

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011)

vom 17. Mai 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe:

- zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes;
- zur Änderung des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht und des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht;
- zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft;
- zur Änderung des Lebensmittelgesetzes und des Tierseuchengesetzes;
- zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2001 | P | 01.3183 | Dezentrale Besiedelung als Aufgabe der Zukunft
(N 22.6.01, Fässler) |
| 2002 | P | 01.3068 | Sicherheit und Qualität von Nahrungsmitteln
(N 5.6.02, Christlichdemokratische Fraktion; S 11.12.02) |
| 2002 | P | 02.3361 | Entwicklung der Landwirtschaft in den Berg- und Randregionen (N 4.10.02, Hassler) |
| 2002 | P | 01.3399 | Gleiche Chancen für Schweizer Nahrungsmittel
(N 13.3.02, Sommaruga; S 11.12.02) |
| 2002 | P | 02.3149 | Belastungsgrenze. Neue Begriffsdefinition
(N 4.10.02, Chevrier) |
| 2003 | P | 01.3775 | Zulassung von zusätzlichem Einstreumaterial bei Schweinen
(N 4.6.03, Scherer) |
| 2003 | P | 02.3769 | Strategien für die multifunktionale Landwirtschaft
(N 21.3.03, Sommaruga) |
| 2003 | P | 00.3746 | Gesunde Tiere statt Millionen für den Rinderwahnsinn
(N 5.6.02, Sommaruga; S 18.6.03) |

- 2003 P 03.3003 Stärkung der Wettbewerbsbedingungen der Landwirtschaft
(N 7.5.03, Kommission für Wirtschaft und Abgaben
NR 02.046; S 5.6.03)
- 2003 P 03.3043 Öffentliche Gelder an Pferdehalter
(S 18.6.03, Jenny)
- 2003 M 01.3713 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, Änderung
(S 18.3.02, Hess Hans, N 3.12.03)
- 2006 M 04.3764 Weniger Verwaltungsaufwand in der Landwirtschaft
(N 18.3.05, Darbellay, S 7.3.06)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Mai 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Agrarpolitik 2011 (AP 2011) ist ein weiterer Schritt in der seit 15 Jahren konsequent verfolgten Reform der Landwirtschaftspolitik. Die neue Etappe folgt der bisherigen Periodizität, welche durch die jeweils für vier Jahre gültigen Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft vorgegeben ist.

Nach Artikel 104 der Bundesverfassung (BV) 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, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und dezentralen Besiedlung des Landes. Heute erfüllt die Landwirtschaft diese Aufgaben im verlangten Ausmass.

Damit die Landwirtschaft auch in Zukunft die in der Verfassung definierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen kann, muss sie ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so weiterentwickelt werden, dass in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Stufen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung sowie zur Verbesserung der Marktleistung und der Ökologie genutzt werden. Die Anpassungen sollen nur so schnell vorangehen, dass die Entwicklung sozialverträglich bleibt. Da noch unklar ist, welches aussenwirtschaftliche Szenario wann und mit welchen Auswirkungen eintritt, muss die AP 2011 ein Schritt sein, der für alle möglichen Fälle richtig ist. Die AP 2011 ist zudem Teil der Wachstumsstrategie des Bundes für «mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt».

Das Kernelement der AP 2011 ist die starke Reduktion der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen. Die Exportsubventionen werden vollständig abgeschafft und die Mittel zur internen Marktstützung mehr als halbiert. Zudem werden die Zölle für Futtermittel gesenkt. Der dadurch verursachte Rückgang der Preise mobilisiert das Potenzial zur Steigerung der Produktivität und zur Kostensenkung, was zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führt. Produktion und Verwertung werden sich noch besser auf den Markt ausrichten, weil die Unterstützung von Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung wegfällt. Inwertsetzung und Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produkte sollen subsidiär mit gezielten Massnahmen verbessert werden. Mit tieferen Preisen sinkt die Attraktivität, auf wenig geeigneten Standorten intensiv zu produzieren. Mit einem Anreizprogramm zur Verbesserung der Ressourceneffizienz soll die Ausnützung der ökologischen Verbesserungspotenziale gefördert werden.

Die Strategie der AP 2011 wird durch die folgenden fünf Handlungsachsen konkretisiert:

- (1) Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern – durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung.*

-
- (2) *Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit einem zielgerichteten Direktzahlungssystem sicherstellen und die ökologische Weiterentwicklung fördern.*
 - (3) *Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern – durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen.*
 - (4) *Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.*
 - (5) *Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.*

Zur Umsetzung der Strategie und der Handlungsachsen werden Änderungen in verschiedenen Gesetzen vorgeschlagen:

Landwirtschaftsgesetz (LwG)

Im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes kann die AP 2011 zu einem grossen Teil auf Verordnungsebene realisiert werden. Die Gesetzesgrundlage für eine Umlagerung von Milchpreisstützungsmitteln in Direktzahlungen hat das Parlament bereits mit der Agrarpolitik 2007 (AP 2007) geschaffen. Die mit der AP 2011 vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- *Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz:*
Präzisierung der Bedingungen für die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen (Art. 9); Unterstützung der Branchen bei der Verteidigung von geschützten Ursprungsbezeichnungen (Art. 16b); Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln durch Versteigerung (Art. 22a); Abschaffung der Ausfuhrbeiträge und -beihilfen (Art. 26 und 41); unbefristete Weiterführung der Zulage für verkäste Milch (Art. 38 bzw. 188); Aufhebung der Beiträge zur Verwertung von Schafwolle (Art. 51^{bis}); Aufhebung der Verarbeitungs- bzw. Verwertungsbeiträge für Zuckerrüben (Art. 54), Ölsaaten (Art. 56) und Kartoffeln (Art. 57); Möglichkeit zur Ausrichtung von Anbaubeiträgen für Zuckerrüben (Art. 54); Anpassungen bei der Klassifizierung der Weine an das Lebensmittelrecht und bei den Weinbaukontrollen (Art. 63–69);
- *Direktzahlungen:*
Vereinheitlichung der Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere für Milchkühe und für die anderen Tierkategorien (Art. 73);
- *Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen:*
Einführung eines neuen Programms zur Förderung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen (Art. 77a und 77b);
- *Soziale Begleitmassnahmen:*
Möglichkeit zur Umwandlung von Investitionskrediten in Betriebshilfedarlehen bei Betriebsaufgabe (Art. 79);

-
- *Strukturverbesserungen:*

Möglichkeit zur Unterstützung mit Investitionskrediten auch für Spezialkulturbetriebe (Art. 106), regionale Entwicklungsprojekte und gemeinschaftliche Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse (Art. 107) sowie für den produzierenden Gartenbau (Art. 3);

- *Forschung und Beratung:*

Vorgaben für die kommerziellen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten und des Eidgenössischen Gestüts (Art. 115 bzw. Art. 147); Mitfinanzierung einer Vorabklärung für gemeinschaftliche Projektinitiativen (Art. 136);

- *Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen:*

Neue Instrumente bei den Verwaltungsmassnahmen (Art. 169); Verstärkung der Koordination bei den Kontrollen von Bund, Kantonen sowie privaten Organisationen (Art. 181); Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung (Art. 185).

Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) und über die landwirtschaftliche Pacht (LPG)

Die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft soll mit einer Erhöhung der Mindestgrösse für das landwirtschaftliche Gewerbe gefördert werden. Die Erhöhung bewirkt, dass weniger Betriebe in der Familie zum Ertragswert übernommen und dann neben der Ausübung eines anderen Berufs weitergeführt werden. Stattdessen kommt das Land auf den Boden- oder Pachtmarkt, was die Bodenmobilität erhöht. Die Preisbegrenzung im Bodenrecht und die Pachtzinskontrolle für einzelne Grundstücke sollen abgeschafft werden. Dies fördert ebenfalls die Strukturentwicklung und stärkt die Eigenverantwortung der Landwirte. Letzteres wird auch mit der Aufhebung der Belastungsgrenze bezweckt. Zudem sollen Parzellen in der Bauzone vom Pachtrecht ausgenommen werden. Der Kerngehalt der beiden Gesetze, nämlich das Selbstbewirtschafterprinzip und der aus sozialen Gründen nötige Pächterschutz, wird durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht tangiert.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Die Anpassungen zugunsten der bäuerlichen Familienbetriebe umfassen die Aufhebung der Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte und die Erhöhung der Ansätze für Kinderzulagen. Dafür werden Bundesmittel von jährlich 20 Millionen Franken eingesetzt.

Lebensmittel- und Tierseuchengesetz (LMG und TSG)

Bei sich öffnenden Grenzen müssen Exporte zunehmend zur Wertschöpfung aus den schweizerischen Lebensmitteln beitragen. Für den möglichst ungehinderten Zugang zum europäischen Markt sind äquivalente Hygienebestimmungen erforderlich. Der Bundesrat hat am 23. November 2005 die entsprechenden Verordnungsbestimmungen verabschiedet. Diese sind seit dem 1. Januar 2006 in Kraft. Um die Verord-

nungsvorschriften rechtlich besser zu verankern, soll eine verlässliche Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene geschaffen werden.

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011

In den Jahren 2008–2011 sollen gesamthaft 13 499 Millionen Franken für die Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Mittel verteilen sich wie folgt auf die drei Zahlungsrahmen:

- *Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen* 719 Millionen Franken
- *Produktion und Absatz* 1 529 Millionen Franken
- *Direktzahlungen* 11 251 Millionen Franken

Die beantragten Mittel liegen knapp 600 Millionen Franken unter den für die Jahre 2004–2007 ursprünglich beschlossenen Zahlungsrahmen (–4,2%). Aufgrund des sinkenden Preisniveaus nimmt das Nettounternehmenseinkommen der Landwirtschaft von knapp 3 Milliarden Franken im Mittel der Jahre 2002–2004 auf voraussichtlich 2,4 Milliarden Franken im Jahr 2011 ab. Dies entspricht einem durchschnittlichen Rückgang von 2,5 Prozent pro Jahr. Entwickeln sich die Strukturen im gleichen Rhythmus, bleibt das einzelbetriebliche Einkommen nominal konstant.

Verhältnis zu den aussenhandelspolitischen Entwicklungen

Mit der Strategie der AP 2011 kann zwischen einem Drittel und der Hälfte der voraussichtlichen Auswirkungen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) bewältigt werden. Unabhängig davon, ob ein WTO-Abkommen oder ein Agrarfreihandelsabkommen mit der Europäischen Union (EU) zustande kommt oder nicht, ist es zweckmässig und richtig, die AP 2011 umzusetzen. Einerseits senkt die AP 2011 die Kosten der Landwirtschaft. Unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge weitergegeben werden, werden damit insbesondere die Konsumentinnen und Konsumenten entlastet. Andererseits sind die vorgeschlagenen Reformschritte im Hinblick auf die verschiedenen möglichen Marktöffnungsszenarien zielkonform. Die Zeit wird genutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zusammen mit jener der vor- und nachgelagerten Stufen weiter zu verbessern und damit die Verletzlichkeit des Sektors gegenüber Grenzöffnungen zu reduzieren. Die Anpassungen erlauben eine sozialverträgliche Entwicklung und können von der Landwirtschaft bewältigt werden, wenn der Bund finanzielle Mittel im vorgesehenen Ausmass einsetzt. Zusätzliche Begleitmassnahmen sind nicht nötig.

Vernehmlassung und geplantes Inkrafttreten

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) hat vom 14. September bis zum 16. Dezember 2005 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Strategie der Umlagerung und die fünf Handlungsachsen fanden breite Unterstützung. Zentraler Konfliktpunkt war das Tempo der Reform. Wird dies von bäuerlicher Seite durchwegs als zu hoch beurteilt, fordern insbesondere die Vertreter der Wirtschaft eine schnellere Gangart. Verschiedenen Anliegen aus der Vernehmlassung wird in der

vorliegenden Botschaft Rechnung getragen, ohne allerdings die grundsätzliche Stossrichtung zu ändern.

Unter der Voraussetzung, dass die parlamentarischen Beratungen bis Mitte 2007 abgeschlossen werden, können die Gesetzesänderungen gleichzeitig mit den neuen Zahlungsrahmen auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6339
Abkürzungsverzeichnis	6348
1 Grundzüge der Vorlage	6352
1.1 Ausgangslage	6352
1.1.1 Reform der Agrarpolitik seit 1992	6352
1.1.2 Verfassungsauftrag	6355
1.2 Zwischenbilanz der Reform	6358
1.2.1 Nachhaltigkeit der Landwirtschaft	6358
1.2.2 Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft	6361
1.3 Zentrale Herausforderungen	6366
1.3.1 Preise	6366
1.3.2 Handelspolitik	6371
1.3.3 Kosten	6375
1.3.4 Einkommensbildung	6381
1.3.5 Technischer Fortschritt und Strukturen	6384
1.3.6 Ländlicher Raum	6387
1.3.7 Ökologie	6388
1.4 Ziele, Strategie und Handlungsachsen	6392
1.4.1 Ziele der Agrarpolitik 2011	6392
1.4.2 Strategie	6393
1.4.3 Handlungsachsen	6393
1.5 Vorverfahren	6399
1.5.1 Beratende Kommission Landwirtschaft	6399
1.5.2 Vernehmlassung	6401
1.6 Verhältnis der Agrarpolitik 2011 zu den aussenhandelspolitischen Entwicklungen	6407
2 Landwirtschaftsgesetz	6409
2.1 Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)	6409
2.2 Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	6409
2.2.1 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	6410
2.2.1.1 Ausgangslage	6410
2.2.1.2 Konzept	6412
2.2.2 Milchwirtschaft	6416
2.2.2.1 Ausgangslage	6416
2.2.2.2 Konzept	6418
2.2.3 Viehwirtschaft	6422
2.2.3.1 Ausgangslage	6422
2.2.3.2 Konzept	6423
2.2.4 Ackerbau	6424
2.2.4.1 Ausgangslage	6424
2.2.4.2 Konzept	6427
2.2.5 Obst-, Gemüse- und Gartenbau	6429
2.2.5.1 Ausgangslage	6429
2.2.5.2 Konzept	6430

