an ökologischen Ausgleichsflächen (neu: Biodiversitätsförderflächen) und ausreichender Pufferstreifen auf der ganzen Nutzfläche.

- 15 Prozent der Betriebe mit knapp 17 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche wirtschaften nach den Richtlinien des biologischen Landbaus.
- 947 Hektaren oder 16 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind ökologische Ausgleichsflächen (als Basis für den ÖLN sind auf Ebene der Einzelbetriebe mindestens 7 Prozent gefordert). Die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz schätzt die Qualität der ökologischen Ausgleichsflächen grundsätzlich als hoch ein; insgesamt erfüllen ca. 80 Prozent der Flächen die Anforderungen einer besonderen ökologischen Qualität gemäss der Direktzahlungsverordnung (DZV SR 910.13). Der Anteil der in den 26 Vernetzungsprojekten eingebundenen Ausgleichsflächen liegt im Kanton bei über 60 Prozent.
- 52 Prozent der Nutztiere werden nach den bundesrechtlichen Anforderungen für einen regelmässigen Auslauf im Freien gehalten (Raus-Verordnung SR 910.132.5). Rund 35 Prozent der Nutztiere werden nach den bundesrechtlichen Anforderungen für besonders tierfreundliche Stallungssysteme gehalten (BTS-Verordnung SR 910.132.4). Die Beteiligung an den beiden Ethoprogrammen RAUS und BTS nimmt weiter zu, wobei die Teilnahme am BTS-Programm eine Laufstallhaltung der Tiere voraussetzt.
- Die natürlichen Produktionsbedingungen im Kanton Nidwalden, welche in erster Linie eine Grünlandnutzung erlauben, widerspiegeln sich in der auf die Viehwirtschaft ausgerichteten landwirtschaftlichen Produktion. Trotz einer Reduktion der Anzahl Tiere in den letzten zehn Jahren sind die Tierbestände und die Nutzungsintensität der landwirtschaftlichen Flächen im Kanton Nidwalden nach wie vor hoch.
- Die Entwicklungen bei der Ökologie und beim Tierwohl sind positiv, indem die Beteiligung an den verschiedenen Programmen des Bundes stetig gestiegen ist. Durch die ergänzenden kantonalen Massnahmen zur Förderung von ungedüngten Pufferstreifen sowie zur Reduktion der Ammoniak-Verluste und zur Erhöhung der Stickstoff-Effizienz in der Landwirtschaft konnte zudem in Bereichen mit einem klaren Handlungsbedarf gezielte Verbesserungen erreicht werden.

### **2.3.3 Entwicklung und Situation im Bereich Ökonomie**

Die wirtschaftliche Entwicklung und Situation in der Landwirtschaft ist vor allem im Berggebiet als schwierig einzustufen.

- Die Direktzahlungen sind mit einem Anteil von rund 30 Prozent der totalen Rohleistung für die Landwirtschaftsbetriebe zentral. Speziell die tierbezogenen Direktzahlungen sind ein wichtiger Bestandteil der Einkommen. Diese haben in den letzten Jahren zugenommen und kompensierten den Rückgang des gesamten Produktionswerts teilweise.
- Die wirtschaftliche Situation der Nidwaldner Betriebe hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft. Das mittlere landwirtschaftliche Einkommen ist um knapp 20 Prozent gesunken. Als problematisch ist speziell die Entwicklung der Fremdkosten einzustufen.
- Grundsätzlich spiegeln sich die strukturellen Voraussetzungen der Betriebe, die natürlichen Produktionsgrundlagen und die relativ hohe Intensität der Produktion auch in der betriebswirtschaftlichen Situation. Der grösste Teil des landwirtschaftlichen Produktionswerts stammt aus der tierischen Produktion. Steigende Fremdkosten und ein sinkender landwirtschaftlicher Produktionswert führten zu einem Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen. Direktzahlungen und ausserlandwirtschaftliche Erwerbseinkommen haben den Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen weitgehend ausgeglichen.
- Die Tal- und Hügelbetriebe konnten ihre Haushaltseinkommen in den letzten zehn Jahren halten. Die Bergbetriebe konnten den Einkommensrückgang aus der Landwirtschaft dagegen nicht vollständig kompensieren. Die Entwicklung in den letzten Jahren lässt zudem auf eine Verschärfung der Situation schliessen. Insbesondere die Zunahme der Sachkosten muss für die mittelfristige Entwicklung als problematisch betrachtet werden.

### 2.3.4 Entwicklung und Situation im Bereich Soziales

Die Herausforderungen, denen sich die Landwirtschaft in der Vergangenheit stellen musste, tangierten die Bauernfamilien direkt und beeinflussten damit auch ihre soziale Situation.

- Die Nidwaldner Bäuerinnen und Bauern sind mit ihrem Lebensstandard grundsätzlich zufrieden, trotz der generell hohen Arbeitsbelastung und gesundheitlicher Probleme. Für die meisten Betriebe bietet das Gesamteinkommen eine ausreichende Existenz.
- Die landwirtschaftliche Produktion und das landwirtschaftliche Einkommen spielen in der Befindlichkeit der Nidwaldner Bäuerinnen und Bauern eine zentrale Rolle. Obwohl der landwirtschaftliche Spielraum zur Verbesserung der finanziellen Situation für viele Betriebe gering ist, ist eine Betriebsaufgabe oder der Verkauf von Boden keine Alternative. Dies bekräftigt die starke Verbundenheit mit der Landwirtschaft.
- Die Nachfolgesituation im Kanton Nidwalden ist im Vergleich zu anderen Bergregionen gut. Nur bei 12 Prozent der Betriebe ist die Nachfolge nicht gesichert; entsprechend dürfte der Strukturwandel auch in den nächsten Jahren relativ langsam verlaufen.
- Als negative Aspekte geben die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter die physische und psychische Belastung an. Eine zu hohe Arbeitsbelastung ist zumindest teilweise mit gesundheitlichen Problemen verbunden. Zwischen der empfundenen finanziellen und psychischen Belastung besteht bei einigen wenigen Bäuerinnen und Bauern ein Zusammenhang. Die psychische Belastung sinkt, wenn das Gesamteinkommen eine ausreichende Existenz bietet, während der Lebensstandard als schlechter eingestuft wird, wenn das landwirtschaftliche Einkommen als unzureichend beurteilt wird.

### 2.3.5 Fazit zur Situation der Nidwaldner Landwirtschaft

Die auf „mehr Ökologie“, „mehr Markt“, „Deregulierung“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ ausgerichtete Agrarreform ist für die Nidwaldner Landwirtschaft unterschiedlich zu beurteilen. Während die ökologischen Ziele weitgehend und die sozialen Ziele teilweise erreicht wurden, bestehen bei den wirtschaftlichen Zielen nach wie vor bedeutende Ziellücken. Grosse Defizite bestehen bei der Wirtschaftlichkeit, welche speziell durch die hohen und steigenden Kosten tangiert wird. Trotzdem ist es den Betrieben dank zusätzlichen Nebeneinkommen gelungen, die Einkommensverluste aus der Landwirtschaft zu kompensieren.

Wichtige Stärken und Schwächen der Nidwaldner Landwirtschaft sind:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Starke Verbundenheit der Nidwaldner Bauernfamilien mit der Landwirtschaft.</li> <li>➤ Relativ gute Nachfolgesituation auf den Betrieben.</li> <li>➤ Betriebe können rückläufiges landwirtschaftliches Einkommen über Nebenerwerb kompensieren, Gesamteinkommen sichert mehrheitlich die Existenz.</li> <li>➤ Zentrale Lage und Ausbildung in KMUs erlaubt Zu- und Nebenerwerb.</li> <li>➤ Akzeptanz der Landwirtschaft ist hoch.</li> <li>➤ Intakte Landschaft in Bergregion, gepflegte Alpen, hohes Landschaftspotenzial, hoher Anteil an Ökoflächen und Vernetzungsprojekten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kleinstrukturierte Betriebe mit hohen Produktionskosten. Sinkende landwirtschaftliche Einkommen aufgrund steigender Kosten.</li> <li>➤ In den bestehenden Strukturen ist der landwirtschaftliche Spielraum zur Verbesserung der finanziellen Situation für viele Betriebe gering.</li> <li>➤ Tiefe Flächenmobilität und Flächenverfügbarkeit.</li> <li>➤ Hoher Investitionsbedarf.</li> <li>➤ Geographische Ausgangslage beschränkt Anpassungsstrategie.</li> <li>➤ Ungenutzte Potenziale in der Zusammenarbeit innerhalb der Landwirtschaft, aber auch zwischen Landwirtschaft und Verarbeitern.</li> <li>➤ Starker Flächendruck durch Bautätigkeit, Kulturlandschaftsverlust.</li> </ul>

Bei einer vergleichsweise guten Nachfolgesituation der Betriebe ist davon auszugehen, dass der Strukturwandel in den nächsten Jahren im bisherigen Rahmen verlaufen dürfte. Damit dürften sich die Strukturen weiter in Richtung grösserer und wettbewerbsfähigerer Betriebe entwickeln, wenn auch nur langsam. Obwohl nur wenige Betriebe beabsichtigen, ihre Produktionsausrichtung anzupassen, ist der Investitionsbedarf in der Nidwaldner Landwirtschaft in den nächsten Jahren dennoch hoch. Am ehesten sehen die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter eine Perspektive im Betriebswachstum oder in der Aufnahme eines Zu- oder Nebenerwerbs. Allerdings sehen auch viele Betriebe eine Reduktion des Zu- oder Nebenerwerbs als mögliche Anpassungsstrategie.

### **3 Bisherige kantonale Massnahmen**

#### **3.1 Übersicht über die bisherigen kantonalen Massnahmen**

Grundlage für die kantonale Landwirtschaftspolitik ist Art. 104 BV, welcher die Oberziele für die Agrarpolitik des Bundes festlegt. Gemäss Verfassung sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Als weiteres explizites Ziel kommt das Tierwohl hinzu. Die Erbringung dieser Leistungen wird vom Bund abgegolten, indem er das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen ergänzt. Mit den spezifischen Direktzahlungen werden diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen gefördert. Ergänzend sollen mit den Strukturverbesserungsmassnahmen die Betriebsgrundlagen verbessert, die Produktionskosten gesenkt und die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum verbessert werden.

Die kantonale Landwirtschaftspolitik unterstützt und ergänzt die Bestrebungen und die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Landwirtschaft mit folgenden Zielen:

- Förderung einer wettbewerbsfähigen und ökologischen Landwirtschaft;
- Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums, d.h. Sicherstellung der Lebensqualität der Nidwaldner Bevölkerung und Bereitstellung der Grundlagen für den Tourismus;
- Förderung innovativer Projekte mit hohem Wertschöpfungspotenzial für die Region und den ländlichen Raum;
- Abfederung sozialer Härtefälle als Folge des zu erwartenden Strukturwandels;
- Förderung einer qualitativ hochstehenden Aus- und Weiterbildung mit dem Ziel, insbesondere die betriebswirtschaftlichen, produktionstechnischen, ökologischen und sozialen Kenntnisse zu verbessern.

Um diese Ziele zu erreichen, trifft der Kanton eine Reihe von Massnahmen, welche die Produktion von marktfähigen Produkten fördern und eigenständige Betriebe erhalten sollen. Als Basis sollen die Massnahmen eine zukunftsgerichtete Weiterbildung und Beratung gewährleisten und günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Landwirtschaft schaffen. Die kantonale Unterstützung summierte sich von 2008 bis 2011 auf total 7,93 Mio. Franken. Für die Jahre 2012 bis 2015 wurde vom Landrat ein Rahmenkredit in der Höhe von 8,69 Mio. Franken bewilligt. Dazu kam in den Jahren 2012 und 2013 ein Spezialkredit von je 100'000 Franken für Wohnbausanierungen. Dieser Betrag wurde für das Jahr 2014 nicht mehr budgetiert.