2.2.6 Weinwirtschaft	6431
2.2.6.1 Ausgangslage	6431
2.2.6.2 Konzept	6433
2.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG)	6436
2.3.1 Ausgangslage	6436
2.3.2 Konzept	6438
2.4 Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (Titel 3a LwG)	6441
2.4.1 Ausgangslage	6441
2.4.2 Konzept	6441
2.5 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)	6442
2.5.1 Ausgangslage	6442
2.5.2 Konzept	6443
2.6 Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	6443
2.6.1 Ausgangslage	6443
2.6.2 Konzept	6445
2.7 Forschung & Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)	6447
2.7.1 Ausgangslage	6447
2.7.2 Konzept	6448
2.8 Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)	6450
2.8.1 Ausgangslage	6450
2.8.2 Konzept	6450
2.9 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	6450
2.9.1 Ausgangslage	6450
2.9.2 Konzept	6451
2.10 Parlamentarische Vorstösse	6452
2.11 Erläuterungen zum Gesetzestext	6455
2.12 Legislaturplanung	6474
2.13 Verhältnis zum internationalen Recht	6474
2.14 Verfassungsmässigkeit	6474
2.15 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6475
3 Bäuerliches Boden- und landwirtschaftliches Pachtrecht	6475
3.1 Ausgangslage	6475
3.2 Konzept	6476
3.2.1 Bäuerliches Bodenrecht	6476
3.2.2 Landwirtschaftliches Pachtrecht	6479
3.3 Vernehmlassung	6481
3.4 Parlamentarische Vorstösse	6483
3.5 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	6483
3.5.1 Bäuerliches Bodenrecht	6483
3.5.2 Landwirtschaftliches Pachtrecht	6490
3.6 Legislaturplanung	6495

3.7 Verhältnis zum internationalen Recht	6495
3.8 Verfassungsmässigkeit	6495
4 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	6495
4.1 Ausgangslage	6495
4.1.1 Heutige Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft	6495
4.1.2 Bestrebungen zur bundesrechtlichen Regelung aller Familienzulagen	6497
4.1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	6497
4.2 Konzept	6498
4.2.1 Änderung der Einkommensgrenze für die selbständigerwerbenden Landwirte	6498
4.2.2 Erhöhung der Kinderzulagen	6499
4.2.3 Kosten für Bund und Kantone	6500
4.3 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	6500
4.4 Legislaturplanung	6502
4.5 Verhältnis zum internationalen Recht	6502
4.6 Verfassungsmässigkeit	6502
5 Lebensmittel- und Tierseuchengesetz	6503
5.1 Ausgangslage	6503
5.2 Konzept	6504
5.3 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	6505
5.3.1 Lebensmittelgesetz	6505
5.3.2 Tierseuchengesetz	6510
5.4 Legislaturplanung	6515
5.5 Verhältnis zum internationalen Recht	6515
5.6 Verfassungsmässigkeit	6515
5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6516
6 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2008–2011	6516
6.1 Ausgangslage	6516
6.2 Erfahrungen mit den Zahlungsrahmen	6519
6.3 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen	6522
6.3.1 Finanzpolitische Vorgaben	6522
6.3.2 Berücksichtigung der Wirtschaftslage	6523
6.3.3 Gebot der Zurückhaltung bei der Ausgabenpolitik in der Landwirtschaft	6524
6.4 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2008–2011	6524
6.4.1 Strategische Überlegungen	6524
6.4.2 Umfang der Zahlungsrahmen	6525
6.4.3 Agrarpolitische Ausrichtung der drei Zahlungsrahmen	6527
6.5 Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung	6529
6.6 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen	6530
6.6.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	6530

6.6.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz	6532
6.6.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen	6534
6.7 Legislaturplanung	6538
6.8 Verhältnis zum internationalen Recht	6538
6.8.1 WTO	6538
6.8.2 EU	6538
6.8.3 Liechtenstein	6538
6.9 Verfassungsmässigkeit	6539
7 Auswirkungen	6539
7.1 Bund	6539
7.1.1 Personell	6539
7.1.2 Finanziell	6540
7.1.3 Informatik	6542
7.2 Kantone	6542
7.3 Regulierungsfolgeabschätzung	6543
7.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	6543
7.3.2 Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen	6545
7.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	6550
7.3.4 Alternative Regelungen	6553
7.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	6554
7.4 Nachhaltigkeitsbeurteilung	6555
7.4.1 Ökonomie	6555
7.4.2 Ökologie	6557
7.4.3 Soziales	6559
7.4.4 Bilanz	6560
Anhang: Bericht über die Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik	6561
Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Entwurf)	6597
Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Entwurf)	6609
Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (Entwurf)	6613
Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Entwurf)	6617
Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Entwurf)	6619
Tierseuchengesetz (Entwurf)	6623
Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011 (Entwurf)	6629

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGIS	Agrarpolitisches Informationssystem des Bundes
Agreste	Offizielle Statistik Frankreichs zu Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft; www.agreste.agriculture.gouv.fr/
AKZA	Ausserkontingentzollansatz
aLwG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (altes Landwirtschaftsgesetz)
AO	Appellation d'origine (Ursprungsbezeichnung)
AOC	Appellation d'origine contrôlée (geschützte Ursprungsbezeichnung, CH)
AP	Agrarpolitik
AP 2002	Agrarpolitik 2002 (Neuorientierung der Agrarpolitik)
AP 2007	Agrarpolitik 2007 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
AP 2011	Agrarpolitik 2011 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ART	Agroscope Reckenholz-Tänikon
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bauerliche Bodenrecht; SR <i>211.412.11</i>
Bio	Biologische Landwirtschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)
bspw.	Beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BTS	Besonders tierfreundliches Stallhaltungssystem
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, seit 1.1.06 BAFU
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR <i>101</i>
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
bzw.	Beziehungsweise
ca.	Circa
d.h.	Das heisst
dt	Dezitonne
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
etc.	Et cetera
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWHK	Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen), Rom
FAT	Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, Agroscope FAT Tänikon
FFF	Fruchtfolgeflächen
FJAE	Familien-Jahresarbeitsseinheiten
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft; SR 836.1
Fr.	Franken
GA	Gemischter Agrarausschuss, gemeinsames Organ der Vertragsparteien, welches für die Verwaltung und korrekte Umsetzung des bilateralen Abkommens CH-EU verantwortlich zeichnet.
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GGA	Geschützte Geographische Angabe
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GVE	Grossvieheinheit
ha	Hektare
IBLV	Verordnung des BLW vom 26. November 2003 über Investitions- hilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft; SR 913.211
IDARio	Interdepartementaler Ausschuss Rio (ab 2005: IDANE – Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung)
inkl.	Inklusive
IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe
JAE	Jahresarbeitsseinheiten
k.A.	Keine Angaben
KG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG) SR 251
kg	Kilogramm
KZA	Kontingentszollansatz
LDC	Least Developed Countries (Liste der 49 am wenigsten entwickelten Länder)
LMG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz); SR 817.0
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht; SR 221.213.2
LSVA	Lastenabhängige Schwerverkehrsabgabe
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz); SR 910.1
M	Motion
mg	Milligramm
Mio.	Millionen

N	Stickstoff
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprojekt
NH ₃	Ammoniak
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz; SR 451
NO ₃	Nitrat
öAF	Ökologische Ausgleichsflächen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Paris
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Ökoqualitätsverordnung
OSPAR	Übereinkommen vom 22. September 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks
P	Phosphor
P	Postulat
PSM	Pflanzenschutzmittel
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
RGVE-Beiträge	Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere
SAK	Standardarbeitskraft
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SHL	Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft
SILAS	Sektorales Informations- und Prognosesystem für die Landwirtschaft Schweiz
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	so genannt
SP	Sachplan
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung); SR 913.1
TEP-Beiträge	Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen
TRIPS	Trade-related aspects of intellectual property rights (handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum)
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966; SR 916.40
TSM	Treuhandstelle Milch
TVD	Tierverkehrsdatenbank
TZK	Teilzollkontingent
u.a.	Unter anderem
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz); SR 814.01
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
VAMK	Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung; SR 916.350.4
vgl.	Vergleiche

VKMB	Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern
VLF	Verordnung vom 26. November 2003 über die landwirtschaftliche Forschung; SR 915.7
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z.B.	Zum Beispiel
z.T.	Zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZK	Zollkontingent
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; www.zmp.de/
%	Prozent

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

Die Agrarpolitik 2011 (AP 2011) ist ein weiterer Schritt in der seit Beginn der neunziger Jahre laufenden Reform der Agrarpolitik. Die Landwirtschaft soll ihre Aufgaben auch künftig durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllen. Deshalb müssen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden, dass das vorhandene Potenzial für Produktivitätsfortschritte genutzt und die Wettbewerbsfähigkeit auf allen Stufen der Nahrungsmittelwirtschaft verbessert wird. Zentrales Element der AP 2011 ist der weitere Abbau der Marktstützung und die Umlagerung der Mittel zu den Direktzahlungen. Damit reiht sich die AP 2011 nahtlos an die vorangegangenen Etappen der Reform.

Einleitend werden die bisherigen Reformschritte und der Verfassungsauftrag skizziert (Ziff. 1.1) und eine Zwischenbilanz gezogen (Ziff. 1.2). In den folgenden Kapiteln werden die zentralen Herausforderungen dargestellt, denen mit der AP 2011 begegnet werden soll, Ziele definiert und die Strategie erläutert, mit der diese Ziele erreicht werden sollen (Ziff. 1.3 und 1.4). Schliesslich wird dargelegt, wie die AP 2011 im Rahmen der Vorverfahren aufgenommen und bewertet wurde (Ziff. 1.5) und in welchem Verhältnis sie zu den laufenden Verhandlungen der WTO und den Abklärungen über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU steht (Ziff. 1.6).

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Reform der Agrarpolitik seit 1992

Das Ende des Kalten Krieges, symbolisiert durch den Fall der Berliner Mauer 1989, bewirkte eine deutliche Verschiebung im Zielsystem der Agrarpolitik. Die Versorgungssicherung verlor an Gewicht, während die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen an Bedeutung gewannen. Die alte Agrarpolitik zielte darauf ab, mittels garantierter und kostendeckender Preise für ein paritätisches Einkommen der Landwirte zu sorgen. Zur Gewährleistung der Landschaftspflege und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen wie Kulturboden und Biodiversität ist eine allein auf die Stützung der Produktpreise ausgerichtete Agrarpolitik aber nicht zweckmässig. Seit Anfang der neunziger Jahre wurde deshalb die Agrarpolitik in drei Etappen grundlegend reformiert. Die Entwicklung wurde wesentlich mitbestimmt durch Volksentscheide Mitte der neunziger Jahre und durch die sich laufend ändernden Rahmenbedingungen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die drei bisherigen Reformetappen.

Bisherige Reform der Agrarpolitik

<p>Schritt 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Einführung produktunabhängiger Direktzahlungen ➤ Preissenkungen ➤ Anreiz für besondere ökologische Leistungen (z.B. Biodiversität) ➤ Umbau des Grenzschatzes (WTO) <p>Entkoppelung „mehr Ökologie“</p>	<p>Schritt 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Abschaffung Preis- und Absatzgarantien ➤ Aufhebung Butyra und Käseunion ➤ Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis <p>Deregulierung „mehr Markt“</p>	<p>Schritt 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aufhebung Milchkontingentierung ➤ Versteigerung Fleischimportkontingente ➤ Ausbau Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen <p>Deregulierung „Wettbewerbsfähigkeit“</p>
1993 1994 1995 1996 1997 1998	1999 2000 2001 2002 2003	2004 2005 2006 2007
AP 2002		AP 2007

Neuorientierung der Agrarpolitik 1992

Mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht¹ hat der Bundesrat 1992 die grundlegende Neuorientierung der Schweizer Agrarpolitik eingeleitet und mit der gleichzeitig verabschiedeten Botschaft über ergänzende Direktzahlungen² den Grundstein für die *erste Reformetappe* gelegt. Am 9. Oktober 1992 beschloss das Parlament mit Artikel 31a und Artikel 31b altes Landwirtschaftsgesetz (aLwG) die Rechtsgrundlage für produktunabhängige Direktzahlungen³. Gestützt darauf konnten die Ziele der Einkommenspolitik nicht mehr nur über die administrierten Preise, sondern in zunehmendem Masse auch über produktunabhängige Direktzahlungen erreicht werden (Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik). In der Folge hat der Bundesrat mit seinen Beschlüssen diesen Grundsatzentscheid schrittweise umgesetzt, indem die administrierten Preise gesenkt und im Gegenzug die produktunabhängigen Direktzahlungen ausgebaut wurden. Seit dem Beginn der Reform ist deshalb der Anteil an den Agrarausgaben des Bundes, die für produktgebundene Marktstützungen entrichtet werden, von damals 64 auf 20 Prozent im Jahr 2005 gesunken.

Im Rahmen der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) hat sich die Schweiz verpflichtet, ihre Einfuhrbeschränkungen in Zölle umzuwandeln (Tarifizierung) sowie die Einfuhrzölle, die produktgebundene Inlandstützung und die Exportsubventionen über einen Zeitraum von sechs Jahren schrittweise zu reduzieren. Mit der Umsetzung des letzten Abbauschritts im Jahr 2000 wurden diese Verpflichtungen erfüllt.

1 BBl 1992 II 130

2 BBl 1992 II 1

3 BBl 1992 VI 114

Neue Verfassungsgrundlage

Die erste Hälfte der neunziger Jahre war geprägt durch eine intensive agrarpolitische Diskussion. Verschiedene Volksinitiativen zeigten das breite Meinungsspektrum auf. In einer ersten Abstimmung lehnten Volk und Stände 1995 den vom Parlament ausgearbeiteten Gegenvorschlag zu einer Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes⁴ knapp ab. Als Gegenvorschlag auf eine zweite Volksinitiative⁵ ergänzte das Parlament daraufhin den neuen Verfassungsartikel mit dem ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) als Voraussetzung für die Entrichtung von Direktzahlungen. Diese Vorlage wurde am 9. Juni 1996 vom Schweizer Volk mit 78 Prozent der Stimmen und von allen Ständen gutgeheissen. In einer dritten Volksabstimmung lehnten 1998 schliesslich Volk und Stände die Kleinbauerninitiative⁶ deutlich ab. Im direkt-demokratischen Prozess, der zur neuen Verfassungsgrundlage geführt hat, wurden die verschiedenen politischen Positionen eingemittelt. Der nun geltende Verfassungsartikel enthält die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft und damit die Vorgaben für die Agrarpolitik.

Agrarpolitik 2002

Basierend auf der neuen Verfassungsgrundlage hat der Bundesrat mit der Botschaft zur Agrarpolitik 2002 (AP 2002) dem Parlament ein Gesamtkonzept in Form eines neuen Landwirtschaftsgesetzes (LwG) unterbreitet⁷. Die neue Rechtsgrundlage wurde am 29. April 1998 vom Parlament verabschiedet und trat 1999 in Kraft⁸. Zentrale Elemente dieser *zweiten Reformetappe* waren die Aufhebung aller staatlichen Preis- und Abnahmegarantien sowie die weitere Reduktion der Marktstützungsmittel innerhalb von fünf Jahren um einen Drittel. Damit einher ging die Abschaffung halbstaatlicher Organisationen wie der Käseunion und der Butyra. Zudem wurde die neue Verfassungsbestimmung umgesetzt, die für die Entrichtung von Direktzahlungen einen ÖLN voraussetzt.

Im Rahmen der AP 2002 wurde eine allgemeine Gesetzesgrundlage für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen geschaffen (Art. 6 LwG). Die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche werden mit einem einfachen Bundesbeschluss für jeweils höchstens vier Jahre beschlossen. Gestützt darauf wurden die Ausgaben für die Landwirtschaft in die drei Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz», «Direktzahlungen» und «Grundlagenverbesserungen» unterteilt. Am 16. Juni 1999 hat das Parlament für die Jahre 2000–2003 drei Zahlungsrahmen in der Höhe von insgesamt 14 029 Millionen Franken verabschiedet⁹.

Agrarpolitik 2007

Am 20. Juni 2003 wurde im Rahmen der AP 2007 vom Parlament eine Teilrevision des LwG beschlossen¹⁰. Hauptpunkt dieser *dritten Reformetappe* war der Beschluss, die Milchkontingentierung im Jahr 2009 aufzuheben. Weitere wichtige Änderungen

⁴ Volksinitiative «für eine umweltgerechte, leistungsfähige, bäuerliche Landwirtschaft», SBV, zurückgezogen 1994.

⁵ Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft», BUK, zurückgezogen 1996.

⁶ Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe», VKMB.

⁷ Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, BBl 1996 IV 1.

⁸ AS 1998 3033

⁹ BBl 1999 5191

¹⁰ AS 2003 4217

sind die Einführung der Versteigerung der Zollkontingente für Fleisch sowie der Ausbau des Instrumentariums für Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen.

Die Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007 mit einer Gesamtsumme von 14 092 Millionen Franken wurden am 5. Juni 2003 vom Parlament verabschiedet¹¹. Die Mittel zur Förderung von Produktion und Absatz wurden gegenüber dem Zahlungsrahmen 2000–2003 noch einmal um über 15 Prozent gekürzt und die Mittel für Direktzahlungen entsprechend ausgebaut (vgl. Ziff. 6.1).

1.1.2 Verfassungsauftrag

Artikel 104 BV¹² ist die zentrale Grundlage für die Ausgestaltung der Agrarpolitik. Absatz 1 umschreibt die grundsätzliche Zielsetzung, während die Absätze 2–4 Vorgaben für die Massnahmen und die Finanzierung enthalten. Neben der Zielsetzung in Artikel 104 BV enthält die Bundesverfassung weitere Ziele, die für die Ausgestaltung der Agrarpolitik von Bedeutung sind. Erwähnt seien das Ziel eines wirtschaftlichen, d.h. effektiven und effizienten Einsatzes der Bundesmittel (Ausgaben- und Schuldenbremse, Art. 126 bzw. 159, Überprüfung der Wirksamkeit der Bundesmassnahmen, Art. 170 BV) und die Sozialziele gemäss Artikel 41 BV.

Nachfolgend wird Artikel 104 Absatz 1 näher erläutert, weil er für das Verständnis des agrarpolitischen Massnahmenkonzepts ausschlaggebend ist. Für die Erläuterung der Absätze 2–4 wird auf die Botschaft zur AP 2002 verwiesen¹³.

Art. 104 Abs. 1 BV

Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;*
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft;*
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.*

Aufgabenerfüllung durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion

Der Verfassungsauftrag an den Bund in Artikel 104 BV geht davon aus, dass die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz ohne Schutz und Stützung gefährdet ist. Gründe dafür sind die teilweise nachteiligen topografischen und klimatischen Verhältnisse und das im internationalen Vergleich hohe Kostenumfeld. In anderen Ländern können Nahrungsmittel aufgrund günstiger natürlicher Verhältnisse, grossflächiger Produktion oder tiefer Löhne für Landarbeiter ausserordentlich kostengünstig hergestellt werden. Zu Weltmarktpreisen würden deshalb heute in der Schweiz kaum noch Nahrungsmittel produziert.

¹¹ BBl 2003 4825

¹² SR 101

¹³ BBl 1996 IV 297 ff

Das öffentliche Interesse an der Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz rührt insbesondere daher, dass die Landwirtschaft gleichzeitig mit der Produktion von Nahrungsmitteln weitere von der Gesellschaft verlangte Leistungen erbringt (Koppelproduktion). Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben den Charakter von öffentlichen Gütern¹⁴, d.h. sie erzielen keine direkte Abgeltung über den Markt. Ohne staatlichen Eingriff würden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht im gesellschaftlich erwünschten Umfang erbracht. Der Souverän hat deshalb dem Bund die Aufgabe übertragen, günstige Rahmenbedingungen für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion zu schaffen, um so die Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.

Die Landwirtschaft soll die Leistungen nach den Buchstaben a-c durch eine nachhaltige Produktion erbringen. Das heisst, dass die negativen Auswirkungen der Produktion auf die Umwelt minimiert werden. Die ökologische Nachhaltigkeit setzt der Intensität der Produktion Grenzen. Gleichzeitig wird aber auch eine Politik ausgeschlossen, die das Schwergewicht auf die reine Flächenpflege legen und damit die Produktion landwirtschaftlicher Güter verdrängen würde.

Die dauerhafte Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erfordert, dass die Produktion nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch und sozial nachhaltig ist. Die Landwirtschaft entwickelt sich nachhaltig, solange eine ausreichende Anzahl von Betrieben die anstehenden Erneuerungsinvestitionen tätigt, fruchtbarer Boden und natürliche Ressourcen erhalten werden und genügend Personen landwirtschaftlich tätig sind.

Die Produktion landwirtschaftlicher Güter soll grundsätzlich auf den Markt ausgerichtet sein. Sie ist nur so weit vom Staat zu beeinflussen, als dies für die Nachhaltigkeit der Produktion und für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendig ist.

Sichere Versorgung

Die inländische Produktion ist die Hauptgrundlage für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Mit der Nahrungsmittelproduktion leistet die Schweizer Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Einerseits wird dadurch die Abhängigkeit von Importen begrenzt. Andererseits wird das Potenzial zur Produktion von Nahrungsmitteln erhalten, insbesondere die Bodenfruchtbarkeit, aber auch Know-how und Ausrüstungsgüter. Der Beitrag zur Versorgungssicherheit ist durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion zu leisten und nicht nur durch die Aufrechterhaltung des Produktionspotenzials. Damit enthält Buchstabe a auch das Konzept der Ernährungssouveränität. Dieses postuliert das Recht jedes Landes auf eine eigene Nahrungsmittelversorgung und auf Selbstbestimmung bezüglich der Art und Weise, wie Nahrungsmittel produziert werden.

Die Versorgung mit Nahrungsmitteln aus der Nähe ist ein ausgesprochenes Bedürfnis der Menschen. Obschon eine weitere Arbeitsteilung kosteneffizienter wäre, erachten es die meisten entwickelten Länder als notwendig, eine eigene Grundversorgung aufrecht zu erhalten. Sie stützen deshalb die Produktion und nutzen so ihre landwirtschaftlichen Potenziale. Der Erhaltung einer eigenen Ernährungsgrundlage

¹⁴ Im Zusammenhang mit den an die Produktion gekoppelten gemeinwirtschaftlichen Leistungen wird oft auch von der Multifunktionalität der Landwirtschaft gesprochen, so in Art. 104 Abs. 3 BV.

messen insbesondere Länder mit einem bereits heute tiefen Selbstversorgungsgrad wie die Schweiz (60 %), Japan (40 %) oder Norwegen (50 %) grosse Bedeutung zu. Für die laufenden WTO-Verhandlungen haben sich solche Staaten¹⁵ deshalb zusammengeschlossen, um sich innerhalb des multilateralen Handelssystems die Möglichkeit einer angemessenen Eigenversorgung zu erhalten.

Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

In der ursprünglich vorwiegend bewaldeten Schweiz ist der fruchtbare *Kulturboden* durch Rodung und anschliessende Bewirtschaftung über Jahrhunderte entstanden. Die landwirtschaftliche Nutzung verhindert das Aufkommen von Wald, und die nachhaltige Produktion erhält die Bodenfruchtbarkeit. Dadurch bleibt der Kulturboden als Ernährungsgrundlage für den Menschen erhalten. Die Erhaltung einer ausreichenden Fläche an fruchtbaren Böden ist zudem eine Grundvoraussetzung, damit die Landwirtschaft die anderen gemeinwirtschaftlichen Leistungen wahrnehmen kann.

Ähnliches gilt auch für die *Biodiversität*. In der offenen Flur leben teilweise andere Arten und Gemeinschaften von Pflanzen und Tieren als im Wald. Sie sind in der Regel auf eine extensive landwirtschaftliche Nutzung angewiesen. Da die Lebensräume dieser Arten mit dem Aufkommen von Wald verschwinden würden, hängt ihr Fortbestand von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung ab. Gleiches gilt für Lebewesen, die im Kulturboden leben, insbesondere für sehr viele Arten von Mikroorganismen, die für die Bodenfruchtbarkeit wichtig sind.

Eine wichtige Lebensgrundlage ist auch die Vielfalt der Kulturpflanzen und der Nutztiere. Sie enthält die genetischen Ressourcen für die Anpassung der Produktion an sich ändernde Bedingungen wie Konsumverhalten, wirtschaftliche Rahmenbedingungen oder Klimaänderungen sowie für die natürliche Bekämpfung von alten oder neuen Schädlingen und Krankheiten. Heute basiert die landwirtschaftliche Produktion meist auf einer sehr schmalen genetischen Grundlage. Ausnahme bildet der Futterbau, der sich in der Schweiz auf eine breite genetische Grundlage abstützt. Durch die Bewirtschaftung von Standorten unterschiedlicher Intensität erhält die Landwirtschaft eine Vielfalt von Wiesenbeständen mit einem grossen Reichtum an Sorten und Ökotypen verschiedenster nutzbarer Pflanzen. Für nicht mehr zur Produktion genutzte Arten, Sorten und Rassen bestehen in der Schweiz wie in vielen anderen Ländern Erhaltungsmassnahmen.

Die Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Umwelt (Wasser, Luft, Boden) ist keine gemeinwirtschaftliche Leistung der Landwirtschaft, sondern eine Pflicht, die alle zu erfüllen haben.

Pflege der Kulturlandschaft

Wird die landwirtschaftliche Bewirtschaftung aufgegeben, entsteht unter schweizerischen klimatischen Bedingungen in der Regel Wald. Mit der Flächenbewirtschaftung sorgt die Landwirtschaft für eine offene Kulturlandschaft und damit für den Wechsel zwischen Wald und offener Flur. Sie gestaltet die Landschaft in vielfältiger Weise durch verschiedene Kulturen, unterschiedliche Bewirtschaftungssysteme,

¹⁵ G10 bestehend aus Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Mauritius, Norwegen, Schweiz, Südkorea und Taiwan. Als EU-Beitrittskandidat ist Bulgarien nicht mehr in der Gruppe vertreten.

Gebäude und Weidetiere. Den rein ökonomischen Wirkungsmechanismen überlassen, würde sich die Landwirtschaft in erster Linie auf die besten Standorte im Talgebiet konzentrieren.

Dezentrale Besiedlung

Aufgrund ihrer Standortgebundenheit trägt die Landwirtschaft zur Besiedlung aller Regionen bei. Ihr Beitrag ist in erster Linie dort von Bedeutung, wo die andern Wirtschaftssektoren schwach vertreten sind. Erstens tragen die in der Landwirtschaft tätigen Personen selber zur Besiedlung bei. Zweitens ergibt sich über die Verflechtung mit der übrigen Wirtschaft ein Besiedlungseffekt. In allen Regionen erfüllt die Landwirtschaft für die Besiedlung eine Basisfunktion, indem sie durch die Bewirtschaftung zur Attraktivität der Landschaft beiträgt.

1.2 Zwischenbilanz der Reform

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, inwieweit mit den bisherigen Reformschritten die in der Verfassung festgehaltenen Ziele erreicht wurden. Zuerst wird die Entwicklung der Landwirtschaft in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit analysiert (Ziff. 1.2.1). In einem zweiten Schritt wird geprüft, wieweit die Landwirtschaft die verfassungsmässigen Aufgaben erfüllt (Ziff. 1.2.2).

1.2.1 Nachhaltigkeit der Landwirtschaft

Die Verordnung vom 7. Dezember 1998¹⁶ über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft sieht vor, dass periodisch überprüft wird, ob sich die Landwirtschaft nachhaltig entwickelt. Zu diesem Zweck hat das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) basierend auf dem Nachhaltigkeitskonzept des Bundes ein Indikatoren-system entwickelt. Die entsprechenden Indikatoren wurden im Agrarbericht 2005 präsentiert¹⁷. Die insgesamt elf Indikatoren geben Auskunft über die Entwicklung der Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales. Tabelle 1 zeigt, wie sich die einzelnen Indikatoren seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik anfangs der neunziger Jahre entwickelt haben. Anschliessend werden die Ergebnisse kurz kommentiert.

¹⁶ SR 919.118

¹⁷ BLW (2005): Agrarbericht 2005 des Bundesamtes für Landwirtschaft, S. 99–116, www.blw.admin.ch.

Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren seit Anfang der neunziger Jahre

Dimension	Indikatoren	Entwicklung	Beurteilung
Ökonomie	Kapitalerneuerung	→ Keine wesentliche Veränderung	+ Positiv
	Boden (Quantität)	↘ Abnahme	– Negativ (nicht agrarpolitisch bedingt)
	Arbeitsproduktivität	↗ Zunahme	+ Positiv
Ökologie	Ökologische Ausgleichsflächen	↗ Zunahme	+ Positiv
	Pflanzenschutzmittelverkauf	↘ Abnahme	+ Positiv
	Phosphorüberschüsse	↘ Abnahme	+ Positiv
	Stickstoffeffizienz	↗ Zunahme	+ Positiv
	Energieeffizienz	→ Keine wesentliche Veränderung	– Negativ
Soziales	Ausbildung	Keine Aussage möglich, da nur eine Erhebung	
	Lebensqualitätsvergleich mit übriger Bevölkerung	Keine Aussage möglich, da nur eine Erhebung	
	Einkommen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung	↘ Abnahme	– Negativ

Ökonomie

Der Indikator *Kapitalerneuerung* misst das Verhältnis von Investitionen zum Gesamtbestand an Gebäuden, Maschinen und Einrichtungen (= Kapitalstock). Der Indikator zeigt, wie viele Jahre die Erneuerung dieses Kapitalstocks mit den jeweils getätigten Investitionen dauern würde. Dabei haben im Zeitverlauf sowohl der Kapitalstock als auch die Investitionen um rund 10 Prozent abgenommen, dies als Folge des Strukturwandels. Die Ergebnisse machen deutlich, dass sich der Kapitalstock heute gleich schnell erneuert wie zu Beginn der neunziger Jahre, d.h. im Durchschnitt alle 25 bis 30 Jahre.

Der Indikator *ackerfähige Böden* macht eine Aussage zur Entwicklung desjenigen Teils der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN), welcher die wichtigste Grundlage für den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit Lebensmitteln bildet. Diese Fläche hat gemäss der Arealstatistik im Zeitraum von 15 Jahren um 2,1 Prozent abgenommen. Dies entspricht fast der Hälfte des Neuenburgersees. Nahezu das gesamte eingebüsste Terrain wurde durch neue Siedlungsflächen und Infrastrukturanlagen in Anspruch genommen, ist also zu einem beträchtlichen Teil versiegelt worden und für die landwirtschaftliche Nutzung irreversibel verloren gegangen. Diese Entwicklung ist nicht nachhaltig und gefährdet langfristig die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz. Der Schutz der ackerfähigen Böden ist grundsätzlich Aufgabe des Raumplanungsrechts (Sachplan Fruchtfolgeflächen). Der Agrarpolitik stehen keine Instrumente zur Verfügung, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.

Der Indikator *Arbeitsproduktivität* gibt an, wie viel Arbeit pro produzierter Einheit eingesetzt wird. Damit wird die Effizienz des Arbeitskräfteeinsatzes in der Schweizer Landwirtschaft gemessen. Diese ist zwischen 1990 und 2004 um 21 Prozent (1,4 % pro Jahr) gestiegen.

Ökologie

Der Indikator *ökologische Ausgleichsflächen* zeigt auf, wie sich die Fläche der naturnahen Lebensräume entwickelt, die zum Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen und die Stabilität der Ökosysteme sicherstellen. Die ökologischen Ausgleichsflächen haben seit 1993 von 20 000 auf 116 000 Hektaren im Jahr 2004 zugenommen. Dies entspricht einem Anteil von 11 Prozent an der LN.

Die *Verkäufe von Pflanzenschutzmitteln* dienen als Indikator für die Gefahr von Emissionen in die Umwelt, insbesondere in Wasser, Böden und Luft. Die in der Landwirtschaft eingesetzte Wirkstoffmenge an Pflanzenschutzmitteln ist zwischen 1990 und 2004 um 38 Prozent zurückgegangen. Obwohl vom Rückgang der Wirkstoffmenge nicht eins zu eins auf die Umweltwirkung geschlossen werden kann, ist die deutliche Reduktion des Einsatzes positiv zu werten, zumal die Pflanzenbauproduktion im selben Zeitraum leicht gestiegen ist.

Beim Indikator *Phosphorüberschüsse* geht es um das Verhältnis zwischen Input und Output von Phosphor. Da der Phosphor eine nicht erneuerbare Ressource ist, ist ein haushälterischer Einsatz wichtig und Überschüsse in der Bilanz sind zu vermeiden. Der Einsatz mineralischer Phosphordünger hat in der Schweizer Landwirtschaft zwischen 1990 und 2002 um fast zwei Drittel abgenommen und die Effizienz erhöhte sich um den Faktor 3.

Der Indikator *Stickstoffeffizienz* gibt das Verhältnis von Input und Output von Stickstoff bei der landwirtschaftlichen Produktion an. Beim Stickstoffkreislauf handelt es sich um einen komplexen und dynamischen Kreislauf, bei welchem ein bedeutender Verlust zwischen Input und Output unvermeidlich ist. Aufgrund der natürlich bedingten Prozessabläufe liegt die maximal mögliche Stickstoffeffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion zwischen 30 und 40 Prozent. In der Schweizer Landwirtschaft konnte die Effizienz zwischen 1990 und 2002 von 23 auf 27 Prozent gesteigert werden.

Beim Indikator *Energieeffizienz* wird das Verhältnis zwischen Energieverbrauch für die Produktion und der produzierten Nahrungsenergie berechnet. Das Ziel besteht darin, den Energieverbrauch zu senken und fossile Energieträger durch erneuerbare Energieträger zu ersetzen. In der Landwirtschaft ist die Energieeffizienz seit 1990 stabil geblieben. Ausserdem konnte keine Substitution von fossiler Energie beobachtet werden. Die Agrarpolitik hat allerdings kaum Einfluss auf die energiepolitischen Rahmenbedingungen.

Obwohl sich die vier ersten Indikatoren in die richtige Richtung bewegten, sind nicht alle ökologischen Ziele erreicht. Insbesondere regional gilt es, weitere Verbesserungen zu erzielen.

Soziales

Der Indikator *Ausbildung* zeigt auf, wie sich der Ausbildungsstand der Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen entwickelt. Die Angaben über die Personen mit praktischer Erfahrung, mit Grundausbildung oder mit weiterführender Ausbildung stammen aus

der Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik (BFS). In dieser Form wurden die Angaben erstmals 2003 erfasst. In diesem Jahr wiesen rund zwei Drittel der Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen eine landwirtschaftliche Grundausbildung oder eine höhere Ausbildung aus, was einem recht hohen Stand entspricht. Da nur Daten für das Jahr 2003 vorliegen, ist keine Aussage über die Entwicklung seit 1990 möglich.

Der Indikator *Lebensqualitätsindex* zeigt auf, wie sich anhand einer Selbsteinschätzung die Lebensqualität der bäuerlichen Bevölkerung im Vergleich mit jener der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung entwickelt. Beim Lebensqualitätsindex wird die Einschätzung der Zufriedenheit von 12 Lebensbereichen mit der Einschätzung von deren Wichtigkeit kombiniert. Angaben zum Lebensqualitätsindex gibt es nur für das Jahr 2005. Er liegt bei der bäuerlichen Bevölkerung etwas tiefer als bei der übrigen Bevölkerung. Dies ist in bedeutendem Mass darauf zurückzuführen, dass die landwirtschaftliche Bevölkerung mit den Bereichen Freizeit und genügend Zeit deutlich unzufriedener ist als die übrige Bevölkerung.

Beim Indikator *Einkommensvergleich* mit der übrigen Bevölkerung geht es um den Aspekt der Gerechtigkeit in der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit. Für den Vergleich werden der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft der Landwirtschaft und der Vergleichslohn von Angestellten gegenübergestellt. Seit es den Vergleich gibt, besteht eine Differenz zwischen den bäuerlichen und nichtbäuerlichen Einkommen. Der Abstand zwischen den Einkommen in der Landwirtschaft und denjenigen der übrigen Bevölkerung ist zwischen 1990 und 2005 leicht grösser geworden (vgl. Ziff. 1.3.4).

1.2.2 Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft

Nachfolgend wird dargelegt, wieweit die in der Verfassung definierten Aufgaben (vgl. Ziff. 1.1.2) durch die Landwirtschaft erfüllt werden bzw. wie sich der Beitrag der Landwirtschaft seit Beginn der Reform entwickelt hat.

Versorgungssicherheit auf konstantem Niveau

Als Mass für den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit dient der Selbstversorgungsgrad. Der Selbstversorgungsgrad ist definiert als Verhältnis zwischen der Inlandproduktion und dem inländischen Gesamtverbrauch. In den Jahren 2002/04 betrug er 59 Prozent und liegt damit 3 Prozentpunkte unter dem Wert von 1990/92. Der Selbstversorgungsgrad bei den pflanzlichen Produkten ist zwischen 1990/92 und 2002/04 von 43 auf 41 Prozent gesunken. Bei den tierischen Produkten hat der Selbstversorgungsgrad im gleichen Zeitraum von 97 auf 95 Prozent abgenommen. Gleichzeitig hat der Anteil der pflanzlichen Nahrungsmittel am Gesamtverbrauch zugenommen. Die Verlagerung des Verbrauchs von den tierischen Nahrungsmitteln mit einem hohen zu den pflanzlichen mit einem niedrigen Anteil an der inländischen Versorgung, bewirkte eine zusätzliche Abnahme des Selbstversorgungsgrades. Der Rückgang ist deshalb insgesamt höher als bei den beiden Untergruppen pflanzliche und tierische Nahrungsmittel.

Tabelle 2

Entwicklung des Selbstversorgungsgrades (kalorienmässiger Anteil in %)

	1990/92	2002	2003	2004	1990/92– 2002/04 %
Pflanzliche Nahrungsmittel	42,6	43,7	38,6	44,8	–0,6
Tierische Nahrungsmittel	96,6	95,1	94,7	93,8	–2,1
Nahrungsmittel Total	62,1	60,6	56,4	60,2	–4,9

Quelle: SBV

Die dargestellten Werte zeigen den Brutto-Selbstversorgungsgrad. Darin ist auch die Produktion auf der Basis von importierten Futtermitteln enthalten. Aufgrund der Zunahme der Futtermittelimporte in den letzten Jahren ist der Rückgang des Netto-Selbstversorgungsgrades noch ausgeprägter als jener des Brutto-Selbstversorgungsgrades. Er sank zwischen 1990/92 und 2002/04 von 58 auf 53 Prozent. Der Rückgang des Selbstversorgungsgrads ist allerdings nicht auf einen Rückgang der Nahrungsmittelproduktion zurückzuführen, sondern auf die Zunahme der Bevölkerung. Gemessen in Kalorien blieb die inländische Nahrungsmittelproduktion konstant. Der Konsum pro Kopf ist stabil geblieben, hingegen hat die Bevölkerung in der Schweiz zwischen 1990/92 und 2002/04 um rund 8 Prozent zugenommen.

Fazit: Der Selbstversorgungsgrad ist seit dem Beginn der Reform gesunken. Aufgrund der Zunahme der Wohnbevölkerung ist die Schweiz abhängiger geworden von Nahrungsmittelimporten. Dies ist hauptsächlich auf den gestiegenen Verbrauch aufgrund der Zunahme der Bevölkerung zurückzuführen. Die Produktion von Nahrungsmitteln blieb seit Beginn der neunziger Jahre konstant, obschon der Einsatz von Mineräldüngern und Pflanzenschutzmitteln abgenommen hat.

Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft dank mehr Ökobilanz und flächendeckender Bewirtschaftung gestiegen

Bezüglich Förderung und Erhaltung der *biologischen Vielfalt* ist die Landwirtschaft in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Einerseits spielt sie eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Habitaten für eine vielfältige Flora und Fauna. Andererseits ist sie aufgrund der Intensivierung der Bewirtschaftung in den letzten hundert Jahren mitverantwortlich für den Rückgang der Biodiversität. Mit der Reform der Agrarpolitik wurden Anreize geschaffen, damit die Landwirte einen Teil der Flächen mit reduzierter Intensität bewirtschaften und so Lebensräume für wild lebende Tiere und Pflanzen erhalten. Dazu dienen die Beiträge für den ökologischen Ausgleich sowie für die ökologische Qualität und Vernetzung dieser Flächen.

Entwicklung der ökologischen Ausgleichsflächen¹

		1993	1997	2001	2004
Talgebiet	ha	5 684	38 120	54 136	57 209
Berggebiet	ha	13 635	47 771	57 545	58 788
Total	ha	19 319	85 891	111 681	115 998

Quelle: BLW

¹ ohne Hochstamm-Feldobstbäume

Die Ausgleichsflächen sind v.a. dort artenreich, wo noch Reste naturnaher Lebensräume vorkommen. Dies wird bei Vernetzungsprojekten berücksichtigt. Während Streuwiesen und Hecken zu einem grossen Teil die Anforderungen für ökologische Qualität erfüllen, ist dies bei extensiven Wiesen und insbesondere bei wenig intensiven Wiesen vielfach nicht der Fall. Im Talgebiet sind die Böden oft so nährstoffreich, dass die Entwicklung eines ökologisch wertvollen Pflanzenbestandes viele Jahre dauert. Eine umfassende, qualitative Beurteilung der Veränderungen und damit der Entwicklung der Biodiversität für die Erfolgskontrolle der Fördermassnahmen wird erst in einigen Jahren möglich werden, weil die Entwicklung der erwünschten Pflanzen- und Tiergesellschaften viel Zeit benötigt.

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztiere wird durch zwei international abgestimmte Erhaltungsprogramme unterstützt. Im Bereich Pflanzen ist dies der Nationale Aktionsplan zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und im Bereich Tiere das Konzept zur Erhaltung der Rassenvielfalt bei den landwirtschaftlichen Nutztieren in der Schweiz. Aktuell sind 19 000 Sorten von 240 Kulturpflanzenarten und 13 Rassen von Pferden, Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen in die beiden Erhaltungsprogramme eingebunden. Im Futterbau erhält die Landwirtschaft durch die Bewirtschaftung verschiedenster Standorte mit abgestufter Intensität einen grossen Reichtum von Sorten und Ökotypen verschiedenster Nutzpflanzen. Rund 12 Prozent des Dauergrünlandes werden wenig intensiv oder extensiv bewirtschaftet.

Heute werden 98 Prozent des *Kulturbodens* nach den Kriterien des ÖLN bzw. des biologischen Landbaus bewirtschaftet. Damit schafft die Landwirtschaft eine Grundvoraussetzung für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit als Lebensgrundlage. Über die Bodenfruchtbarkeit gibt es bis anhin keine langfristigen, wissenschaftlich abgesicherten Untersuchungen. Verschiedene Indizien deuten jedoch auf eine schleichende Verminderung der Ertragsfähigkeit landwirtschaftlicher Böden durch den Eintrag von Schwermetallen und organischen Schadstoffen sowie durch Erosion und Unterbodenverdichtung hin. Das erweiterte Bodenmonitoring muss in den nächsten Jahren aufzeigen, inwiefern die Bodenqualität durch diese Einflüsse beeinträchtigt wird.