Massnahme	Rahmenkredit 2008–2011		Rahmenkredit 2012–2015	
	Betrag	Anteil	Betrag	Anteil
Pufferstreifen – Schutz von Fliessgewässern	315'100 Fr.	4.0 %	320'000 Fr.	3.7 %
Projekte	64'800 Fr.	0.8 %	51'000 Fr.	0.6 %
Ressourcenprojekt Ammoniak – Schleppschlauchverteiler	131'400 Fr.	1.7 %	229'000 Fr.	2.6 %
Ökol. Ausgleichsflächen	749'500 Fr.	9.4 %	800'000 Fr.	9.3 %
Steillagenprogramm	1'124'300 Fr.	14.2 %	1'120'000 Fr.	12.9 %
Absatzförderung	380'400 Fr.	4.8 %	250'000 Fr.	2.9 %
Strukturverbesserungen	2'792'300 Fr.	35.2 %	3'800'000 Fr.	43.7 %
Viehzucht: Viehmarkt und Absatz	32'500 Fr.	0.4 %	(40'000 Fr.)	(0.5 %)
Viehzucht: Viehschauen	240'000 Fr.	3.0 %	240'000 Fr.	2.7 %
Betriebsumstellungen, Betriebsaufgabe	42'400 Fr.	0.5 %	60'000 Fr.	0.6 %
Förderung Landarrondierung	29'800 Fr.	0.4 %	40'000 Fr.	0.4 %
Förderung Hochstammbäume	405'200 Fr.	5.1 %	180'000 Fr.	2.1 %
Wohnbausanierungen	1'624'700 Fr.	20.5 %	1'600'000 Fr.	18.3 %
Total	7'932'400 Fr.		8'690'000 Fr.	

### 3.2 Evaluation der befristeten kantonalen Massnahmen

Im geltenden Kantonalen Landwirtschaftsgesetz sind zehn kantonale Massnahmen zur Förderung der Landwirtschaft enthalten, die gemäss Art. 37 Abs. 1 bis Ende 2015 befristet sind. Auf der Basis einer Wirkungsanalyse hat das Parlament über deren Weiterführung zu entscheiden respektive neue Massnahmen zu prüfen.

Die Wirkung der kantonalen Fördermassnahmen wurde im Rahmen des Projekts „Analyse & Perspektiven für die Landwirtschaft im Kanton Nidwalden“ detailliert untersucht. Die Wirkungsbeurteilung ist insofern schwierig, als neben den Angaben zur Beteiligung der Betriebe respektive zur Zahl der geförderten Projekte für die verschiedenen Massnahmen klare (quantitative) Ziele und Messergebnisse schwierig zu definieren sind. Entsprechend werden die Wirkung und die Zielerreichung qualitativ eingeschätzt. Nachfolgend sind die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zusammengefasst. Aufgelistet sind die befristeten Massnahmen, welche über den Rahmenkredit finanziert werden.

Massnahme	Ø Leistungen 2008–2011	Zielerreichung – Wirkung
<b>Bewirtschaftungsmethoden (Art. 3 Abs. 1)</b>		
Schutz von Fliessgewässern und Seen durch besonders umwelt- und standortgerechte Bewirtschaftung entlang der Gewässer; Vermeidung Nährstoffabfluss; Förderung der ökologischen Vernetzung (Pufferstreifen)	78'750 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011: 119 Betriebe mit 40 km Pufferstreifen, insgesamt weisen ca. 20–25 % der Gewässer einen Pufferstreifen auf.</li> <li>- Zusätzliche Pufferstreifen tragen zur Reduktion von Nährstoffeinträgen in die Fliessgewässer und Seen bei.</li> <li>- Ausmass der Reduktion hängt neben der Anlage der Pufferstreifen stark von der Einhaltung der Auflagen durch die Landwirte ab.</li> <li>- Anlage extensiv genutzter Pufferstreifen reduziert Produktionspotenzial der Betriebe und die düngbare Fläche.</li> </ul>

Förderung eines umweltverträglichen und effizienten Hofdüngereinsatzes zur Reduktion der Ammoniakverluste in der Landwirtschaft und zur Erhöhung der Stickstoff-Effizienz (Ressourcenprojekt Ammoniak)	32'850 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011: 97 Betriebe mit 937 ha geförderter Fläche (Zielfläche 2015: 1800 ha).</li> <li>- Überbetrieblicher Einsatz von Schleppschlauchverteilern dürfte Ammoniakemissionen reduzieren und Stickstoffeffizienz verbessern oder zumindest zu einer Stabilisierung der Emissionen beitragen. Zudem verbessert die vorgegebene Einsparung die Düngungseffizienz.</li> <li>- Ammoniakemissionen sind nach wie vor hoch und es ist keine Veränderung über die Zeit sichtbar, womit die angestrebte Reduktion der Ammoniakemissionen nicht erreicht werden dürfte.</li> </ul>
Unterstützung von Projekten zur Förderung einer umweltgerechten Bewirtschaftung (z.B. Vernetzung von ökol. Ausgleichsflächen und Bekämpfung der Borstenhirse)	16'200 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mit der finanziellen Unterstützung des Kantons konnten z.B. Bekämpfungsstrategien gegen Problempflanzen erarbeitet oder Projekte zur Förderung von ökologischen Bewirtschaftungsmethoden begleitet werden („Vernetzung Bauernverband“, „Nutzungskonzept Singgäu/Bannalp“ oder „Projektbegleitung Ressourcenprojekt Zentralschweiz“).</li> <li>- Der Unterstützung kommt im Einzelfall eine hohe Bedeutung zu, weil seitens der Landwirtschaft meist die notwendigen Mittel für Projekte zur Förderung und Sicherung einer standortgerechten und nachhaltigen Bewirtschaftung fehlen (z.B. für eine fachliche externe Begleitung). Ohne spezifische Förderung könnten die einzelnen Projekte nicht umgesetzt werden.</li> </ul>
<b>Hochstammbäume (Art. 3a Abs. 1)</b>		
Förderung der Ökologie und der Wertschöpfung sowie Erhaltung des typischen Landschaftsbildes durch Erhaltung und Erneuerung der Hochstammfeldobstbäume	117'000 bis 125'000 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008–2011: 240 Betriebe mit 1620 geförderten Bäumen.</li> <li>- Förderung von Hochstammbäumen wird insgesamt positiv beurteilt, speziell die Ersatzpflanzungen nach Feuerbrand.</li> <li>- Quantitative Erhaltung und der Ausbau der Hochstammbäume ist erreicht.</li> <li>- Beitrag zur Wertschöpfung ist gering, Wertschöpfungskette der Obstverwertung steht noch nicht.</li> <li>- Förderung Bäume wertet das Landschaftsbild auf, der ökologische Wert der Obstgärten hängt massgeblich vom Unternutzen, vom Unterhalt und von der Pflege der Bäume ab.</li> </ul>
<b>Tierzucht (Art. 4 Abs. 2)</b>		
Unterstützung von Nutztierausstellungen mit dem Ziel einer tierzüchterischen Standortbestimmung sowie einer Unterstützung öffentlich-kultureller Veranstaltungen	60'000 Fr. für Gross- und Kleinviehschau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die zur Standortbestimmung sowie zur Zucht- und Absatzförderung notwendigen Auffuhrzahlen an den Viehschauen und auf den Viehmärkten konnten gehalten oder leicht erhöht werden.</li> <li>- Schauen sind wichtige Treffpunkte für die Bevölkerung mit den Bäuerinnen und Bauern aus dem Kanton, zudem leisten sie einen Beitrag zur Förderung des Bildes der Landwirtschaft in der Nidwaldner Bevölkerung.</li> </ul>
Unterstützung Durchführung Viehmarkt und Viehabsatz	8'120 Fr.	
<b>Steillagenbeiträge (Art. 7)</b>		
Schutz und Pflege der Kulturlandschaft sowie Vermeidung von Erosion durch eine standortgerechte Bewirtschaftung von Mäh- und Streuwiesen mit über 35 % Neigung	281'080 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1680 Hektaren oder 93 % aller Hang- und Steillagen im Kanton werden mit Steillagenbeiträgen unterstützt.</li> <li>- Beiträge sind ein wirkungsvolles Instrument zur Förderung der Bewirtschaftung von Steillagen und wirken der Flächenaufgabe entgegen, speziell auf arbeitsintensiven Flächen.</li> <li>- Unter Berücksichtigung der Hangbeiträge des Bundes dürften die maschinell nutzbaren Hanglagen bis 50 % Neigung auch ohne kantonale Beiträge bewirtschaftet werden.</li> </ul>
<b>Absatzförderung (Art. 11 Abs. 2 und 3)</b>		
Unterstützung der Absatzförderung landwirtschaftlicher Produkte zur Erhaltung resp. Erhöhung der regionalen Wertschöpfung	95'100 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Von 2008–2011 wurden total 22 Projekte unterstützt.</li> <li>- Einzelbetriebliche Projekte weisen beachtlichen wirtschaftlichen Erfolg auf und Betriebe bieten neue, innovative Produkte oder Dienstleistungen an.</li> <li>- Wirkung der regionalen resp. gemeinschaftlichen Projekte ist aufgrund der begrenzten Ressourcen und der fehlenden Konstanz gering.</li> <li>- Wirkung wird über die beschränkte Zahl innovativer Projekte und die Beschränkung auf Anschubfinanzierungen limitiert.</li> </ul>

<b>Betriebsumstellung, Betriebsaufgaben (Art. 13 Abs. 1)</b>		
Unterstützung der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für Betriebsumstellungen oder Betriebsaufgaben zur Verhinderung sozialer Härtefälle	10'600 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Von 2008 bis 2011 wurden 15 Betriebe unterstützt.</li> <li>- Flexibles Instrument ermöglicht eine gezielte Unterstützung der Betriebe in entscheidenden Phasen.</li> <li>- Im Einzelfall weisen die Beiträge eine sehr hohe Wirkung auf, indem die Betriebe eine umfassende Analyse ihres Betriebs und ein zukunftsgerichtetes Konzept erarbeiten.</li> <li>- Aufgrund der geringen Zahl unterstützter Betriebe ist die sektorale Wirkung gering.</li> </ul>
<b>Gemeinschaftliche Massnahmen (Art. 18 Abs. 2)</b>		
Förderung kostengünstiger und rationeller Betriebsstrukturen über die Grundlagenbeschaffung für Landumlegungen oder Pachtlandarrondierungen	7'450 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung der Projekte „Pachtlandarrondierung Buochs“ und „Moderne Melioration Wolfenschiessen“.</li> <li>- Grundsätzlich kommt Landumlegungen und Flächenarrondierungen mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung eine sehr hohe Bedeutung zu, insbesondere mit Blick auf den fortschreitenden Strukturwandel in der Nidwaldner Landwirtschaft und den zunehmenden wirtschaftlichen Druck.</li> <li>- Unterstützung ermöglicht wichtige Koordinations- und Informationsaufgaben, die für Projektrealisierung wichtig sind.</li> </ul>
<b>Wohnbausanierung (Art. 20–20e)</b>		
Unterstützung der Sanierung oder Erstellung von Betriebsleiterwohnungen von Landwirtschaftsbetrieben in der Berg- und Hügelzone mit Beiträgen zur Verbesserung der Wohnqualität.	406'200 Fr.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Von 2008 bis 2011 wurden total 18 Projekte unterstützt.</li> <li>- Im Einzelfall wirkt sich die Förderung positiv auf die Wohnsituation und damit auf die Existenzgrundlagen und die Lebensbedingungen der Bauernfamilien aus.</li> <li>- Wirkung beschränkt sich auf die geförderten Betriebe, Förderung leistet aber einen Beitrag zum agrar- und regionalpolitisch anerkannten Ziel der dezentralen Besiedlung.</li> <li>- Beiträge dürften nicht in jedem Fall ausschlaggebend für den Investitionsentscheid sein, Projekte würden allenfalls in einem reduzierten Umfang auch ohne Beiträge realisiert.</li> </ul>

### 3.3 Fazit zur Wirkungsbeurteilung der bisherigen kantonalen Massnahmen

Der Kanton Nidwalden unterstützte die Landwirtschaft von 2008 bis 2011 aus dem vierjährigen Rahmenkredit mit 1,98 Mio. Franken pro Jahr. Für die Periode 2012 bis 2015 sind jährliche Ausgaben von 2,17 Mio. Franken geplant. Über die Hälfte der Mittel wurde bisher für die Strukturverbesserungen und die Wohnbausanierung aufgewendet. Weitere wichtige Ausgabenbereiche waren die Förderung von umwelt- und standortgerechten Bewirtschaftungsmethoden, die Förderung des ökologischen Ausgleichs und das Steillagenprogramm. Die kantonalen Ausgaben für die Strukturverbesserung, das Ressourcenprojekt Ammoniak und für die ökologischen Ausgleichsflächen werden jeweils durch Bundesbeiträge kofinanziert.