Die Fläche an Kulturboden (Bodenquantität) nimmt laufend ab. Die Abnahme der fruchtbaren Böden ist fast ausschliesslich auf die Siedlungstätigkeit zurückzuführen. Im Zeitraum zwischen 1979/85 bis 1992/97 wurden 29 800 Hektaren landwirtschaftlich genutzte Fläche für Infrastruktur- und Siedlungszwecke beansprucht

(0,8 m²/s)¹⁸. Durch die Versiegelung wird die Ertragsfähigkeit irreversibel zerstört. Die fruchtbaren Böden befinden sich vorwiegend im Mittelland, wo die Siedlungserweiterung am stärksten ist. Rund 40 Prozent der Bauzonenflächen liegen auf Boden bester Bonität¹⁹.

Mit dem Ziel, das Kulturland besser zu schützen, hat der Bundesrat 1992 den Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) verabschiedet. Es wurde ein Mindestumfang von 438 560 Hektaren FFF festgelegt und die Aufteilung auf die einzelnen Kantone vorgenommen. Die FFF umfassen das ackerfähige Kulturland (inkl. ackerfähige Naturwiesen) und somit lediglich einen Teil der LN. Im Rahmen der Überprüfung des Sachplans wurde festgestellt, dass der Mindestumfang an FFF gesamtschweizerisch noch vorhanden ist. Die Reserven haben jedoch deutlich abgenommen. In einigen Kantonen ist der Mindestumfang nicht mehr vorhanden²⁰. Zur Verbesserung des Vollzugs des SP FFF ist eine Vollzugshilfe in Vorbereitung. Bei Einzonungen und anderen Vorhaben, welche FFF beanspruchen, ist immer eine Interessenabwägung vorzunehmen und der SP FFF als nationales Anliegen zu gewichten.

Bezüglich *Landschaftspflege* lässt sich vorab der quantitative Aspekt überprüfen. Gemäss Arealstatistik²¹ haben die Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet zwischen 1979/85 und 1992/97 um 30 300 Hektaren abgenommen (–3,0 %). Dafür ist praktisch ausschliesslich die Ausdehnung der Siedlungsflächen verantwortlich. Nur 6 Prozent sind auf das Aufkommen von Wald zurückzuführen. Die Alpwirtschaftsflächen sind um 17 900 Hektaren zurückgegangen (–3,2 %). Hier sind rund 80 Prozent der Abnahme auf die Ausdehnung der bestockten Flächen zurückzuführen. Die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche hat um 48 200 Hektaren abgenommen (–3,1 %).

Tabelle 4

Entwicklung der Bodennutzung zwischen 1979/85 und 1992/97

	Anteil an der Gesamtfläche 1992/97	Veränderung 1979/85 bis 1992/97		
		%	ha	%
Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungs- gebiet ¹	23,9	–30 314	–3,0	–0,80
Alpwirtschaftsflächen ²	13,0	–17 860	–3,2	–0,47
Total landwirtschaftlich genutzte Flächen	36,9	–48 174	–3,1	–1,27

Quelle: BFS

¹ Wies- und Ackerland, Heimweiden, Obstbau-, Rebbaun- und Gartenbauflächen

² Maiensässe, Heualpen, Bergwiesen, Alp- und Juraweiden

Das Ziel, die Kulturlandschaft offen zu halten und das Aufkommen von Wald auf der LN einzudämmen, wird erreicht. Auf gewissen Sömmerungsflächen in ungünstigen Lagen reichen die ökonomischen Anreize jedoch nicht aus, um die flächendeckende Bewirtschaftung zu erhalten.

¹⁸ BFS (2001): Bodennutzung im Wandel, Arealstatistik Schweiz.

¹⁹ BUWAL (2003): Schriftenreihe Umwelt Nr. 352.

²⁰ ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 9 ff.

²¹ BFS (2001): Bodennutzung im Wandel, Arealstatistik Schweiz.

Die Qualität der Landschaft verändert sich nur langsam. Veränderungen werden deshalb kaum unmittelbar wahrgenommen. Erhebungen zur Landschaftsqualität fehlen weitgehend. Das Nationale Forschungsprojekt (NFP) 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» soll diese Lücke schliessen und konkrete Empfehlungen für die nachhaltige Entwicklung der Landschaft ermöglichen. Die Synthesearbeiten zu den Forschungsprojekten sind im Gange und werden voraussichtlich noch 2006 veröffentlicht.

Fazit: Die landwirtschaftliche Nutzfläche wird praktisch vollständig nach den Vorschriften des ÖLN bewirtschaftet. Qualitative Beeinträchtigungen des Bodens durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung sind trotzdem nicht ganz ausgeschlossen, jedoch besteht diesbezüglich keine verlässliche Datengrundlage. Die Bewirtschaftung des Kulturbodens und damit das Offenhalten und die Pflege der Kulturlandschaft erfolgen praktisch flächendeckend. Aufgrund der Siedlungstätigkeit nimmt der Kulturboden aber nach wie vor um fast einen Quadratmeter pro Sekunde ab.

Die ökologischen Ausgleichsflächen haben stark zugenommen. Damit ist die Grundlage für eine Zunahme der Biodiversität geschaffen worden. Diese Zunahme kann erst ansatzweise dokumentiert werden. Mit der Bewirtschaftung von Naturwiesen auf verschiedensten Standorten in unterschiedlicher Intensität erhält die Landwirtschaft eine grosse genetische Vielfalt nutzbarer Pflanzen. Insgesamt hat der Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung von Lebensgrundlagen seit Beginn der Reform deutlich zugenommen.

Abnahme des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung

Zwischen 1990 und 2000 hat die Schweizer Bevölkerung um 450 000 auf 7,3 Millionen Einwohner zugenommen. In dieser Zeitspanne erfasste die Urbanisierung das ganze Mittelland. Manche Agglomerationen haben sich nicht nur vergrössert, sondern sind auch mit anderen zusammengewachsen (Metropolisierung). Neben den Grossagglomerationen Genf, Lausanne und Zürich finden sich überdurchschnittliche Bevölkerungszunahmen im Rhonetal, in der Innerschweiz (besonders in Nidwalden, Schwyz und im Amt Sursee), im Raum Freiburg und im Tessin. Die Gemeinden mit beträchtlichen Einwohnerverlusten befinden sich im weiteren Gotthardgebiet (Goms, Haslital, Kanton Uri, Surselva, Bleniotal, Leventina). Nach wie vor weisen das Emmental, das Entlebuch, das Sernf- und Maggiatal sowie Teile des Juras Bevölkerungsverluste auf²². Im ländlichen Raum, definiert als alle Gebiete ausserhalb der Agglomerationen, lebten im Jahr 2000 noch 27 Prozent der Bevölkerung (1990: 31 %; 1970: 43 %) ²³. Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe sank zwischen 1990 und 2004 von 92 800 auf 64 500 und die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten²⁴ von 125 100 auf 91 600 (vgl. Ziff. 1.3.5).

Eine Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich²⁵ zeigt, dass bezüglich Besiedlung 230 Gemeinden als

22 BFS (2002): Eidgenössische Volkszählung 2000, Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850–2000.

23 Schuler, M., Perlik, M. und Pasche N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute. ARF. Bundesamt für Raumentwicklung

24 Jahresarbeitseinheiten: Arbeitsvolumen in der Landwirtschaft umgerechnet in Vollzeitstellen.

25 Rieder, P., Buchli, S., Kopainsky, B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung

gefährdet bezeichnet werden müssen. Untersucht wurden alle Schweizer Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Als Indikatoren wurden die Entwicklung der arbeitsfähigen Bevölkerung (20–65 Jahre) seit 1970 sowie die Entwicklung der jungen arbeitsfähigen Bevölkerung (20–39 Jahre) seit 1990 verwendet. Im Rahmen der Studie wurde berechnet, wie viele Gemeinden unter Berücksichtigung des direkten Besiedlungseffekts der Landwirtschaft als gefährdet einzustufen wären, wenn die Landwirtschaft verschwinden würde. Sie kommt zum Schluss, dass ohne Landwirtschaft 245 Gemeinden in ihrer Existenz bedroht wären. Zusätzlich wäre die Hälfte der Gemeinden, die bereits heute bedroht sind (115 von 230), noch wesentlich stärker bedroht. Gesamthaft trägt also die Landwirtschaft in 360 Gemeinden (rund 12 % der Gemeinden der Schweiz) massgeblich zur Besiedlung bei. Es handelt sich dabei um Gemeinden im Münstertal, Unterengadin, Prättigau, der Surselva, im Safiental, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, im Sernf-, Blenio-Maggia- und Verzascal, in der Leventina, im Goms, Oberhasli, Oberems, Löt-schental, Emmental, Oberaargau, in der Broye, Pacôt, dem Val de Travers, dem Vallée de Joux, in der Ajoie, den Franches Montagnes und dem Clos du Doubs. In diesen Gemeinden leben 1,2 Prozent der Schweizer Bevölkerung und befinden sich 11 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die ETH-Studie berücksichtigt ausschliesslich den direkten Besiedlungseffekt. Die indirekten Effekte, welche die Landwirtschaft über die wirtschaftliche Verflechtung mit den vor- und nachgelagerten Stufen, den privaten Konsum sowie das Offenhalten und die Pflege der Kulturlandschaft auf die Besiedlung hat, klammert die Studie aus. Es kann angenommen werden, dass die Landwirtschaft aufgrund dieser indirekten Wirkung noch in weiteren Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung leistet. Zudem hätte der Einbezug weiterer Indikatoren, wie die Entwicklung von Infrastrukturelementen wie Schulen oder Einkaufsmöglichkeiten, möglicherweise etwas andere Resultate geliefert. Dasselbe gilt für eine Untersuchung auf einer höheren Aggregationsstufe, z.B. auf der Ebene der Bezirke oder von Talschaften. Die betroffenen Regionen wären jedoch weitgehend dieselben.

Fazit: Der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung nimmt aufgrund des technischen Fortschritts und der Strukturentwicklung ab. Nach wie vor leistet die Landwirtschaft v.a. im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura einen entscheidenden Beitrag zur Besiedlung. Das Offenhalten der Kulturlandschaft als Bestandteil der Attraktivität der Lebensräume ist jedoch weiterhin von grundlegender Bedeutung für die Besiedlung aller Regionen.

1.3 Zentrale Herausforderungen

1.3.1 Preise

Sinkende, im Verhältnis zum Ausland jedoch immer noch hohe Produzentenpreise

Die Produzentenpreise sind zwischen 1990/92 und 2002/04 um 24 Prozent gesunken. Davon waren die Milch und verschiedene Ackerprodukte besonders stark betroffen. Rund die Hälfte des Rückgangs ist auf die Reduktion der Preisstützungsausgaben des Bundes zurückzuführen. Der dadurch verursachte Einkommensrückgang in der Landwirtschaft wurde durch den Ausbau der Direktzahlungen teilweise ausgeglichen.

Vergleicht man die Preisentwicklung in der Schweiz und in der EU für einen Standardwarenkorb, so kann man feststellen, dass seit 1990/92 der Rückgang der Produzentenpreise in der Schweiz stärker ausfiel als in der EU (-21 %). Der relative Abstand hat sich deshalb in diesem Zeitraum von 49 auf 46 Prozent verringert. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind die Schweizer Preise aber stark an diejenigen der EU herangerückt. So betrug die Differenz beim Milchpreis 1990/92 rund 50 Rappen pro Kilogramm Milch, heute ist sie noch knapp 30 Rappen (-40 %). Im Durchschnitt hat die absolute Preisdifferenz um 28 Prozent abgenommen.

Tabelle 5

Entwicklung der Produzentenpreise in der Schweiz und in der EU

Wert der Erzeugung ¹		1990/92	2002/04	1990/92– 2002/04 %
Schweiz	(Mio. Fr.)	7268	5485	-24,5
EU ²	(Mio. Fr.)	3715	2939	-20,9
Differenz	(Mio. Fr.)	3553	2546	-28,3
	%	48,9	46,4	

Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, SNB

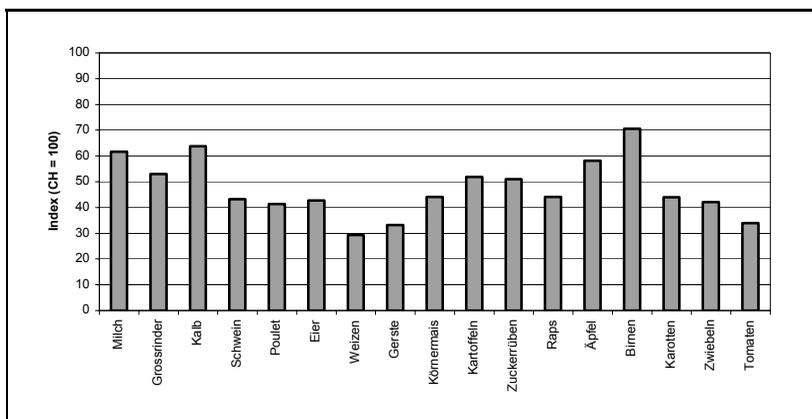
¹ aufgrund eines Standardwarenkorb mit den wichtigsten Produkten bei konstanten Mengen

² Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien sowie für gewisse Produkte Niederlande und Belgien

Trotz der Annäherung der Produzentenpreise bleibt der Abstand zu den EU-Preisen gross. Abbildung 2 zeigt die aktuellen Preisabstände bei den wichtigsten Produkten. Der Preisabstand zwischen der EU und der Schweiz ist heute bei Weizen, Gerste und Tomaten am grössten. Weniger ausgeprägt ist die Differenz bei den meisten tierischen Produkten sowie beim Obst.

Abbildung 2

Produzentenpreise der EU im Verhältnis zur Schweiz 2002/04



Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, SNB

Steigende Konsumentenpreise und Zunahme der Differenzen zur EU

Im Gegensatz zu den Produzentenpreisen stiegen die Konsumentenpreise zwischen 1990/92 und 2004 stetig an (+11 %). Eine starke Zunahme ist insbesondere ab 1999 feststellbar. Zum Teil ist diese Entwicklung auf die Einführung der lastenabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Gebühr für die Entsorgung tierischer Nebenprodukte sowie auf den Ausbau bei der Deklaration und der Rückverfolgbarkeit der Nahrungsmittel zurückzuführen.

Der Abstand zur EU ist bei den Konsumentenpreisen zwischen 1990/92 und 2002/04 grösser geworden. Betrug die relative Preisdifferenz 1990/92 noch 31 Prozent, ist sie im Durchschnitt der Jahre 2002/04 auf 39 Prozent angewachsen. Absolut wuchs der Preisabstand um 28 Prozent (Tabelle 6).