Aufbauend auf der Beurteilung der Einzelmassnahmen lassen sich die Ergebnisse der Wirkungsanalyse summarisch in folgenden Punkten zusammenführen:

- Die Programme sind effektiv, indem die Instrumente und Förderkriterien auf eine zielgerichtete Entwicklung der Landwirtschaft und die Erbringung der geförderten Leistungen ausgerichtet sind.
- Im Gegensatz zu den Steillagenbeiträgen bestehen bei den Pufferstreifen oder beim Ressourcenprogramm Ammoniak relativ grosse Ziellücken bezüglich der beteiligten Flächen, was die Wirkung der Programme limitiert. Dagegen erfüllen die in das Programm eingebundenen ökologischen Ausgleichsflächen die Qualitätsanforderungen mehrheitlich. In Kombination mit der hohen Beteiligung ist das Programm als erfolgreich einzustufen.
- Die Wirkung der ökologisch ausgerichteten Massnahmen hängt zentral von der Erfüllung der Auflagen durch die Landwirte ab. Verstösse gegen Auflagen sind speziell bei denjenigen Massnahmen zu erwarten, welche das Produktionspotenzial der Betriebe oder die düngbare Fläche reduzieren. Die Wirkung verschiedener Programme wird durch die

Ausrichtung der Nidwaldner Landwirtschaft, die vergleichsweise hohe Nutzungsintensität und die Knappheit des Faktors Boden mit beeinflusst.

- Das Programm zur Absatzförderung ermöglicht eine einmalige Unterstützung innovativer Ideen. Während die einzelbetrieblichen Projekte meist einen beachtlichen wirtschaftlichen Erfolg aufweisen, ist die Wirkung der regionalen respektive gemeinschaftlichen Projekte geringer. Der regionalwirtschaftlich ausgerichteten, branchenübergreifenden Absatzförderung fehlt bei einer einmaligen Unterstützung eine minimale Kontinuität, welche für den wirtschaftlichen Erfolg ausschlaggebend wäre.
- Den Strukturverbesserungsmassnahmen kommt eine hohe Bedeutung zu, weil diese den Betrieben die notwendigen strukturellen Anpassungen an die ändernden Rahmenbedingungen erleichtern. Ohne Investitionshilfen könnte ein hoher Anteil der einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht (mehr) getätigt werden, was die Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft mittel- und langfristig infrage stellen würde. Allgemein sind die Strukturverbesserungsmassnahmen nicht nur ein landwirtschaftlich, sondern auch ein regionalwirtschaftlich wertvolles Förderinstrument.
- Im Vergleich zur Effektivität ist die Effizienz der kantonalen Agrarpolitik kritischer zu beurteilen, weil Massnahmen wie das Steillagenprogramm oder die Wohnbausanierung bei einem hohen Mitteleinsatz Mitnahmeeffekte aufweisen oder bei den realisierten Investitionen zu Kostensteigerungen führen können.
- Bei den meisten Programmen ist ein spezifisches Monitoring, welches eine fundierte Wirkungsbeurteilung zulassen würde, schwer umzusetzen. Allfällige Kontrollen erfolgen mehrheitlich koordiniert mit den Kontrollen der Direktzahlungen und des ökologischen Leistungsnachweises oder im Rahmen der Gesuchsbewilligung für die Strukturverbesserungen.

#### **4 Ergebnis der externen Vernehmlassung**

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Kantonales Landwirtschaftsgesetz; kLwG) dauerte vom 9. September 2014 bis zum 28. November 2014. Zur Vorlage äusserten sich 10 politische Gemeinden, 5 politische Parteien und 5 betroffene Organisationen.

Die Vorlage zur Änderung des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes ist insgesamt positiv aufgenommen worden. Die Anpassung der Rahmenbedingungen aufgrund der neuen Reformschritte der Agrarpolitik des Bundes sowie die Ausrichtung der kantonalen Gesetzgebung auf eine nachhaltige und produzierende Landwirtschaft, welche die von der Gesellschaft gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt, werden im Grundsatz unterstützt. Insbesondere die an der Vernehmlassung teilnehmenden Gemeinden und eine Partei unterstützen die vorgesehene Gesetzesänderung zum allergrössten Teil. Als Hauptanliegen bringen drei teilnehmende Parteien sowie die bäuerlichen Verbände die Forderung ein, dass an der Unterstützung der Wohnbausanierung sowie an der Förderung der Hochstammbäume (Ersatzpflanzungen) teilweise bzw. insgesamt festzuhalten sei. Eine Partei spricht sich gegen die Beibehaltung der Unterstützung der Viehschauen und des Viehabsatzes aus. Weitere Anliegen betreffen Punkte, die auf der Ebene der Verordnung geregelt werden müssen.

Obwohl der Rahmenkredit dem Landrat erst in einem späteren Schritt und als separates Geschäft beantragt wird, äusserte sich ein Grossteil der Vernehmlassenden auch zu dieser Anpassung. Neun der zehn teilnehmenden Gemeinden und eine Partei unterstützen mit der Befürwortung der Vorlage auch die damit verbundenen Kürzungen des Rahmenkredits. Weiteres Potential für Kürzungen sieht eine Partei aufgrund der trotz Spardruck weiterhin in hohem Masse vorgesehenen Unterstützung der Landwirtschaft. Drei Parteien sowie die bäuerlichen Verbände sprechen sich für eine geringere Reduktion des Rahmenkredits aus. Von diesen Vernehmlassenden sowie einer Gemeinde wird verschiedentlich die Sorge geäussert,

dass der Druck auf die Nidwaldner Landwirtschaft durch die Agrarpolitik 2014–2017 des Bundes infolge der Kürzung des Rahmenkredits 2016–2019 noch zusätzlich verstärkt wird.

In der Gesamtbetrachtung sämtlicher Stellungnahmen ist somit keine eindeutige Meinung auszumachen, durch welche sich eine grundlegende Änderung des vorliegenden Gesetzesentwurfs aufdrängen würde. Bezüglich des Rahmenkredits 2016 – 2019 hält der Regierungsrat an dem Ende August 2014 verabschiedeten Paket „Massnahmen Haushaltsgleichgewicht“ fest.

## **5 Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes**

Die geplante Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes leitet sich einerseits aus dem bestehenden Handlungsbedarf ab, wobei die Neuausrichtung der Direktzahlungen im Rahmen der AP 2014–17 im Vordergrund steht. Andererseits ist die Teilrevision mit der Überprüfung der bestehenden Massnahmen notwendig, weil ein grosser Teil der heutigen kantonalen Fördermassnahmen gemäss Art. 37 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes bis am 31. Dezember 2015 befristet ist.

### **5.1 Handlungsbedarf**

#### **5.1.1 Handlungsbedarf aus der bisherigen Entwicklung der Landwirtschaft**

Die Nidwaldner Landwirtschaft ist nach wie vor von einem hohen Anteil klein strukturierter Betriebe geprägt, welche mit vergleichsweise hohen, in den letzten Jahren weiter gestiegenen Kosten produzieren. Letzteres spiegelt sich darin, dass sich die wirtschaftliche Situation der Nidwaldner Betriebe in den letzten Jahren weiter verschärft hat und die Einkommen aus der Landwirtschaft gesunken sind. Der vergleichsweise langsame Strukturwandel und damit verbunden das geringe Wachstum der Betriebe tangieren die Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaftsbetriebe, indem kostenrelevante Grösseneffekte nur bedingt genutzt werden können. Der Fortbestand vieler Nebenerwerbsbetriebe in der Landwirtschaft beschränkt die Entwicklung der übrigen Haupterwerbsbetriebe in Richtung kostengünstigerer Strukturen. Umgekehrt sind Betriebe mit einem bedeutenden Nebeneinkommen weniger stark von der Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft abhängig, was ihre wirtschaftliche Situation und Stabilität verbessert.

Mit Blick auf die fortschreitende Liberalisierung der Agrarmärkte sind die Betriebe gezwungen, die Wertschöpfung zu steigern und die Produktionskosten zu senken, um ihre Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Der Nutzung aller betrieblichen und überbetrieblichen Potenziale zur Senkung der Kosten, insbesondere der Strukturkosten für Gebäude und Maschinen, kommt damit eine hohe Bedeutung zu. Neben der Förderung kostengünstiger und rationeller Betriebs- und Produktionsstrukturen sind zusätzlich alle Möglichkeiten zur Steigerung der Wertschöpfung sowie zur Ausschöpfung bestehender Einkommenspotenziale in landwirtschaftsnahen Bereichen gezielt zu nutzen. Letzteres umfasst die Diversifikation der Betriebe (z.B. durch touristische oder soziale Dienstleistungen, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten auf dem Betrieb). Neben einzelbetrieblichen Aktivitäten und Projekten stehen in den Bereichen der Vermarktung und der Senkung der Produktionskosten speziell auch gemeinschaftliche Aktivitäten im Vordergrund.

#### **5.1.2 Handlungsbedarf aus der Umfeldentwicklung**

Wichtigste Umfeldveränderung für die Nidwaldner Landwirtschaftsbetriebe sind die seit dem 1. Januar 2014 laufende Umsetzung der AP 2014–17 und die darin eingebettete Neuausrichtung des Direktzahlungssystems. Für die stark auf die Tierhaltung ausgerichteten Landwirtschaftsbetriebe stellt die Aufhebung der bisherigen pauschalen Tier- und Flächenbeiträge

und die Einführung leistungsorientierter Instrumente eine grosse Herausforderung dar. Kurzfristig wird die finanzielle Differenz zwischen den bisherigen allgemeinen Direktzahlungen und den neuen leistungsbezogenen Direktzahlungen an einen Betrieb zwar durch die sogenannten Übergangsbeiträge abgedeckt. Diese Beiträge sollen einen sozialverträglichen Wechsel zum neuen Direktzahlungssystem sicherstellen, werden mit zunehmender Beteiligung an den freiwilligen Programmen jedoch stetig sinken. Entsprechend können die Betriebe die für die Einkommenssicherung zentralen Direktzahlungen nur halten, wenn sie sich zunehmend an den Programmen in den Bereichen Ressourceneffizienz, nachhaltige Produktionssysteme, Kulturlandschaft, sichere Versorgung, Biodiversität und Tierwohl beteiligen.

Die Neuausrichtung des Direktzahlungssystems bedingt entsprechende Anpassungen in der Ausrichtung der Betriebe, aber auch auf Seiten des Kantons. Im Vordergrund steht einerseits der Nachvollzug der Gesetzesanpassungen im Kantonalen Landwirtschaftsgesetz. Andererseits kann der Kanton die Anpassung der Betriebe an das neue System unterstützen, indem er Massnahmen zur Steigerung der Beteiligung der Betriebe an den neuen Programmen gezielt unterstützt. Gleichzeitig hat das neue Direktzahlungssystem des Bundes zur Folge, dass bisherige kantonale Massnahmen obsolet werden, weil der Bund seine Förderprogramme ausweitet und einzelne bisherige kantonale Programme übernimmt.

Nach Ansicht des Bundesrates verfügt die Land- und Ernährungswirtschaft mit der AP 2014–17 über gute Rahmenbedingungen, die weit über das Jahr 2017 hinaus eine zielführende Grundlage für eine produzierende und auf den Schutz der natürlichen Ressourcen ausgerichtete Landwirtschaft sind. Entsprechend dürften die Anpassungen der AP 2014–17 auch mittel- und langfristig ihre Wirkung entfalten. Weitergehende Informationen zur Ausrichtung der Agrarpolitik nach 2017 stehen zurzeit nicht zur Verfügung. Mit dem Bericht zum Postulat Leo Müller „Bemessung der Standardarbeitskraft“ (Po. 12.3906) hat der Bundesrat im Juni 2014 über das weitere Vorgehen zu der in der AP 2014–17 angestrebten, dann aber zurückgestellten Anpassung der Faktoren zur Berechnung der Standardarbeitskräfte SAK entschieden. Für 2016 soll auf Verordnungsstufe einerseits eine Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt erfolgen. Gleichzeitig soll die heutige Normarbeitszeit, die der Berechnung der SAK zu Grunde liegt, von 2800 auf 2600 Stunden pro Jahr gesenkt und mit jener selbständig erwerbender Personen ausserhalb der Landwirtschaft vergleichbar gemacht werden. Andererseits sollen im Bereich des Bodenrechts und der Strukturverbesserungsmassnahmen landwirtschaftsnahe Tätigkeiten, die teilweise einen substantziellen Anteil an das Einkommen und damit an die langfristige Existenzfähigkeit eines Betriebes leisten, ebenfalls mit SAK-Zuschlägen berücksichtigt werden.

Die geplante Anpassung der SAK-Faktoren wird zur Folge haben, dass einzelne Betriebe nicht mehr die erforderliche Grösse für ein landwirtschaftliches Gewerbe oder die Minimalgrösse für Investitionshilfen erreichen, soweit sie keine landwirtschaftsnahen Tätigkeiten ausüben oder die Anpassungen der Normalarbeitszeit und der SAK-Faktoren sich nicht neutralisieren.

### **5.1.3 Handlungsbedarf aus der Wirkungsanalyse der Fördermassnahmen**

Ergänzend zu den bereits angesprochenen Punkten lässt sich der Handlungsbedarf aus der Wirkungsanalyse der kantonalen Fördermassnahmen in drei Punkten zusammenfassen:

- Allgemein sind Programme wie z.B. Wohnbausanierung oder Steillagenbeiträge, die Mitnahmeeffekte aufweisen, indem die angestrebte Wirkung auch ohne kantonale Förderung erreicht würde, oder zu Kostensteigerungen bei Investitionen führen, durch eine Anpassung der Förderkriterien oder der gewährten Beiträge effizienter auszugestalten.
- Die Beschränkung der Absatzförderung auf eine einmalige Unterstützung belässt die unternehmerische Verantwortung grundsätzlich bei den Projektträgern. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass der gemeinschaftlichen Absatzförderung bei einer einmaligen Unterstützung eine minimale Kontinuität fehlt, die für den wirtschaftlichen Erfolg

ausschlaggebend wäre. Entsprechend sollen zur Erschliessung zusätzlicher Wertschöpfung bei gemeinschaftlichen Massnahmen und Projekten auch mehrjährige Hilfen ausgerichtet werden können, wie dies auch in anderen Kantonen der Fall ist. Die Unterstützung erfolgt dabei nach wie vor zur Vorbereitung und Durchführung von Projekten, wie dies auch im Rahmen der Neuen Regionalpolitik NRP möglich ist. Die unterstützten Projekte sollen dabei einen Beitrag dazu leisten, regionale Potenziale auszuschöpfen und die landwirtschaftlichen Wertschöpfungssysteme aufzubauen oder zu verbessern.

- Die Wirkung verschiedener Programme wird durch die relativ hohe Nutzungsintensität der Landwirtschaft mit beeinflusst. Entsprechend sind mit dem Ziel, die Wirkung der ökologisch ausgerichteten Programme zu verbessern, die gesetzlichen Grundlagen zur Förderung ressourceneffizienter und umweltverträglicher Produktionssysteme zu schaffen.

#### **5.1.4 Finanzieller Handlungsbedarf**

Die Finanzlage des Kantons Nidwalden hat sich in der letzten Zeit verschlechtert und wird ohne Massnahmen zur Entlastung des Haushalts auch in den nächsten Jahren unbefriedigend bleiben. Entsprechend sind Entlastungsmassnahmen notwendig, welche auch die Landwirtschaft betreffen, indem für die Förderung der Landwirtschaft weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Dies betrifft die Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes sowohl inhaltlich wie auch finanziell über den Rahmenkredit.

Für die Festlegung der Schwerpunkte der Gesetzesrevision und der beantragten Massnahmen sind neben allen inhaltlichen Überlegungen drei finanzielle Aspekte wichtig:

- Mit der AP 2014–17 kommen auf den Kanton zusätzliche finanzielle Bindungen zu, weil verschiedene der neuen Bundesbeiträge eine Kofinanzierung des Kantons voraussetzen.
- Der Kanton wird mit der AP 2014–17 umgekehrt auch entlastet, indem bisher kofinanzierte Massnahmen neu vollständig vom Bund finanziert werden oder die Ausgestaltung des neuen Direktzahlungssystems bestehende kantonale Massnahmen obsolet macht.
- Die nach Abzug der Kofinanzierungen verfügbaren Mittel zur Förderung der Landwirtschaft sind möglichst effektiv und effizient einzusetzen, wobei der mittel- und langfristigen Ausrichtung der Strukturen, der Steigerung der Wertschöpfung sowie der Unterstützung der Betriebe bezüglich Beteiligung an den Bundesprogrammen zentrale Bedeutung zukommt.

## **5.2 Schwerpunkte der Teilrevision**

Die Schwerpunkte der Teilrevision sowie die Anpassungen bei den kantonalen Fördermassnahmen leiten sich aus der übergeordneten Leitidee, den Zielen und strategischen Stossrichtungen für die kantonale Agrarpolitik ab. Das Leitbild bildet damit die Grundlage für die kantonale Landwirtschaftspolitik. Leitidee, Ziele und Stossrichtungen wurden mit dem Forum Landwirtschaft Nidwalden diskutiert und werden von den Forumsmitgliedern mitgetragen.

### **Leitidee**

Eine nachhaltige und produzierende Landwirtschaft, welche die von der Gesellschaft gewünschten Leistungen langfristig erbringt.

### **Ziele und strategische Stossrichtungen**

- Unterstützung einer unternehmerischen Landwirtschaft.
- Sicherung der multifunktionalen Leistungen der Nidwaldner Landwirtschaft.
- Sicherung des Beitrags der Nidwaldner Landwirtschaft an eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums.

- Förderung innovativer Projekte und überbetrieblicher Zusammenarbeit mit hohem Wertschöpfungspotenzial für Betriebe und die Region.
- Erhaltung und Förderung des bäuerlichen Wissensstands einer nachhaltigen Betriebsführung.
- Erkennung und Abfederung von familiären und sozialen Härtefällen in der Landwirtschaft.

Aufbauend auf diesen Zielen lassen sich die wichtigen strategischen Stossrichtungen formulieren. Diese tragen den heutigen Strukturen, den bestehenden Stärken und Schwächen der Nidwaldner Landwirtschaft sowie den veränderten Umfeldbedingungen Rechnung:

- Strukturentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe unterstützen und optimieren und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit einer unternehmerischen Landwirtschaft fördern.
- Massnahmen des Bundes zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen aktiv umsetzen und mit Bezug zu den spezifischen kantonalen Ansprüchen ergänzen.
- Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte und die Erbringung von Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung fördern.
- Massnahmen unterstützen, welche die Kenntnisse über und die Wahrnehmung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft fördern.
- Qualitativ hochstehende Beratung und Weiterbildung mit dem Fokus auf betriebswirtschaftliche, produktionstechnische, ökologische und soziale Kenntnisse sicherstellen.
- Erkennung von wirtschaftlichen, sozialen oder familiären Härtefällen und Koordination mit zuständigen Amtsstellen sicherstellen.

### **5.3 Übersicht über die beantragten Anpassungen**

Die vorliegende Revision konzentriert sich auf eine eigenständige kantonale Landwirtschaftspolitik, welche die Massnahmen des Bundes gezielt ergänzt. Dabei werden die bisherigen kantonalen Massnahmen überprüft und neue ergänzende Massnahmen vorgeschlagen. Die Änderungen bei den kantonalen Massnahmen erfordern eine Anpassung der Vollzugsverordnung zum Landwirtschaftsgesetz (Kantonale Landwirtschaftsverordnung, kLwV NG 821.11), welche die einzelnen Massnahmen konkretisiert.

Ergänzend zu den nachfolgend dargestellten allgemeinen und spezifischen Anpassungen der kantonalen Fördermassnahmen soll periodisch ein Bericht zur wirtschaftlichen Situation der Nidwaldner Landwirtschaftsbetriebe erarbeitet werden. Hintergrund ist die Erkenntnis aus der Analyse der bisherigen Entwicklung und Situation der Nidwaldner Landwirtschaft, dass bei den wirtschaftlichen Zielen nach wie vor bedeutende Ziellücken bestehen. Die Wirtschaftlichkeit der Betriebe wird vor allem durch die hohen und steigenden Kosten negativ beeinflusst. In diesem Umfeld kommt der Beobachtung der wirtschaftlichen Entwicklung und Situation der Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Einerseits aus Sicht der kantonalen Agrarpolitik, andererseits auch aus Sicht der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe. Der Bericht soll mindestens alle vier Jahre im Auftragsverhältnis erarbeitet werden, indem eine Mindestanzahl von bestehenden Buchhaltungsabschlüssen von Nidwaldner Betrieben ausgewertet wird. Die Kosten dürften ca. 10'000 Franken betragen, die über das Budget finanziert werden sollen.

Neben einigen allgemeinen Anpassungen sollen anlässlich der Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes verschiedene kantonale Fördermassnahmen zielgerichtet angepasst werden. Eine Massnahme wird unverändert übernommen, drei bisherige Massnahmen fallen ganz weg. Neu eingeführt werden soll eine kantonale Massnahme zur Förderung umweltverträglicher Produktionssysteme, welche das Direktzahlungsprogramm des Bundes für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktionssysteme ergänzen soll.