Tabelle 6

Entwicklung der Konsumentenpreise in der Schweiz und in der EU

Nahrungsmittelausgaben pro Person ¹		1990/92	2002/04	1990/92– 2002/04 %
Schweiz	(Fr.)	2271	2314	+1,9
EU ²	(Fr.)	1573	1421	-9,7
Differenz	(Fr.) %	697 30,7	892 38,6	+28,0

Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, SNB

¹ Standardwarenkorb mit den wichtigsten Produkten bei konstanten Mengen

² Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien sowie für gewisse Produkte Niederlande und Belgien

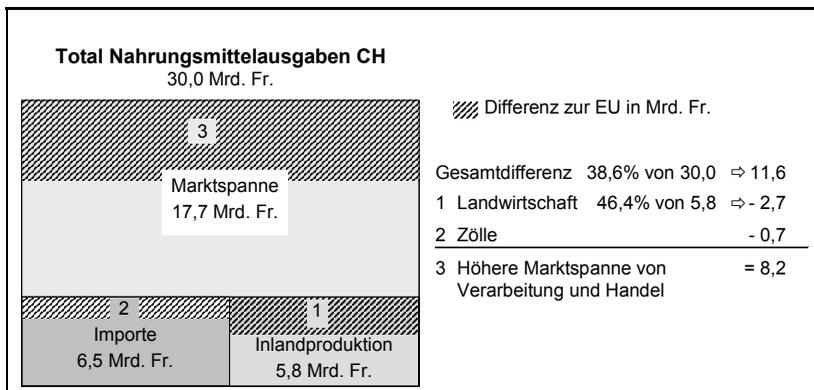
Hohe Lebensmittelkosten in der Schweiz nur teilweise auf hohe Preise für Rohstoffe zurückzuführen

Abbildung 3 zeigt eine Schätzung der Aufteilung der Nahrungsmittelausgaben für die Jahre 2002/04. Von den Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel wurden die alkoholischen Getränke sowie der direkte Einkauf von Nahrungsmitteln im Ausland durch Konsumenten ausgenommen. Bei der Ausser-Haus-Verpflegung wurden nur die Warenkosten der Restaurationsbetriebe berücksichtigt. In den gesamten Nahrungsmittelausgaben von 30 Milliarden Franken machen der Wert der Rohstoffe aus dem Inland knapp 6 und jener der importierten Lebensmittel 6,5 Milliarden Franken aus. Subtrahiert man diese beiden Werte vom Total, so ergibt sich eine Marktspanne der nachgelagerten Branchen von knapp 18 Milliarden Franken. In den Jahren 2002/04 waren die Konsumentenpreise in der EU 39 Prozent billiger als in der Schweiz (vgl. Tabelle 6). Ausgehend von den gesamten Nahrungsmittelausgaben in der Höhe von 30 Milliarden Franken beträgt die Preisdifferenz zwischen der Schweiz und der EU somit 11,6 Milliarden Franken. Aufgrund der Differenz bei den Produzentenpreisen von 46 Prozent (vgl. Tabelle 5), beträgt der Anteil der Inlandproduktion an dieser Differenz 2,7 Milliarden Franken. Davon entfallen rund 1,1 Milliarden Franken auf teurere Vorleistungen, Abschreibungen und Angestelltenlöhne (vgl. Ziff. 1.3.3). Die übrigen Mehrkosten entstehen in der Landwirtschaft selber.

Die importierten Lebensmittel wurden durch die Zollabgaben um 700 Millionen Franken verteuert. Subtrahiert man die höheren Rohstoffkosten (teurere Inlandproduktion plus Zölle) von der gesamten Preisdifferenz von 11,6 Milliarden, verbleibt im Vergleich zur EU eine um gut 8 Milliarden höhere Marktspanne von Verarbeitung und Handel.

Abbildung 3

Zusammensetzung der Schweizer Nahrungsmittelausgaben 2002/04



Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, SNB, swissimpex

Leichte Erhöhung der Weltmarktpreise für Agrargüter prognostiziert

Gemäss Prognosen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)²⁶ wird die Nachfrage nach Nahrungsmitteln in den nächsten Jahren stark zunehmen. Gründe für die steigende Nachfrage sind in erster Linie das Wachstum der Weltbevölkerung und die Konsumverlagerung von pflanzlichen zu tierischen Produkten in den Schwellen- und Entwicklungsländern in Folge steigender Einkommen.

Die zusätzliche Nachfrage sollte gemäss heutigen Prognosen grundsätzlich durch Produktionssteigerungen gedeckt werden können. Wegen der globalen Klimaveränderung, der begrenzten Möglichkeiten zur Ausdehnung der Produktionsflächen und der Produktivitätsabnahme der Böden (Erosion, Versalzung, Desertifikation) steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die Produktionsentwicklung nicht mit der Nachfrageentwicklung Schritt hält. So konnte in den letzten 5 Jahren die Nachfrage nach Getreide nur mit einem Rückgriff auf die Reserven gedeckt werden. Die Zahl der heute gut 850 Millionen Menschen, die wegen fehlender Kaufkraft an Unterernährung leiden, wird in den nächsten Jahren kaum zurückgehen. Etwa zwei Milliarden Menschen werden auch in Zukunft von der Subsistenzlandwirtschaft (Selbstversorgung) leben, ohne Zugang zu zusätzlichen Ressourcen (Boden und Wasser) und zu Nahrungsmittelmärkten zu haben.

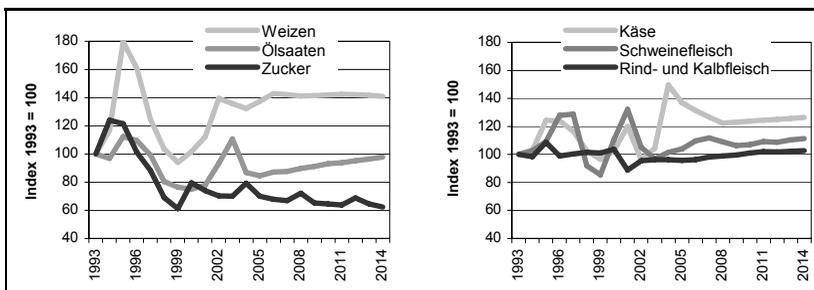
Mittelfristig werden die internationalen Preise für Landwirtschaftsprodukte gemäss aktuellen Preisprognosen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

²⁶ FAO (2003): Agriculture mondiale: horizon 2015/2030.

Entwicklung (OECD)²⁷ nur z.T. ansteigen (Abbildung 4). Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass steigende Weltmarktpreise die Differenz zwischen dem internationalen und dem Schweizer Preisniveau im Planungshorizont der AP 2011 entscheidend reduzieren werden.

Abbildung 4

Prognosen für die internationale Preisentwicklung bis 2014



Quelle: OECD

Damit bleiben bei den meisten Agrarprodukten weiterhin die im Rahmen der WTO vereinbarten Zölle preisbestimmend. Allfällige Zollsenkungen wirken sich auch in Zukunft direkt auf die Schweizer Produzentenpreise aus, weshalb die Entwicklung der internationalen Handelspolitik von grosser Bedeutung ist.

Voraussichtlich bleiben die Energiepreise allerdings weiterhin hoch und werden noch weiter steigen. Dies wird sich früher oder später auch in höheren Nahrungsmittelpreisen niederschlagen. Die Produktion nachwachsender Energieträger tritt dann vermehrt in Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion. Langfristig ist davon auszugehen, dass ein Anstieg der Energiepreise, zusammen mit der steigenden Getreidenachfrage aufgrund der Zunahme des Fleischkonsums, zu deutlich höheren Weltmarktpreisen im gesamten Nahrungsmittelbereich führen wird.

Fazit

Die Schweizer Produzentenpreise sind aufgrund der Preisstützungsmassnahmen des Bundes und des Grenzschutzes im internationalen Vergleich immer noch hoch. Da mittelfristig nicht damit zu rechnen ist, dass ein Anstieg der internationalen Preise diese Preisdifferenz zum Verschwinden bringt, wird das Schweizer Preisniveau auch künftig in erster Linie von der Höhe der Zölle abhängen. Gerade darin besteht im Hinblick auf weitere Liberalisierungen der Agrarmärkte ein grosses Risiko. Eine Reduktion des Grenzschutzes aufgrund internationaler Verpflichtungen, von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten oder autonomer Gründe, würde die Landwirtschaft und auch die vor- und nachgelagerten Stufen stark treffen. Insbesondere wenn die Preise wegen des Zollabbaus schneller sinken als sich die Produktionsstrukturen und -kosten anpassen können, besteht die Gefahr, dass die Produktion einbricht, die Landwirtschaft die verfassungsmässigen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, soziale Probleme in der Landwirtschaft entstehen und Arbeitsplätze in den vor- und nachge-

²⁷ OECD (2005): Agricultural Outlook: 2005–2014.

lagerten Stufen verloren gehen. Damit die Schweizer Landwirtschaft ihre Marktanteile in einem zunehmend liberalisierten Agrarmarkt halten kann, ist sie auch auf die Anstrengungen von Verarbeitung und Handel angewiesen. Diese müssen ihre Effizienz ebenfalls steigern, damit Produkte aus Schweizer Rohstoffen auf Konsumentenebene künftig mit ausländischer Ware konkurrieren können.

1.3.2 Handelspolitik

Doha-Runde der WTO: Substanzieller Zollabbau, Abschaffung der Exportsubventionen und weniger Spielraum bei der Marktstützung

In Artikel 20 des Agrarabkommens vom 15. April 1994 drücken die WTO-Mitglieder ihren Willen aus, den stufenweisen und substanziellen Abbau der Stützungsmaßnahmen und des Grenzschutzes im Primärsektor weiterzuführen. Auf dieser Grundlage verabschiedete die Ministerkonferenz im November 2001 in Doha (Katar) ein Mandat für die nächste Verhandlungsrunde. Der nachfolgende Verhandlungsprozess, der sowohl von intensiven Phasen als auch von zeitweiliger Blockierung (z.B. Ministerkonferenz von Cancún im September 2003) geprägt war, mündete am 1. August 2004 in das Rahmenabkommen von Genf. Im April 2005 wurde mit einem Kompromiss über die Formel zur Umwandlung spezifischer Zölle in Wertzölle ein weiteres, zwar technisches, aber deshalb nicht weniger wichtiges Etappenziel erreicht. Die Umwandlung erlaubt es, die Zölle aller WTO-Mitglieder miteinander zu vergleichen. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die Anwendung der abgestuften Zollreduktionsformel. Die restlichen Verhandlungspunkte berieten die WTO-Mitglieder ebenfalls eingehend. Im Dezember 2005 fand in Hong Kong die Sechste Ministerkonferenz der WTO statt. Die folgenden Ergebnisse wurden erzielt:

Beim *Marktzutritt* wurde vereinbart, die Zölle in vier Bänder einzuteilen. Bei jedem dieser Bänder soll ein anderer Reduktionsansatz zur Anwendung kommen. Ausnahmen sind für sensible Produkte vorgesehen. Die Frage der Anzahl und der Behandlung dieser sensiblen Produkte ist noch offen.

Bei der *Inlandstützung* wurde beschlossen, die entwickelten Länder in drei Bänder je nach ihrer absoluten Stützungssumme einzuteilen (EU, USA/Japan, restliche Länder), wobei WTO-Mitglieder mit einem in relativen Werten (im Verhältnis zum Produktionswert) hohen Stützungslevel einen zusätzlichen Subventionsabbau zu leisten haben (Japan und Länder der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA). Ausserdem muss auch über die Einführung einer Obergrenze für die Stützung pro Produkt verhandelt werden. Diese neue Disziplin wird den Handlungsspielraum bei der weiteren Ausgestaltung der Marktordnungen einschränken.

Schliesslich beschlossen die Mitgliedländer, die *Exportsubventionen* bis 2013 aufzuheben, wobei ein wesentlicher Teil des Abbaus bis 2010 erfolgen muss. Gleichzeitig sind alle Exportmassnahmen mit gleichwertiger Wirkung zu disziplinieren (Exportkredite, exportierende Staatshandelsfirmen, Nahrungsmittelhilfe).

Seit Juli 2004 wurden in den Beratungen zu den *nicht handelsbezogenen Anliegen*, wie dem Schutz geografischer Herkunftsangaben (GUB/GGA), keine wesentlichen Fortschritte erzielt.

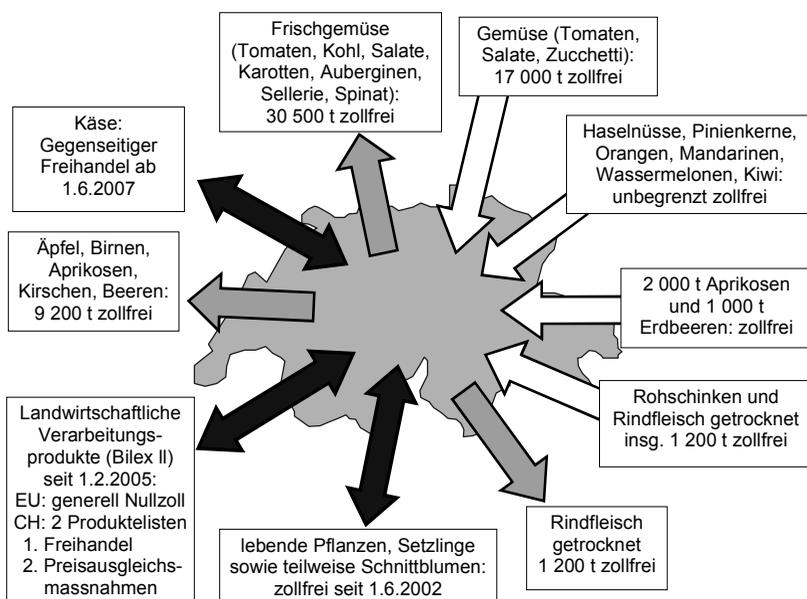
An der Ministerkonferenz von Hong Kong wurde ein Zeitplan verabschiedet, der vorsieht die Doha-Runde bis Ende 2006 abzuschliessen.