	Unveränderte Massnahmen	Bisherige Massnahmen mit Anpassungen									Neue Massnahmen	Wegfallende Massnahmen		
		Vorabklärungen von Landumlegungen und Pachtlandarrondierungen (Art. 18)	Biodiversität und Landschaftsqualität nach Art. 3 Abs. 1	Bewirtschaftungsmethoden und Produktionssysteme (Projekte; Art. 3 Abs. 2)	Hochstammbäume (Art. 3a Abs. 1)	Tiere (Viehschauen und Schlachtviehmarkt; Art. 4)	Förderung innovativer Projekte (Art. 11 Abs. 2)	Förderung gemeinschaftlicher Absatz (Art. 11 Abs. 2)	Betriebsumstellung, Betriebsaufgaben (Art. 13 Abs. 1)	Strukturverbesserungen (Art. 15 ff)			Förderung umweltverträgliche und ressourceneffiziente Produktionssysteme (Art. 3 Abs. 1)	
Bisherige Fördermassnahmen	Förderung Pufferstreifen													
	Ressourcenprojekte													
	Bewirtschaftungsmethoden (Projekte)													
	Förderung ökologischer Ausgleich													
	Steillagenprogramm													
	Absatzförderung													
	Strukturverbesserungen													
	Förderung Viehzucht													
	Wohnbausanierungen													
	Grundlagenbeschaffung Landumlegungen													
	Entscheidungsgrundlagen Betriebe													
	Förderung Hochstammbäume													

### 5.3.1 Aufhebung und Anpassung bestehender Massnahmen

#### Bewirtschaftungsmethoden (Art. 3, vgl. Erläuterungen zu Art. 3, Seite 27)

Der Förderung besonders umweltgerechter, landschaftsverträglicher und ressourceneffizienter Bewirtschaftungsmethoden und Produktionssysteme sowie tierfreundlicher Produktionsformen kommt im Kontext der in der Leitidee postulierten nachhaltigen und produzierenden Landwirtschaft, welche die von der Gesellschaft gewünschten multifunktionalen Leistungen langfristig erbringt, eine zentrale Rolle zu. Die Anforderungen einer umweltgerechten und ressourceneffizienten Produktion schliessen gleichzeitig den Anspruch einer standortgerechten Produktion mit ein. Bisher standen neben dem ökologischen Ausgleich der Schutz von Fliessgewässern und Seen, die Reduktion der Ammoniak-Verluste in der Landwirtschaft und die Erhöhung der Stickstoff-Effizienz sowie allgemein eine umweltgerechten Bewirtschaftung im Vordergrund.

Eine Anpassung ist aus zwei Gründen erforderlich: Einerseits ist die Förderung von Pufferstreifen nach der Festlegung der Gewässerräume entlang der Fliessgewässer nicht mehr notwendig. Im Gewässerraum dürfen keine Dünger und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden, genutzt werden darf der Raum als ökologische Ausgleichsfläche. Andererseits sind die aus der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems des Bundes resultierenden Anpassungen auch auf Stufe des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes nachzuvollziehen. Dabei soll neben der Umweltverträglichkeit zusätzlich der Ressourceneffizienz der Produktion sowie der Landschaftsqualität Rechnung getragen werden.

#### Hochstammbäume (Art. 3a)

Die bisherige Förderung von Hochstammbäumen wird mit dem Ziel der Erhaltung des typischen Landschaftsbildes positiv beurteilt. Insbesondere ist es trotz massiver Rodungen infolge Feuerbrand gelungen, den Bestand der Hochstammbäume zu halten. Die Neupflanzung von zusätzlichen Landschaftselementen wie Einzelbäumen, Baumreihen oder Alleen wird im Rahmen des Bundesprogramms zu den Landschaftsqualitätsbeiträgen gefördert, wobei der

Kanton diese Beiträge mit einem Anteil von 10 Prozent kofinanziert. Grundlage für die Kofinanzierung der Landschaftsqualitäts- wie auch der mit der AP 2014–17 eingeführten Biodiversitätsbeiträge ist Art. 3 zu den Bewirtschaftungsmethoden.

Im Rahmen des Projekts Landschaftsqualität Nidwalden nicht gefördert werden Ersatzpflanzungen von Hochstammbäumen. Abgehende Bäume, für die Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet wurden, müssen von den Betrieben auf eigene Kosten jedoch ersetzt werden. Zur Erhaltung des typischen Landschaftsbildes richtet der Kanton daher an Ersatzpflanzungen von Hochstammbäumen weiterhin Beiträge aus. Voraussetzung ist, dass die gepflanzten Bäume mindestens den Anforderungen der Landschaftsqualitätsbeiträge genügen, unabhängig davon, ob die Bäume für Landschaftsqualitätsbeiträge angemeldet sind oder nicht.

#### **Tiere (Art. 4; vgl. Erläuterungen zu Art. 4, Seite 28)**

Der Kanton unterstützt die Tierzucht bzw. die Tierhaltung bisher mit Beiträgen an die Klein- und Grossviehschauen sowie den Schlachtviehmarkt. Aus landwirtschaftlicher Sicht sind die Beiträge an die Viehschauen und -märkte positiv zu beurteilen, weil die für die züchterische Standortbestimmung sowie die Zucht- und Absatzförderung notwendigen Auffuhrzahlen in den letzten Jahren gehalten oder leicht erhöht werden konnten. Gleichzeitig sind die Schauen und der öffentliche Viehmarkt wichtige Treffpunkte für alle Bäuerinnen und Bauern aus dem Kanton mit der übrigen Bevölkerung. Darüber hinaus leisten die (kulturellen) Veranstaltungen einen Beitrag zur Förderung des Bildes der Landwirtschaft im Kanton und sind damit ein Element der Kommunikation der Nidwaldner Landwirtschaft. Mit Blick auf die positive Wirkungsbeurteilung soll die bisherige Förderung grundsätzlich beibehalten werden.

#### **Pflanzenschutz (Art. 5 Abs. 1)**

In der Schweizer Landwirtschaft haben in der Vergangenheit nicht nur Pflanzenkrankheiten und -schädlinge zu Problemen geführt, sondern zunehmend auch invasive Pflanzenarten. Diese sogenannten Neophyten können die Gesundheit von Menschen beeinträchtigen, Bauten und Infrastrukturen beschädigen und insbesondere auch einheimische Arten verdrängen. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung soll der Kanton die in Art. 5 Abs. 1 vorgesehenen Massnahmen zur Überwachung und Bekämpfung auch auf invasive Arten ausdehnen. Im Vordergrund der kantonalen Unterstützung steht dabei die Ursachenbekämpfung invasiver Pflanzen im Rahmen von Projekten wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall war (z.B. Bekämpfung der Borstenhirse).

Für die Einordnung der Massnahme ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Entschädigung von Ertragsausfällen, welche durch Pflanzenkrankheiten, invasive Arten oder Pflanzenschädlinge verursacht werden, nicht Gegenstand von Art. 5 ist. Andererseits ist festzuhalten, dass der Umgang mit schadenstiftenden Wildtieren nicht im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes geregelt wird.

#### **Alpwirtschaft (Art. 6)**

Die Förderung einer rationellen und nachhaltigen Bewirtschaftung der Alpen erfolgt über die Strukturverbesserungen und die Absatzförderung. Mit Blick auf die hohe Bedeutung der Alpwirtschaft und der wertschöpfungsorientierten Verarbeitung von Milch zu Alpkäse soll an diesem System weiterhin festgehalten werden, wodurch im Rahmenkredit keine spezifischen Mittel zur Verfügung zu stellen sind.

#### **Steillagenbeiträge (Art. 7)**

Die flächendeckende Bewirtschaftung der Hang- und Steillagen ist eine unabdingbare Voraussetzung zur Offenhaltung der Kulturlandschaft, aber auch zum Schutz vor Naturgefahren. Im Gegensatz zu maschinell nutzbaren Hanglagen erfordert die Nutzung von Steil- und Steilstflächen einen hohen Arbeitsaufwand. Zur Abgeltung dieses Aufwands wurden vom Kanton für die standortgerechte Bewirtschaftung von Mäh- und Streuwiesen mit über 35 Prozent Neigung bisher Bewirtschaftungsbeiträge von 160 Franken pro Hektare ausgerichtet. Diese Beiträge ergänzten die Bundesbeiträge von 410 Franken pro Hektare für Hanglagen

von 18–35 Prozent bzw. von 620 Franken pro Hektare für Steillagen mit einer Neigung über 35 Prozent. Neu richtet der Bund die Hangbeiträge auch im Talgebiet und für eine dritte Hangneigungsstufe (über 50 Prozent) aus. Nach neuem System erhält ein Bewirtschafter folgende Hangbeiträge (vgl. Anhang 7 DZV):

- Fr. 410.– je Hektare/Jahr für Flächen mit einer Neigung von 18–35 Prozent;
- Fr. 700.– je Hektare/Jahr für Flächen mit einer Neigung von 35–50 Prozent;
- Fr. 1000.– je Hektare/Jahr für Flächen mit einer Neigung von über 50 Prozent ab dem Jahr 2017.

Zudem wird für Betriebe mit einem grossen Anteil Mähwiesen über 35 Prozent Neigung neu ein zusätzlicher Steillagenbeitrag ausgerichtet.

Mit der Aufstockung der Hangbeiträge des Bundes übersteigen diese die bisherigen Beiträge für die Bewirtschaftung von Hang- und Steillagen. Damit sind die Voraussetzungen dafür gegeben, die kantonale Massnahme aufzuheben. Aufgrund des höheren Bundesbeitrages von 80 Franken je Hektare ab 2014 wurde der kantonale Beitrag durch eine Änderung der kLwV entsprechend auf 80 Franken je Hektare gekürzt.

### **Qualität (Art. 10)**

Die Förderung der Qualität sowie die Ursprungs- und Herkunftsbezeichnung sind wichtige Voraussetzungen für den Absatz regionaler Produkte. Die vom Kanton angestrebte Förderung steht in Einklang mit der von der Schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft erarbeiteten Qualitätsstrategie für nachhaltige, tiergerechte und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel. Die Unterstützung der Qualitätsstrategie ist gleichzeitig ein Schwerpunkt der AP 2014–17. Die rechtlichen Grundlagen sind deshalb beizubehalten.

### **Absatzförderung (Art. 11)**

In einem zunehmend liberalisierten Marktumfeld mit tendenziell sinkenden Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe kommt der Ausschöpfung regionaler Potenziale und der Steigerung der Wertschöpfung eine entscheidende Bedeutung zu. Alle Marktpotenziale, in der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ebenso wie im Bereich landwirtschaftsnaher Dienstleistungen, sind optimal zu nutzen. Um vorhandenes Potenzial im Aufbau und in der Verbesserung der Wertschöpfungssysteme gezielt nutzen zu können, ist es unerlässlich, diese kantonale Massnahme weiterzuführen. Einerseits sollen wie bisher einzelbetriebliche, innovative Massnahmen und Projekte in der Diversifikation und im Wertschöpfungsbereich durch einmalige Beiträge unterstützt werden. Andererseits sollen zwecks Erschliessung zusätzlicher Wertschöpfung gemeinschaftliche Vermarktungsanstrengungen gefördert werden können. Zusätzliche Mittel sollen vor allem für die Vorbereitung und Durchführung von gemeinschaftlichen Vermarktungsprojekten gewährt werden. Diese Projekte sollen dabei auch mit wiederkehrenden Beiträgen befristet unterstützt werden können. Damit wird eine Lücke in der Absatzförderung geschlossen, weisen doch speziell die regionalen bzw. gemeinschaftlichen Projekte aufgrund der begrenzten Ressourcen und der fehlenden Konstanz bisher eine geringe Wirkung auf. Ziel ist die Förderung des Absatzes, die Koordination und Bündelung von Aktivitäten der Land- und Ernährungswirtschaft oder die Förderung der Kenntnisse über die Produkte und die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft.