Bilaterale Verträge mit der EU führen zur Liberalisierung des Käse- und Zuckermarkts und eröffnen neue Exportmöglichkeiten

Die Handelsbeziehungen zur EU wurden im Rahmen der beiden Bilateralen Abkommen weiter liberalisiert. Im *Agrarabkommen* vom 21. Juni 1999²⁸ hat man sich darauf geeinigt, sowohl die tarifären als auch die nichttarifären Handelshemmnisse zwischen der EU und der Schweiz weiter abzubauen. Das Agrarabkommen gilt seit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 auch für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten. Schwerpunkt des tarifären Teils ist die vollständige gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels bis 2007. Abbildung 5 gibt einen detaillierten Überblick über die gegenseitige Marktöffnungen.

Abbildung 5

Gegenseitige Marktöffnungen Schweiz-EU für Landwirtschaftsprodukte



Das Agrarabkommen enthält zudem die gegenseitige Anerkennung der technischen Vorschriften in den Bereichen Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft und teilweise Veterinärmedizin sowie die Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse. Die geplante umfassende Übernahme des EU-Hygienepakets im Rahmen des Anhangs 11 zum Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Veterinärabkommen) hat zur Folge, dass die veterinärrechtlichen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU vereinfacht und reduziert werden. Heute profitieren nur Milchprodukte von dieser Regelung. Die gleiche Handelserleichterung wird mit der Übernahme des EU-Hygienerechts auch für Fleisch und andere tierische Produkte angestrebt. Um die Äquivalenz der entsprechenden schweizeri-

28 SR 0.916.026.81

schen Regelungen mit denjenigen der EU und damit das korrekte Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten, wurden im Rahmen des Gemischten Agrarausschusses (GA CH-EU) bei verschiedenen Anhängen des Abkommens technische Änderungen in die Wege geleitet. Zudem hat der Gemischte Ausschuss eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um eine Übereinkunft zur gegenseitigen GUB- und GGA-Anerkennung zu erzielen.

Die grössten Auswirkungen für die Schweizer Landwirtschaft wird das Agrarabkommen künftig über den Käsemarkt entfalten. Aufgrund des vollständigen Zollabbaus beim Käse ist davon auszugehen, dass der Milchpreis in der Schweiz sinken und sich künftig auf dem Niveau von EU-Preis zuzüglich Verkäsungszulage einstellen wird. Verstärkt wird dieser Preisrückgang durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der EU. Im Rahmen der Reform sinkt nämlich der EU-Milchpreis, weil bis 2007 die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver weiter gesenkt und die Milchquoten schrittweise ausgedehnt werden. Gleichzeitig eröffnen sich jedoch für die Agrarwirtschaft mit der vollständigen Öffnung des EU-Marktes für Käse, den von der EU gewährten Konzessionen im Früchte- und Gemüsebereich und der gegenseitigen Äquivalenzanerkennung auch neue Absatzmöglichkeiten.

Die EU hat basierend auf der Evolutivklausel (Art. 13) ein Verhandlungsmandat verabschiedet, welches der Kommission erlaubt, mit Forderungen an die Schweiz heranzutreten und neue Konzessionen auszuhandeln. Die Erstellung der Forderungsliste wurde jedoch 2004 zugunsten der Osterweiterung zurückgestellt. Auch die Schweizer Lebensmittelwirtschaft hat inzwischen bei mehreren Produkten neue Exportinteressen, die sie mittels einer eigenen Forderungsliste in diese Verhandlungen einbringen kann.

Im Rahmen der Bilateralen II wurde das *Protokoll Nr. 2* zum Freihandelsabkommen CH-EG von 1972 revidiert²⁹. Die Änderungen sind am 1. Februar 2005 in Kraft getreten³⁰. Mit dieser Revision wurde der Handel für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte zwischen der Schweiz und der EU liberalisiert und damit der Marktzugang für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie zur EU verbessert. Für alle vom Abkommen erfassten Waren gewährt die EU nun vollständige Zollfreiheit. Ebenso wurde der Preisausgleichsmechanismus, mit dem die Preisunterschiede der in diesen Waren enthaltenen Agrarrohstoffe ausgeglichen werden, vereinfacht. Mit der sog. «Nettopreiskompensation» werden im Handel mit der EU nur noch die unterschiedlichen Rohstoffpreise und nicht mehr die Differenz zum Weltmarktpreis ausgeglichen. Im Handel mit Ländern ausserhalb der EU wird weiterhin der Unterschied zwischen Weltmarkt- und Inlandpreis kompensiert. Dadurch können im Rahmen des Schoggigesetzes³¹ mit den gleichen Bundesmitteln mehr Rohstoffe in Verarbeitungsprodukten zur Ausfuhr nach der EU verbilligt werden, wovon auch die Landwirtschaft profitiert. Dies gilt jedoch nur solange, wie die WTO-Verpflichtungen noch Exportsubventionen zulassen, d.h. höchstens bis 2013.

²⁹ SR **0.632.401.2**

³⁰ AS **2005 1641**

³¹ SR **632.111.72**, Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten.

Für den Zucker, der in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten zwischen der Schweiz und der EU gehandelt wird, untersagt das neue Protokoll Nr. 2 jegliche Preisausgleichsmassnahmen. Rund 60 Prozent des in der Schweiz verbrauchten Zuckers wird in verarbeiteten Nahrungsmitteln eingesetzt. Damit besteht für Zucker über das Protokoll Nr. 2 faktisch Freihandel zwischen der Schweiz und der EU. Aufgrund der am 16. November 2005 von der EU beschlossenen Zuckermarktreform und dem damit verbundenen Preisrückgang bei Zucker und Zuckerrüben werden deshalb auch die Zuckerpreise in der Schweiz markant sinken.

Am 10. März 2006 hat der Bundesrat den Prüfbericht von EVD und EDA über die Machbarkeit sowie die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens mit der EU für Landwirtschaftsprodukte zur Kenntnis genommen. Er beauftragte EVD und EDA, bei den interessierten Kreisen Konsultationen durchzuführen. Die beiden Departemente sollen anschliessend dem Bundesrat einen Bericht über die Ergebnisse dieser Konsultationen vorlegen. Gestützt darauf wird der Bundesrat über das weitere Vorgehen beschliessen. Der Zusammenhang zwischen der AP 2011, der WTO und der Entwicklung bezüglich EU-Agrarfreihandel wird in Ziffer 1.6 dargestellt.

Freihandelsabkommen mit Drittstaaten bedingen Tarifikonzessionen im Agrarbereich

Über Freihandelsabkommen mit Drittstaaten (ausserhalb EU) verhandelt die Schweiz zusammen mit ihren EFTA-Partnern Island, Norwegen und Liechtenstein. Die Abkommen sind insbesondere für die Schweizer Industrie (Chemie, Maschinen und Uhren) sowie den Schweizer Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen) sehr wichtig. Ohne diese Abkommen würden schweizerische Exporte in Länder diskriminiert, mit denen die EU oder andere Länder Freihandelsabkommen abgeschlossen und damit präferenziellen Marktzutritt erlangt haben.

Die Freihandelsabkommen werden WTO-rechtlich auf der Grundlage des Artikels XXIV GATT abgeschlossen und müssen deshalb alle Warenbereiche inkl. Landwirtschaft im Wesentlichen abdecken. Das Ziel dieser Verhandlungen ist es, in den Partnerstaaten einen ebenso guten Marktzutritt zu erlangen, wie diese anderen Ländern gewähren, deren Anbieter in direktem Konkurrenzverhältnis zur Schweizer Industrie stehen. In den Verhandlungen, heute vorwiegend mit Schwellen- oder Entwicklungsländern, muss die Schweiz Tarifikonzessionen (teilweise oder vollständige Zollreduktionen) anbieten. Da die Schweizer Industriezölle bereits sehr tief sind und die Interessen der Verhandlungspartner oft bei den Agrarexporten liegen, bestehende Konzessionsmöglichkeiten fast nur noch im Landwirtschaftsbereich. Bisher ist es gelungen, die Konzessionen auf ein für die Schweizer Landwirtschaft verträgliches Ausmass zu beschränken, d.h., sensible Branchen (Milch, Fleisch, Getreide, Wein usw.) konnten grösstenteils von Konzessionen ausgenommen werden. Dies könnte bedeutend schwieriger werden, wenn auch mit den weltgrössten Agrarexporturen Freihandelsabkommen abgeschlossen werden sollten.

Die Schweiz hat zurzeit mit 15 Ländern ein Freihandelsabkommen abgeschlossen³². Mit mehreren Ländern wird gegenwärtig verhandelt bzw. sind weitere Verhandlungen geplant. Aufgrund der Ergebnisse der exploratorischen Gespräche wurde beschlossen, vorläufig kein Freihandelsabkommen mit den USA abzuschliessen.

³² Bulgarien, Chile, Kroatien, Israel, Jordanien, Libanon, Mazedonien, Mexiko, Marokko, Gaza und Westjordanland (PLO), Rumänien, Singapur, Tunesien, Türkei und Südkorea.

Vollständiger Abbau der Zollschranken für Agrarprodukte aus den ärmsten Ländern

Der Bundesrat beschloss im Jahre 2001, für Landwirtschaftserzeugnisse aus den «Least Developed Countries» (LDC)³³ stufenweise die Zölle zu senken. Diese Massnahme erfolgte im Rahmen der Entwicklungspolitik der Schweiz. Sie entspricht einer Initiative der Europäischen Gemeinschaft (EG), die ebenfalls die Exportförderung für die am wenigsten entwickelten Länder zum Ziel hat (mit Ausnahme der Waffenexporte). Ab 1. Januar 2002 wurde den LDC somit auf allen Landwirtschaftsprodukten, für die noch keine präferenzielle Regelung galt, eine durchschnittliche Reduktion von 30 Prozent des Normalzolls gewährt. Die Reduktion wurde auf den 1. April 2004 in einem zweiten Schritt auf 55 bis 75 Prozent erhöht. Mittelfristig beabsichtigt der Bundesrat, den LDC völlige Zollfreiheit einzuräumen. Das Datum dieser letzten Etappe ist jedoch noch nicht festgelegt. An der WTO-Ministerkonferenz in Hong Kong wurde beschlossen, den LDC ab 2008 für mindestens 97 Prozent aller Tariflinien zoll- und quotenfreien Marktzutritt zu gewähren. Das Parlament wird sich im Jahr 2006 im Rahmen der Umwandlung des auslaufenden Zollpräferenzbeschlusses³⁴ in ein unbefristetes Bundesgesetz mit diesem Thema befassen³⁵.

Eine Gefährdung der schweizerischen Landwirtschaft kann aufgrund der spezifischen Schutzklausel ausgeschlossen werden. Nach dieser Klausel können bei grösseren Störungen auf den Schweizer Märkten die Zollpräferenzen zeitlich befristet ausgesetzt werden. Die Anwendung dieser Klausel war allerdings bisher nicht notwendig. Zudem bekämpfen die Zollbehörden Missbräuche, bspw. die Umgehung der Ursprungsregeln. Bisher wurden aus den LDC weder Tiere, noch Fleisch und Zucker eingeführt.

Fazit

Grundsätzlich ist in den nächsten Jahren durch den Abschluss der WTO-Doha-Runde, weitere bilaterale Abkommen mit der EU oder Freihandelsabkommen mit anderen Ländern mit einer weiteren Öffnung des Schweizer Agrarmarktes zu rechnen. Von den WTO-Verpflichtungen wird nicht nur der Grenzschutz betroffen sein, sondern auch die interne Marktstützung und die Exportsubventionen. Mit der Umsetzung der Doha-Runde wird sich der relative Preisunterschied für Agrarrohstoffe zur EU verringern, da die Schweiz ihre Zölle stärker reduzieren muss als die EU.

1.3.3 Kosten

Im Vergleich zur EU signifikant höhere Preise für Produktionsmittel und -faktoren

Die Produktionskosten der Landwirtschaft sind einerseits abhängig von den Preisen für Produktionsmittel und -faktoren und andererseits von den eingesetzten Mengen. Bei den Preisen für Produktionsmittel und -faktoren war zwischen 1997 und 2004 ein leichter Anstieg zu verzeichnen (+1,2 %).

³³ Die Liste der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) wurde auf den 1. April 2004 angepasst. Senegal wurde hinzugefügt, während Bosnien-Herzegowina, Albanien und Malta aus der Liste gestrichen wurden, auf der heute 49 Länder stehen.

³⁴ SR **632.91**

³⁵ BBl **2006** 2963

Entwicklung der Preisindizes für Produktionsmittel und -faktoren

Position	Mai 1997 = 100	2002	2003	2004
Landwirtschaftliche Produktionsmittel		99,8	99,9	101,2
Vorleistungen		98,2	98,2	99,6
Investitionen		103,7	104,1	105,4
Löhne und Lohnnebenkosten		112,2	113,5	114,7
Pachten ¹		97,9	99,9	102,9
Zinsen (Hypothekar-)		85,2	72,2	67,8

Quellen: SBV, ART

¹ Basis (Index): 1997 = 100

Gegenüber der EU sind die Produktionsmittel- und -faktorpreise in der Schweiz deutlich höher. Mit verschiedenen Untersuchungen wurden die Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU ermittelt. Eine Studie der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft (SHL)³⁶ hat ergeben, dass nicht in der Schweiz vermehrtes Saatgut in Deutschland bzw. Frankreich zwischen 5 und 40 Prozent billiger ist, Dünger zwischen 20 Prozent und 55 Prozent, Pflanzenschutzmittel zwischen 0 und 51 Prozent sowie Tierarzneimittel zwischen 5 Prozent und 55 Prozent. Je nach Produkt gibt es erhebliche Schwankungen. Insbesondere bei Düngern gibt es auch innerhalb der Schweiz grosse Unterschiede. Für Futtermittel zahlen die Schweizer Landwirte ebenfalls deutlich höhere Preise. Berechnungen des BLW ergaben, dass neben den deutlich höheren Rohstoffkosten aufgrund hoher Getreidepreise die Bruttomarge der Futtermittelfabrikation in der Schweiz rund 20 Franken pro Dezi-tonne beträgt gegenüber 10 Franken in der EU. Die höhere Bruttomarge verursacht gegenüber der EU Mehrkosten in der Höhe von 140 Millionen Franken. Analysen der Agroscope FAT Tänikon³⁷ haben ergeben, dass die Preise für Maschinen in den Nachbarländern zwischen 10 und 20 Prozent billiger sind als in der Schweiz. Bei den Bauten beträgt die Differenz zwischen 21 und 37 Prozent.