### **Betriebsumstellungen, Betriebsaufgaben (Art. 13)**

Der Erarbeitung von fundierten Entscheidungsgrundlagen für Betriebsumstellungen oder Betriebsaufgaben kommt mit Blick auf die schwierige wirtschaftliche Situation vieler Landwirtschaftsbetriebe und die allgemein hohe Arbeitsbelastung und die psychische Belastung der Bauernfamilien eine grosse Bedeutung zu. Entsprechend soll die Massnahme weitergeführt, aber breiter gefasst werden, indem die bisherige Begrenzung der Massnahme auf die Verhinderung sozialer Härtefälle weggelassen werden soll. Damit wird insbesondere auch dem auf vielen Nidwaldner Landwirtschaftsbetrieben bestehenden Anpassungsbedarf an die neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung getragen. Viele Bauernfamilien sind

gefordert ihre Betriebe anzupassen, um die mit der Neuausrichtung des Direktzahlungssystems und vor allem um die mit der Aufhebung der pauschalen Tier- und Flächenbeiträge verbundenen Einkommensverluste zu kompensieren.

Neu soll ein Bericht zur Betriebsplanung auch für die Gewährung von einzelbetrieblichen Strukturverbesserungen gemäss Art. 15 ff. des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes verlangt werden können. Die konkrete Massnahme definiert sich als Unterstützung bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für Betriebs- und Bewirtschaftungsumstellungen oder Betriebsaufgaben.

**Strukturverbesserungen (Art. 15 ff., vgl. Erläuterungen zu Art. 15, 17 und 18 Seite 29 f.)**

Die Strukturpolitik liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Bundes. Dies betrifft neben dem bäuerlichen Bodenrecht, welches über die Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes den Einstieg in die Landwirtschaft regelt und damit den Strukturwandel massgeblich beeinflusst, die Raumplanung und die Strukturverbesserungsmassnahmen. Entsprechend übernimmt der Kanton die Vorgaben der kofinanzierten Strukturverbesserungen vom Bund.

Die Strukturverbesserungsmassnahmen sind ein zentrales Instrument zur Unterstützung der notwendigen Strukturanpassungen. Ohne Investitionshilfen dürften viele Betriebe die notwendigen einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht mehr tätigen, weil diese ohne öffentliche Unterstützung nicht tragbar oder über den Kapitalmarkt nicht finanzierbar sind. Ein Verzicht auf die vom Bund kofinanzierten Strukturverbesserungen würde die Entwicklungsperspektiven der Landwirtschaft mittel- und langfristig infrage stellen.

Die einzelbetrieblichen Investitionshilfen erfolgen als pauschal ausgerichtete, zinslose und rückzahlungspflichtige Investitionskredite für Gebäudeinvestitionen allgemein und in der Hügel- und in den Bergzonen zusätzlich als pauschal ausgerichtete Beiträge à fonds perdu für Ökonomiegebäude. Für gemeinschaftliche Bodenverbesserungen wie z.B. Wege oder Wasserversorgungen werden nicht rückzahlbare Beiträge für einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen sowie zusätzliche zinslose Investitionskredite ausgerichtet.

Bedingung für die Gewährung von einzelbetrieblichen Strukturhilfen sind verschiedene Eintretenskriterien. Neben einer abgeschlossenen landwirtschaftlichen Grundausbildung oder einer gleichwertige Ausbildung der Betriebsleiterin oder des Betriebsleiters müssen die Betriebe unter anderem eine minimale Grösse aufweisen. Darüber hinaus setzt die Unterstützung den Nachweis der Finanzier- und Tragbarkeit der Projekte voraus. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision sollen die kantonalen Anforderungen mit den Vorgaben des Bundes vereinheitlicht werden. Gleichzeitig sollen mit dem Ziel, den administrativen Aufwand für kleinere Investitionsprojekte zu minimieren, ein Mindestbeitrag für die Gewährung von Investitionshilfen festgelegt werden.

Allgemein sind die Strukturverbesserungsmassnahmen und die Investitionsförderung nicht nur als landwirtschaftliches, sondern indirekt auch als regionalwirtschaftliches Förderinstrument einzuordnen. Die Unterstützung löst im ländlichen Raum grössere Investitionen aus. Die Investitionen im Tiefbau (z.B. Erschliessungswege, Strassen und Wasserversorgung), deren Bedeutung zunehmen wird, stehen auch weiteren Sektoren (z.B. Forstwirtschaft oder Tourismus) und der Bevölkerung offen. Zusätzlich werden die Werterhaltung der Strassen und Wasserversorgungen und die damit verbundenen Kosten immer bedeutender.

Der Bund hat mit der Agrarpolitik 2014–17 mit Art. 93 Abs. 1 lit. e LwG neu ein Instrument zur Unterstützung von gemeinschaftlichen Initiativen von Produzenten und Produzentinnen zur Senkung der Produktionskosten eingeführt. Danach gewährt der Bund Beiträge von max. 20'000 Franken für Vorabklärungen rechtlichen, versicherungstechnischen sowie betriebs- und arbeitswirtschaftlichen Inhalts, für Vorstudien und Variantenvergleiche, für die Gründung geeigneter Kooperationsformen oder die Begleitung der überbetrieblichen Gemeinschaften.

Die Bundesbeiträge an zusammenarbeitwilligen Landwirte setzen die Leistung eines wesentlichen Beitrags des Kantons voraus (90 Prozent des Bundesbeitrags). Die Kofinanzierung des Kantons kann über Art. 15 Abs. 1 Strukturverbesserungen gewährleistet werden.

Mit Blick auf den zunehmenden wirtschaftlichen Druck, der durch die in der Vergangenheit gestiegenen Kosten massgeblich verschärft wird, kommt der Senkung der Produktionskosten in der kleinstrukturierten Nidwaldner Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Beträchtliche Potenziale dürften dabei im Bereich der Betriebs- und Produktionsstrukturen liegen. Als mögliche Ansatzpunkte zur Senkung der Produktionskosten sind neben dem Flächenabtausch oder der Pachtlandarrondierung, die nach Art. 18 Abs. 2 mit kantonalen Beiträgen unterstützt werden können, der überbetriebliche Maschineneinsatz, Einkaufs- und Transportgemeinschaften oder gemeinschaftliche Ökonomiegebäude zu nennen.

### **Wohnbausanierung (Art. 20–20e)**

Übergeordnetes Ziel der Wohnbausanierung ist die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität der Bauernfamilien im Hügel- und Berggebiet, indem die Betriebe in der Schaffung oder Erhaltung von Wohnraum finanziell unterstützt werden. Die Wirkungsanalyse der Wohnbausanierung zeigt, dass sich diese im Einzelfall durchaus zielkonform positiv auf die Wohnsituation und auf die Existenzgrundlagen und Lebensbedingungen der Bauernfamilien auswirkt. Die Beiträge sind jedoch nicht in jedem Fall ausschlaggebend für den Investitionsentscheid, indem Projekte auch ohne Beiträge realisiert würden (Mitnahmeeffekt).

Die Wohnbausanierung war bereits in der politischen Debatte zum Rahmenkredit 2012–2015 umstritten. Aufgrund der anstehenden Massnahmen zur nachhaltigen Verbesserung des kantonalen Finanzhaushalts und der damit einhergehenden Kürzung der für die Förderung der Landwirtschaft verfügbaren Mittel soll die Wohnbausanierung nicht weitergeführt werden. Die Bundesbeiträge wurden mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bereits früher gestrichen und es gibt nur noch wenige Kantone, die eine kantonale Förderung heute noch kennen. Eine Weiterführung würde in jedem Fall Anpassungen erfordern, einerseits mit dem Ziel, die bestehenden Mitnahmeeffekte zu minimieren und die Förderung auf Betriebe mit tiefen Einkommen und Vermögen zu beschränken, andererseits zur Steigerung der Effizienz der Fördermassnahme.

### **5.3.2 Neue kantonale Massnahmen**

#### **Beiträge an umweltverträgliche Produktionssysteme (vgl. Erläuterungen zu Art. 3, Seite 27)**

Mit der AP 2014–17 wurden neu sogenannte Produktionssystembeiträge eingeführt. Diese umfassen neben dem gesamtbetrieblichen Biobeitrag den teilbetrieblichen Extensobeitrag und neu den Beitrag für eine graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion. Letzterer fokussiert auf eine standortangepasste, effiziente Nutzung von Wiesen- und Weidefutter für die Milch- und Fleischproduktion in geschlossenen Produktionskreisläufen. Der Beitrag wird ausgerichtet, wenn ein vorgegebener Futteranteil aus Gras resp. aus Grundfutter besteht. Der Beitrag von 200 Franken pro Hektare wird auf der gesamten Grünfläche des Betriebs ausgerichtet.

Erste Erfahrungen zeigen, dass ca. 75–90 Prozent der Nidwaldner Betriebe die Auflagen des neuen Programms erfüllen können. Mit dem Ziel, graslandbasierte Milch- und Fleischproduktionssysteme mit geschlossenen Produktionskreisläufen und reduziertem Nährstoffimport gezielt zu fördern und eine möglichst flächendeckende Beteiligung der Betriebe zu erreichen, soll der Bundesbeitrag durch einen kantonalen Zusatzbeitrag aufgestockt werden.

## 6 Auswirkungen der Vorlage

### 6.1 Finanzielle Auswirkungen

Mit der Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes werden sich die zur Förderung der Landwirtschaft eingesetzten Mittel deutlich reduzieren (Landratsbeschluss „Haushaltsgleichgewicht“ vom 30. Mai 2012). Der Bedarf dazu leitet sich aus den zur nachhaltigen Verbesserung des Finanzhaushalts notwendigen Ausgabenbegrenzungen ab, welche insbesondere auch die Landwirtschaft betreffen. Grössere Einsparungen werden vor allem bei denjenigen Massnahmen realisiert, die eigenständig vom Kanton finanziert werden (Wohnbausanierung), die teilweise aber durch die Anpassungen im Rahmen der AP 2014–17 aufgefangen werden (Steillagenbeiträge). Dagegen sollen bei denjenigen Massnahmen, die von Bund und Kanton kofinanziert werden, keine Mittel gekürzt werden. Teilweise werden hier sogar zusätzliche kantonale Mittel eingestellt.

Zur Finanzierung der kantonalen Massnahmen ist ein neuer Rahmenkredit notwendig. Dieser wird dem Landrat mit separater Vorlage unterbreitet. In der nachfolgenden Tabelle ist die geplante Mittelverwendung dargestellt, wobei der Massnahmenplan „Entlastung der Haushalte“ bereits berücksichtigt ist. Die eingesetzten Werte sind dabei als erste Richtwerte einzuordnen. Zudem ist festzuhalten, dass der Regierungsrat und die für den Vollzug zuständige Landwirtschafts- und Umweltdirektion im Rahmen des Rahmenkredites und der festgelegten Fördermassnahmen die Flexibilität hat, bei der Mittelverwendung auf kurzfristige Veränderungen reagieren zu können.

Massnahme und gesetzliche Grundlage (kLwG)	Rahmenkredit 12–15 (bewilligt)		Rahmenkredit 16–19 (Grundlage für LR-Beschluss)		Abweichungen zu RK 12–15
	Total	Ø pro Jahr	Total	Ø pro Jahr	
<b>1 Bewirtschaftungsmethoden</b> Art. 3 Abs. 1 (befristet)	600'000	150'000	680'000	170'000	+ 80'000
<b>2 Landschaftsqualitätsbeiträge</b> Art. 3 Abs. 2 (nicht befristet)			540'000	135'000	+ 540'000
<b>3 Biodiversität</b> Art. 3 Abs. 2 (nicht befristet)	800'000	200'000	350'000	87'500	- 450'000
<b>4 Förderung Hochstammbäume</b> Art. 3a (befristet)	180'000	45'000	80'000	20'000	- 100'000
<b>5 Viehzucht</b> Art. 4 Abs. 2 (befristet)	240'000	60'000	240'000	60'000	-
<b>6 Viehabsatz</b> Art. 4 Abs. 2 (befristet)	(40'000)	(10'000)	40'000	10'000	+ 40'000
<b>7 Steillagenbeiträge</b> Art. 7 (befristet)	1'120'000	280'000			- 1'120'000
<b>8 Absatzförderung/Qualität</b> Art. 10 Abs. 2+3 Art. 11 Abs. 2+3 (befristet)	250'000	62'500	310'000	77'500	+ 60'000
<b>9 Betriebsumstellungen, Betriebsaufgabe</b> Art. 13 (befristet)	60'000	15'000	60'000	15'000	
<b>10 Gemeinschaftliche Massnahmen (Landarrondierungen)</b> Art. 15 Abs. 1, Art. 18 Abs. 2 (befristet)	40'000	10'000	60'000	15'000	+ 20'000

<b>11 Strukturverbesserungen</b> Art. 15 ff. (nicht befristet)	3'800'000	950'000	3'600'000	900'000	- 200'000
<b>12 Wohnbausanierungen</b> Art. 20 ff. (befristet)	1'600'000	400'000			- 1'600'000
<b>Total</b>	<b>8'690'000</b>	<b>2'172'500</b>	<b>5'960'000</b>	<b>1'490'000</b>	<b>- 2'730'000</b>
					<b>- 31.4 %</b>

## 6.2 Auswirkungen auf die Landwirtschaft

In Übereinstimmung mit der AP 2014–17 des Bundes liegt der Fokus der Teilrevision auf der Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft, auf der Absatz- und Wertschöpfungssteigerung in der Landwirtschaft und in landwirtschaftsnahen Bereichen sowie in der Förderung kostengünstiger und rationeller Betriebs- und Produktionsstrukturen. Die kantonalen Massnahmen dürften für die Nidwaldner Landwirtschaft im Wesentlichen folgende Auswirkungen haben:

- Die Beteiligung an den gemäss AP 2014–17 neuen Direktzahlungsprogrammen steigt rasch auf ein hohes Niveau und die Betriebe können so den Wegfall der pauschalen Flächen- und Tierbeiträge kompensieren;
- Die Betriebs- und Produktionsstrukturen sowie die auch für die übrige Gesellschaft wichtigen Infrastrukturen wie Erschliessungsstrassen oder Wasserversorgungen können auch in Zukunft stetig verbessert und nachhaltig erhalten werden;
- Durch Qualitäts- und Absatzförderung sowie die Unterstützung innovativer Projekte können zusätzliche Einkommensquellen erschlossen werden resp. der Preisdruck auf landwirtschaftliche Rohstoffe gemildert werden.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Landwirtschaft in Nidwalden in Übereinstimmung mit den Zielen der AP 2014–17 in Richtung Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und gemeinwirtschaftliche Leistungen entwickelt. Die Ausrichtung der Teilrevision des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes besteht darin, optimale Rahmenbedingungen für die zukünftige Entwicklung der Nidwaldner Land- und Alpwirtschaft zu schaffen.

## 6.3 Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft

Die Landwirtschaft ist nach wie vor ein wichtiger Wirtschaftssektor für den Kanton Nidwalden. Speziell in den peripher gelegenen Gemeinden trägt die Landwirtschaft selber massgeblich zur Beschäftigung und zur Wertschöpfung bei. Darüber hinaus trägt die Landwirtschaft durch den Bezug von Vorleistungen sowie durch ihre Investitionen und die Vergabe von Aufträgen an das lokale Gewerbe zur Regionalwirtschaft bei. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2007 in den vier Regionen Albula, Safiental, Puschlav und Sernftal im Schweizer Alpenraum zeigt, dass die Landwirtschaft pro Beschäftigtem in den übrigen Branchen je nach Region eine zusätzliche Beschäftigungswirkung von 0,1 bis 0,2 Beschäftigten auslöst. Bezüglich der Wertschöpfung liegt die Hebelwirkung bei 20 bis 50 Rappen pro Franken landwirtschaftlicher Wertschöpfung.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Strukturverbesserungsmassnahmen nicht nur als landwirtschaftliche, sondern auch als regionalwirtschaftliche Fördermassnahme einzuordnen. Darüber hinaus stehen die Investitionen im Tiefbau (z.B. Erschliessungswege, Strassen und Wasserversorgung), deren Bedeutung in Zukunft weiter zunehmen wird, auch weiteren Sektoren (z.B. Forstwirtschaft oder Tourismus) und der Bevölkerung offen.

Mit der geplanten Fortführung der Strukturverbesserungsmassnahmen dürfte die Regionalwirtschaft im bisherigen Umfang von den landwirtschaftlichen Tätigkeiten und Investitionen profitieren. Mit dem jährlichen Umfang der kantonalen Beiträge an die kofinanzierten Strukturverbesserungen und an Wohnbausanierungen von ca. 0.9 Mio. Franken werden Investi-

onen von über 5 Mio. Franken ausgelöst. Gemäss Wirkungsanalyse der kantonalen Fördermassnahmen könnte ohne Investitionshilfen ein hoher Anteil der einzelbetrieblichen oder gemeinschaftlichen Ersatz- oder Neuinvestitionen nicht (mehr) getätigt werden.

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Titel, Einführung einer Abkürzung**

Neben dem bereits geltenden Kurztitel „Kantonales Landwirtschaftsgesetz“ wird, analog zur Vollzugsverordnung zum Landwirtschaftsgesetz (Kantonale Landwirtschaftsverordnung, kLwV), die Abkürzung kLwG eingeführt.

## **I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN**

### **Art. 1 Gegenstand**

Die neue Formulierung dieses Artikels, welcher den Gegenstand des kLwG skizziert, entspricht der Stossrichtung der aktuellen Landwirtschaftspolitik. Sie leitet sich ab aus der übergeordneten Leitidee für die kantonale Agrarpolitik, welche drei Aspekte miteinander verbindet: Produktion, Nachhaltigkeit und Erbringung der von der Gesellschaft erwünschten Leistungen. Die Bereitstellung der multifunktionalen Leistungen ist dabei sehr eng mit den Aktivitäten der Landwirtschaftsbetriebe und der landwirtschaftlichen Produktion gekoppelt.

### **Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 und 5 Grundsatz**

Diese Bestimmung wiederholt den Zweckartikel von Art. 1 LwG. Der Aufnahme einer neuen lit. e betreffend die Gewährleistung des Tierwohls durch den Bund wird durch die neue Ziff. 5 kLwG Rechnung getragen.

## **II. PRODUKTION, QUALITÄT UND ABSATZ**

### **Art. 3 Abs. 1 und 2 Bewirtschaftungsmethoden**

Art. 3 ist die Grundlage, gestützt auf welche der Kanton die Direktzahlungen leistet. Wichtig ist, dass die Bestimmung einen gewissen Spielraum gewährt, um die einzelnen Massnahmen relativ zeitnah neuen Entwicklungen oder allfälligen Änderungen des Bundesrechts anpassen zu können. Dabei bildet Abs. 1 die Grundlage für sämtliche Massnahmen, welche der Kanton gestützt auf das LwG vollständig selbst finanziert, während sich Massnahmen des Bundes, welche eine Kofinanzierung voraussetzen und originär kantonale Massnahmen auf Abs. 2 stützen. Entsprechend kennen auch sämtliche auf Abs. 1 basierenden Massnahmen keine Befristung, während die Massnahmen, welche sich auf Abs. 2 stützen, bis zum 31. Dezember 2023 befristet sind (vgl. Erläuterungen zu Art. 37, Seite 30).

Abs. 1 muss in der bisherigen Form belassen werden, da er den nötigen Spielraum, um neue Massnahmen des Bundes auf kantonaler Ebene einführen zu können, bereits gewährleistet. So können beispielsweise die mit der AP 2014–17 eingeführten Produktionssystembeiträge (vgl. Seite 24) ohne Weiteres geleistet werden. Neben dem neuen Produktionssystembeitrag wird namentlich das Ressourcenprojekt (Schleppschlauch) unter diesen Absatz subsumiert.

Mit der Anpassung von Abs. 2 soll sichergestellt sein, dass die aus der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems des Bundes resultierenden Anpassungen in der kantonalen Gesetzgebung nachvollziehbar sind. Deshalb soll neben der Umweltverträglichkeit zusätzlich der Ressourceneffizienz und der Landschaftsqualität Rechnung getragen werden. Zwar fanden die Landschaftsqualitätsbeiträge dank der antizipierenden Gesetzgebung ohne Gesetzesänderung bereits am 1. März 2014 Eingang ins kantonale Recht (§§ 15–15c kLwV). Die vorliegende Änderung von Abs. 2 präzisiert nun jedoch die Absicht des Kantons, Massnahmen respektive Projekte zur Förderung der Landschaftsqualität zu unterstützen. Darüber hinaus werden gestützt auf diesen Absatz folgende Bestrebungen unterstützt:

- Massnahmen respektive Projekte zur Förderung einer umweltverträglichen und ressourceneffizienten Landwirtschaft;
- Massnahmen respektive Projekte zur Förderung der Artenvielfalt;
- Förderung der Biodiversität, wie Vernetzung oder Qualität von ökologischen Ausgleichsflächen und der Landschaftsqualität.

#### **Art. 3a Hochstamm-bäume**

Mit dem Bundesprogramm zu den Landschaftsqualitätsbeiträgen werden Neupflanzungen von zusätzlichen Landschaftselementen wie Einzelbäumen, Baumreihen oder Alleen neu mit Bundesbeiträgen gefördert, welche vom Kanton kofinanziert werden. Entsprechend ist eine separate kantonale Förderung von Neupflanzungen über Art. 3a obsolet. Ersatzpflanzungen zur Erhaltung des typischen Landschaftsbildes sollen weiterhin über Art. 3a gefördert werden können, wobei die geförderten Bäume in jedem Fall mindestens den Anforderungen der Landwirtschaftsqualitätsbeiträge genügen müssen (vgl. Erläuterungen zur Förderung der Hochstamm-bäume, Seite 20).

#### **Art. 4 Tiere**

An der Möglichkeit, Gross- und Kleinviehschauen mit dem Ziel einer tierzüchterischen Standortbestimmung sowie einer Unterstützung öffentlich-kultureller Veranstaltungen finanziell unterstützen zu können, soll festgehalten werden.

Darüber hinaus wird auch die Unterstützung an den Schlachtviehmarkt unter diese Bestimmung subsumiert. Da es sich beim Schlachtviehmarkt vordergründig um keine Tierzucht-massnahme handelt, werden der Titel und die Bestimmungen leicht angepasst. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 735 vom 11. Dezember 2007 regelt die Unterstützung des Schlachtviehmarktes. Dazu wurde eine Leistungsvereinbarung mit dem Bauernverband Nidwalden abgeschlossen.

#### **Art. 7 Kantonale Steillagenbeiträge**

Vgl. zur Begründung der Aufhebung dieser Bestimmung die Erläuterungen zu den kantonalen Steillagenbeiträgen (Seite 21).

#### **Art. 8 Abs. 1 Duldungspflicht bei Brachland**

Das Bundesrecht schreibt vor, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Bewirtschaftung und die Pflege von Brachland unentgeltlich zu dulden haben, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse liegt namentlich vor, wenn die Bewirtschaftung des Landes zur Erhaltung der Landwirtschaft, zum Schutz vor Naturgefahren oder zur Erhaltung besonders schützenswerter Tier- und Pflanzenarten notwendig ist (Art. 165b Abs. 1 LwG). Die Duldungspflicht besteht für mindestens drei Jahre. Wer das Grundstück nach Ablauf dieser Frist wieder selbst bewirtschaften oder durch eine Pächterin oder einen Pächter bewirtschaften lassen will, hat dies der bisherigen Bewirtschafterin oder dem bisherigen Bewirtschafter mindestens sechs Monate vorher mitzuteilen (Art. 165b Abs. 2 LwG). Die bereits im früher geltenden Art. 71 aLwG aufgeführte Duldungspflicht wurde inhaltlich unverändert übernommen. Abweichend von der bisherigen Regelung (Art. 71 Abs. 3 aLwG: „nötigenfalls“) haben die Kantone neu zwingend die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Art. 165b Abs. 3 LwG). Das kantonale Recht enthält die entsprechenden Ausführungsbestimmungen bereits, weshalb lediglich der Verweis auf das Bundesrecht anzupassen ist.

### **III. SOZIALE BEGLEITMASSNAHMEN**

#### **Art. 13 Betriebsumstellungen, Betriebsaufgaben**

Wie in den Erläuterungen zu den Betriebsumstellungen und zur Betriebsaufgabe (vgl. Seite 22) ausgeführt, soll die Massnahme breiter gefasst werden. Dazu ist die bisherige Eingrenzung auf die Verhinderung sozialer Härtefälle in Art. 13 zu streichen.

## IV. STRUKTURVERBESSERUNGEN

Am Institut der Strukturverbesserung (vgl. Erläuterungen zur Strukturverbesserung, Seite 23) wird grundsätzlich nichts geändert.

### **Art. 15 Grundsatz**

Gemäss Art. 43 Abs. 3 der Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV; SR 913.1) wird die Starthilfe Betrieben mit einem Arbeitsbedarf ab 1,25 Standardarbeitskräften (SAK) gewährt. Die bisherige Forderung des Kantons, wonach die Gewährung von Starthilfe einen Arbeitsbedarf von 1,5 SAK voraussetzte, widerspricht somit Bundesrecht und ist entsprechend zu streichen respektive anzupassen.

### **Art. 17 Mindestbeträge**

Im Gegensatz zu Investitionskrediten konnte für Beiträge à fonds perdu bisher keine Untergrenze festgesetzt werden. Mit der Möglichkeit, Untergrenzen für die Gewährung von Investitionshilfen festzusetzen, wird insofern die Effektivität und Effizienz des Amtes für Landwirtschaft sichergestellt, als Beitragsgesuche, mit welchen um marginale Unterstützungen nachgesucht wird, von einer Prüfung ausgeschlossen werden können. Gestützt auf Art. 17 kann der Regierungsrat Beträge festlegen, unter welchen keine Investitionshilfen gewährt werden. Es liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, eine allgemeine Untergrenze oder nach einzelnen Massnahmen differenzierte Untergrenzen zu formulieren.

### **Art. 18 Abs. 3 Gemeinschaftliche Massnahmen**

Die Änderung von Abs. 3 ist auf das Inkrafttreten des neuen Gesetzes über die Flurgenossenschaften (Flurgenossenschaftsgesetz, FlurG; NG 211.4) zurückzuführen. Materielle Auswirkungen ergeben sich aus dem neuen Verweis keine.

## V. WOHNBAUSANIERUNG

### **Art. 20-20e**

Vgl. zur Begründung der Aufhebung dieser Bestimmungen die Erläuterungen zur Wohnbauanierung (Seite 24).

## VI. WEITERBILDUNG UND BERATUNG

## VII. FINANZIELLE BESTIMMUNGEN

### **Art. 22a Gebühren**

Im Rahmen der Strukturverbesserungen werden Leistungen in der Form von Beiträgen und Investitionskrediten gewährt. Während die Gewährung von Beiträgen des Bundes die Leistung eines angemessenen Beitrages des Kantons voraussetzt (Art. 93 Abs. 3 LwG), werden Investitionskredite alleine vom Bund finanziert. Nach Art. 84 und 112 LwG haben die Kantone die Verwaltungskosten für Investitionskredite und Betriebshilfedarlehen selbst zu tragen. Die Erhebung von Verwaltungsgebühren bei der Gewährung von Investitionskrediten und Betriebshilfedarlehen ist deshalb bundesrechtswidrig und Art. 22a betreffend Investitionskrediten und Betriebshilfedarlehen ungültig. Die entsprechende Bestimmung (Ziff. 5) im Anhang der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührenverordnung, GebV; NG 265.51) wurde mit Wirkung per 1. September 2011 bereits aufgehoben.

## VIII. ORGANISATION

### Art. 27 Amt

Zwecks einheitlichem Erscheinungsbild der kantonalen Gesetzgebung werden die Ämter in Nachachtung des Prinzips der Nettogesetzgebung in materiellen Erlassen lediglich als „Amt“ bezeichnet. Die genaue Bezeichnung des jeweilig zuständigen Amtes ergibt sich aus der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungsratsverordnung; NG 152.11), vorliegend aus dessen Ziff. VI Abs. 1 lit. b, welche den Aufgabenbereich des Amtes für Landwirtschaft regelt.

## IX. VOLLZUG, RECHTSSCHUTZ UND STRAFBESTIMMUNG

### Art. 31 Beschwerde

Bisher können Verfügungen des Amtes für Landwirtschaft und Dritter bei der Direktion und Verfügungen der Direktion beim Regierungsrat angefochten werden, bevor das Verwaltungsgericht angerufen werden kann. Am System des einfachen verwaltungsinternen Rechtsmittelwegs soll unbedingt festgehalten werden, zumal im Kanton Bestrebungen laufen, sämtliche Spezialerlasse dahingehend anzupassen.

Neu sollen jedoch sämtliche Verfügungen bei der gleichen Instanz angefochten werden. Wenngleich unbestritten sein dürfte, dass die Direktion als verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz im konkreten Sachgebiet über die am besten fundierten Kenntnisse verfügt, erscheint es sinnvoll, den Regierungsrat neu sämtliche Beschwerden beurteilen zu lassen, welche sich gegen Verfügungen des Amtes für Landwirtschaft, der Direktion und Dritter richten. Im Gegensatz zur Direktion, welche eine organisatorische und personelle Unabhängigkeit nicht gewährleisten kann und darüber hinaus weder ausreichende Erfahrungen als Rechtsmittelinstanz noch das nötige Personal hat, um ein gesetzeskonformes Rechtsmittelverfahren durchzuführen, garantiert der Regierungsrat ein professionelles, vom unabhängigen Rechtsdienst der Staatskanzlei geleitetes Rechtsmittelverfahren.

Diese Neureglung entspricht im Übrigen der vom Regierungsrat am 15. Oktober 2013 verabschiedeten Strategie zur Neuregelung der Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren, welche insbesondere der Rechtsweggarantie Rechnung trägt.

## X. ÜBERGANGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

### Art. 37 Befristung kantonalen Massnahmen

Die kantonalen Massnahmen, die weitergeführt oder neu eingeführt werden, sollen erneut befristet werden. Abgestimmt auf die Dauer von vier Jahren für den Rahmenkredit sollen diejenigen Fördermassnahmen, welche der Kanton ergänzend zur Agrarpolitik des Bundes vorsieht, wiederum auf acht Jahre bis zum 31. Dezember 2023 befristet werden. Um zu gewährleisten, dass einerseits die bisherigen Massnahmen wegen deren Befristung bis Ende 2015 ohne Unterbruch weitergeführt werden können und andererseits die Kohärenz zwischen Laufzeit der Rahmenkredite und Dauer der Massnahmen sichergestellt ist, muss das teilrevidierte kLwG am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Am bisherigen System, dass die gesetzliche Befristung für eine Zeit von zwei Rahmenkrediten erfolgt, wird festgehalten. Es hat sich bewährt, die umfassende Evaluation, welche als Grundlage für die Verlängerung der einzelnen Massnahmen dient, über einen grösseren Zeitraum zu machen. Die Wirkung der Massnahmen zeigt sich teilweise erst langfristig. Trotzdem sind Korrekturen nicht ausgeschlossen: Während der achtjährigen Laufzeit der kantonalen Massnahmen können der Landrat über den zweiten Rahmenkredit und der Regierungsrat über Verordnungsanpassungen auf die Wirkung der Massnahmen Einfluss nehmen.

**Art. 37a Übergangsbestimmung zur vorliegenden Änderung**

Im bisherigen Art. 20 Abs. 1 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes war geregelt, dass der Kanton die Sanierung oder Erstellung von Betriebsleiterwohnungen auf Landwirtschaftsbetrieben in der Berg- und Hügelizeone im Rahmen der bewilligten Kredite mit Beiträgen unterstützten kann (Wohnbausanierung). Wie bereits ausgeführt, wird diese kantonale Massnahme nicht weitergeführt (vgl. Seite 24); Art. 20 bis 20e des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes und § 37 bis 40a der Vollzugsverordnung werden gestrichen. Aufgrund der Zukunftswirkung der Wohnbausanierung stellen sich übergangsrechtliche Fragen. Namentlich muss sichergestellt sein, dass die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen, unter welchen die Beiträge für die Sanierung oder Erstellung von Betriebsleiterwohnungen geleistet oder zugesichert worden sind, auch nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderung gewährleistet ist. Es geht hauptsächlich darum, dass sichergestellt ist, dass Betriebe nicht parzellenweise verpachtet oder gewinnbringend verkauft werden (§ 40 Ziff. 1 kLwV) und dass die Anforderungen gemäss Kantonalem Landwirtschaftsgesetz erfüllt bleiben. Darüber hinaus muss die Zweckerhaltung sichergestellt sein (Art. 20c Ziff. 4 des Kantonalen Landwirtschaftsgesetzes).

Faktisch muss also sichergestellt sein, dass auf Verstösse gegen die Normen, welche zum Zeitpunkt der Leistung respektive Zusicherung der Wohnbausanierungsbeiträge in Kraft waren, mit den ursprünglich dafür vorgesehenen Mitteln, insbesondere mit der Möglichkeit, einen Leistungsempfänger oder eine Leistungsempfängerin zur Rückerstattung verpflichten zu können, reagiert werden kann. Die vorliegende Lösung, die besagt, dass das bisherige Recht auf vor Inkrafttreten der vorliegenden Änderung geleistete und zugesicherte Wohnbausanierungsbeiträge anwendbar bleibt, stellt genau das sicher. Die gesetzliche Übergangsbestimmung lässt nicht nur die bisherigen Gesetzesbestimmungen (Art. 20 bis 20e) nachwirken. Vielmehr gewährleistet sie, dass sämtliche für die Wohnbausanierung bedeutsamen Bestimmungen der Nidwaldner Rechtsordnung weiterhin zur Anwendung gelangen, insbesondere die Bestimmungen der kLwV (§§ 37 bis 40a) in der Fassung gemäss Regierungsratsbeschluss vom 19. Februar 2014, in Kraft seit 1. März 2014.

**8 Zeitplan**

Thema	Termin
Redaktionskommission	18. August 2014
Verabschiedung zuhanden externe Vernehmlassung (RR)	9. September 2014
Externe Vernehmlassung	9. September–28. November 2014
Information Kommission BUL	15. September 2014
Auswertung externe Vernehmlassung	Dezember 2014–Januar 2015
Verabschiedung durch den Regierungsrat	24. Februar 2015
Vorberatende Kommission BUL + FIKO	März–April 2015
1. Lesung im Landrat	27. Mai 2015
2. Lesung im Landrat	24. Juni 2015
Referendumsfrist	Juli–August 2015
Inkrafttreten	1. Januar 2016

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Res Schmid*

Landschreiber

*Hugo Murer*