Anhand der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung hat das BLW basierend auf diesen Ergebnissen geschätzt, wie gross die Kostendifferenz aufgrund der Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU insgesamt ist. Dabei wurden für Saatgut und Futtermittel die von der Landwirtschaft aufgrund der höheren Produzentenpreise selbst verursachten Mehrkosten ausgeklammert. Infolge der Preisunterschiede sind die Fremdkosten in der Schweiz gegenüber der EU um rund 1125 Millionen Franken höher (inkl. Angestelltenlöhne, Pacht- und Schuldzinsen). Allein bei den Vorleistungen und Abschreibungen betragen die von der vorgelagerten Stufe verursachten Preisdifferenzen 938 Millionen Franken (Tabelle 8).

³⁶ Raaflaub M. und Genoni M. (2005): Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel in der Schweiz und den EU-Nachbarländern Deutschland und Frankreich, SHL Zollikofen.

³⁷ Agroscope FAT Tänikon (2003): FAT-Bericht Nr. 640 und Agroscope FAT Tänikon (2005): FAT-Bericht Nr. 595.

Preisbedingte Differenz landwirtschaftlicher Fremdkosten Schweiz-EU

	Wert LGR 2002/04	Schätzung Preisdifferenz ¹	Kosten- differenz
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.
Vorleistungen			
Saat- und Pflanzgut ²	170	20	34
Energie- und Schmierstoffe	338	0	0
Dünge- und Bodenverbesserungsmittel	124	20	25
Pflanzenschutzmittel	125	25	31
Tierarzt und Medikamente	162	25	41
Futtermittel ³	1549	- ⁴	140
Unterhalt und Reparatur von Maschinen	413	30	124
Unterhalt und Reparatur von Bauten	166	25	42
Sonstige Güter und Dienstleistungen	939	10	94
landwirtschaftliche Dienstleistungen ⁵	541	10	54
Abschreibungen			
Maschinen und andere Ausrüstungsgüter	1018	15	153
Bauten	758	25	189
Anpflanzungen und sonstige Abschreibungen	117	10	12
Vorleistungen und Abschreibungen total⁶	6420	15	938
Faktoren			
Arbeitnehmerentgelt	824	25	206
Pachten	201	50	101
Zinsen	339	-35	-119
Total Fremdkosten⁶	7784	14	1126

Quellen: BFS, ART, SHL, Schätzung BLW

¹ Die Preisdifferenzen beziehen sich auf die umliegenden Länder Deutschland, Frankreich und Österreich.

² ohne Saatgut, das zwischen Landwirtschaftsbetrieben gehandelt wird im Wert von 32 Mio. Fr.

³ ohne innerbetrieblich erzeugte und verbrauchte Futtermittel im Wert von 1 197 Mio. Fr. und ohne Futtermittel, die zwischen den Landwirtschaftsbetrieben gehandelt werden im Wert von 40 Mio. Fr.

⁴ die Kostendifferenz bei den Kraftfuttermitteln wurde direkt in absoluten Werten bestimmt. Der Wert von 140 Mio. Fr. bezieht sich ausschliesslich auf die höhere Bruttomarge der Futtermittelfabrikation exkl. der höheren Futtergetreidekosten.

⁵ ohne Milchkontingentsmiete (36 Mio. Fr.).

⁶ ohne innerbetrieblich erzeugte und verbrauchte Vorleistungen und ohne Vorleistungen, die zwischen den Landwirtschaftsbetrieben gehandelt werden im Wert von insgesamt 1620 Mio. Fr.

Die Gründe für das höhere Preisniveau wurden nicht systematisch analysiert. Ausser bei Saatgut und Futtermittel gibt es keine Zölle für Produktionsmittel. Strengere gesetzliche Vorschriften sind ebenfalls nur für einen geringen Teil der Preisdifferenzen verantwortlich (vgl. folgendes Kapitel). Im Übrigen ist das hohe Preisniveau auf die besonderen Eigenheiten des Standorts Schweiz bzw. der Landwirtschaft in der Schweiz zurückzuführen:

- Das Lohnniveau in der Schweiz ist höher als in den umliegenden Ländern.
- Hoher Lebensstandard und Kleinräumigkeit führen zu hohen Bodenpreisen.

- Die Schweizer Landwirtschaft ist ein im internationalen Vergleich kleiner Markt mit entsprechend geringen Bezugsmengen, was zu unvorteilhaften Preiskonditionen führen kann.
- Aufgrund der Kleinräumigkeit besteht ein sehr dichtes Verkaufs- und Servicestellennetz in der Schweiz.
- Internationale Firmen schöpfen die hohe Kaufkraft der Schweizer Abnehmer ab, soweit sie über die Beherrschung der Verkaufskanäle die Preisdifferenzierung zwischen den Ländern aufrecht erhalten können.

Neben den Preisen für die Produktionsmittel und -faktoren ist die Effizienz ihres Einsatzes für die Kosten massgebend. In der Schweizer Landwirtschaft sowie teilweise in den vor- und nachgelagerten Stufen sind infolge des Schutzes und der Stützung Kostenstrukturen entstanden, die nicht konkurrenzfähig sind. Die hohen Kosten sind im Hinblick auf eine allfällige starke und schnelle Reduktion des Grenzschutzes eine grosse Gefahr. Die Landwirtschaft wäre dann mit einem starken Rückgang der Preise konfrontiert, ohne die Kosten im selben Ausmass senken zu können. Gleichzeitig besteht darin jedoch auch ein grosses Potenzial zur Kostensenkung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Vorschriftenüberprüfung bei den Produktionsmitteln ergibt geringes Kostensenkungspotenzial

In einer breiten Untersuchung wurde analysiert, welche gesetzlichen Vorschriften für die Landwirtschaft eine kostentreibende Wirkung haben. Gesucht wurde nach technischen Handelshemmnissen, die den grenzüberschreitenden Verkehr von Produktionsmitteln, Maschinen, Einrichtungen und Geräten aufgrund unterschiedlicher technischer Vorschriften behindern. Weiter wurde geprüft, ob die unterschiedliche Anwendung von Vorschriften oder die Nichtanerkennung von Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Anmeldungen oder Zulassungen eine kostentreibende Wirkung entfalten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden in der Vernehmlassungsunterlage umfassend präsentiert.

Da in der Baubranche Normen, aber auch viele Vorschriften durch entsprechende Fachverbände oder durch kantonales Recht geregelt sind, ist der Handlungsspielraum zur Senkung der *Gebäudekosten* auf Bundesebene gering. Die Vorschriften für Bauprodukte sind durch das Bundesgesetz über die Bauprodukte³⁸ sowie dessen Ausführungserlasse auf nationaler Ebene weitgehend mit denjenigen in der EU harmonisiert worden. Die Untersuchung der verschiedenen Normen und Vorschriften für landwirtschaftliche Betriebsgebäude zeigt, dass gegenüber dem benachbarten Ausland zwar teilweise Abweichungen vorhanden sind, dass diese aber nicht oder nur zum kleinen Teil für höhere Gebäudekosten in der Schweiz verantwortlich sind. In der Fleisch- und Eierproduktion verursachen die Höchstbestände nach Artikel 46 LwG höhere Strukturkosten³⁹.

Im Bereich der *Maschinen und Fahrzeuge* besteht die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften zwischen der Schweiz und der EG. Der entsprechende gegenseitige

³⁸ SR 933.0

³⁹ Lehmann B., Gerwig C. und Huber R. (2005): Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Schweine- und Geflügelproduktion, IAW ETH Zürich; Raaflaub M., Durgai B. und Genoni M. (2005): Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Veredelung in der Schweiz, SHL Zollikofen.

Marktzugang wird durch das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen geregelt. Durch die weitgehende Anpassung der Schweizer Vorschriften an die entsprechenden EU-Richtlinien entfallen die kostenintensiven Änderungen an Traktoren und Maschinen für die Zulassung und den Betrieb. Bei einigen Vorschriften gibt es gegenüber der EU noch leicht kostenverursachende Differenzen, die jedoch nicht aufgehoben werden, da eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft in diesen Fällen nicht gerechtfertigt ist.

Die Bestimmungen im Bereich der *landwirtschaftlichen Produktionsmittel* wurden auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse von 1995⁴⁰ mit denjenigen der EU harmonisiert. Diese Harmonisierung der Vorschriften über das Inverkehrbringen hat die Anerkennung der von den EU-Behörden erteilten Bewilligungen und den Import von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln erleichtert.

Dank der gegenseitigen Anerkennung der Bestimmungen über den Verkehr mit *Saatgut* und die *Quarantänemassnahmen* für Pflanzen im Rahmen des Agrarabkommens mit der EU von 1999 herrscht zwischen der Schweiz und der EU freier Verkehr für Saat- und Pflanzgut, mit Ausnahme genetisch veränderter Organismen. Das Agrarabkommen enthält auch eine Klausel zur gegenseitigen Anerkennung der Hygienebestimmungen für *Futtermittel*. Für Futtermittel und für im Inland vermehrte Saatgut besteht allerdings nach wie vor ein Zollschutz.

Für *Dünger* erstellte die EU eine Liste der mineralischen Düngemittel, die auf dem Binnenmarkt frei gehandelt werden können und als «EG-Düngemittel» bezeichnet sind. Sie dürfen frei in die Schweiz importiert werden, sofern sie als «EG-Düngemittel» in der Düngerbuch-Verordnung des EVD aufgeführt sind. Diese Liste entspricht derjenigen der EU, mit Ausnahme der Phosphatdünger, bei welchen in Bezug auf den Höchstgehalt an Kadmium (Schwermetall) noch ein Unterschied zwischen der Schweiz und der EU besteht.

Bei den *Pflanzenschutzmitteln* veröffentlicht das BLW eine Liste der durch die Landwirte frei importierbaren Produkte. Diese Liste mit über 500 Produkten muss regelmässig ergänzt werden, damit der Landwirtschaft im Bereich der Produkte mit abgelaufenem Patentschutz und von Generika eine grosse Auswahl valabler Alternativen zur Verfügung steht. Mit dem Inkrafttreten des neuen Chemikaliengesetzes per 1. August 2005⁴¹ wurde die Aufnahme von Produkten in die Liste vereinfacht, indem die Bewilligung gemäss Giftgesetz hinfällig wurde. Die noch bestehenden administrativen Anforderungen, insbesondere die Registrierung für das Erlangen einer GEB können die Importeure mit wenig Aufwand erfüllen. Im Gegenzug ermöglicht diese Registrierung die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit im Falle einer möglichen Gefährdung von Mensch oder Umwelt. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass in der EU neue Wirkstoffe auf EU-Ebene, die einzelnen Mittel aber auf der Ebene jedes Mitgliedslandes zugelassen werden.

Um die Anerkennung der im Ausland erteilten Bewilligungen in den Bereichen Dünger, Pflanzenschutzmittel und Futtermittel zu vereinfachen, soll die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Evolutivklausel des Agrarabkommens bis zur Integration der Schweiz in das EU-Bewilligungsverfahren intensiviert werden. Bereits heute werden in der EU durchgeführte Versuche anerkannt, soweit sie unter

⁴⁰ SR 946.51

⁴¹ SR 813.1

vergleichbaren Bedingungen durchgeführt worden sind, und die in der EU erteilten Zulassungen im Rahmen der Bewilligungsverfahren berücksichtigt.

Parallelimport patentgeschützter, landwirtschaftlicher Produktionsmittel

Heute sind Parallelimporte nur bei nicht durch Immaterialgüterrechte geschützten Produkten, sowie Produkten mit abgelaufenem Schutz, sog. Generika, möglich. Davon betroffen sind auch landwirtschaftliche Produktionsmittel wie Pflanzenschutzmittel, Dünger, Futtermittelzusätze sowie Saat- und Pflanzgut. Die Zulassung von Parallelimporten für immaterialgüterrechtlich geschützte landwirtschaftliche Produktionsmittel würde dazu beitragen, die Preise in der Schweiz zu senken.

Im Bericht vom 3. Dezember 2004 weist der Bundesrat darauf hin, dass mit der Einführung der regionalen Erschöpfung im Patentrecht das Potenzial von den oben erwähnten Listen von frei importierbaren Pflanzenschutzmitteln vergrössert würde, da auch unter Patentschutz stehende Produkte in die Liste aufgenommen werden könnten. Nach Auffassung des Bundesrates wäre eine nach Produkten differenzierte Lösung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Eine Ausweitung auf die regionale oder internationale Erschöpfung würde die Forschung nicht tangieren, da Lizenzgebühren während der Schutzdauer nach wie vor an den Schutzrechtsinhaber bezahlt werden müssen.

In der Schweiz wurde bis anhin die Frage der Erschöpfung immaterialgüterrechtlich geschützter Produkte im Bundesgesetz über die Erfindungspatente⁴² nicht geregelt. Das Bundesgericht hat indessen die Auffassung vertreten, dass im Patentrecht die nationale Erschöpfung gilt⁴³. In der Botschaft zur Änderung des Patentgesetzes vom 23. November 2005⁴⁴ ist nun vorgesehen, die nationale Erschöpfung rechtlich zu verankern.

Kostensenkende Wirkung des Cassis-de-Dijon-Prinzips für die Landwirtschaft marginal

Das Cassis-de-Dijon-Prinzip wurde in der EU entwickelt und besagt, dass aus einem anderen Mitgliedstaat importierte Produkte, die nach den nationalen Vorschriften des Exportlandes hergestellt wurden, grundsätzlich überall in der EU in Verkehr gesetzt werden dürfen. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen wie dem Schutz der Gesundheit oder der Umwelt zwingend erforderlich sind. In vielen Bereichen hat die Schweiz ihre Vorschriften und Zulassungsbestimmungen bereits jenen der EU angeglichen. Für Produkte, die frei in der EU zirkulieren können und bei denen bis heute die Harmonisierung der Vorschriften nicht vertraglich abgesichert werden konnte, beabsichtigt der Bundesrat nun, einseitig das Cassis-de-Dijon-Prinzip anzuwenden und den Schweizer Markt zu öffnen. Im Herbst 2005 hat der Bundesrat einen Bericht zu den Möglichkeiten des Cassis-de-Dijon-Prinzips ans Parlament überwiesen⁴⁵. Das EVD wurde beauftragt, eine Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse auszuar-

⁴² SR 232.14

⁴³ BGE 126 III 129, Kodak

⁴⁴ BBl 2006 I

⁴⁵ Schweizerischer Bundesrat (2005): Bericht des Bundesrates zur Cassis de Dijon Thematik: in Erfüllung des Postulates 04.3390 eingereicht von Frau Nationalrätin Doris Leuthard am 18. Juni 2004

beiten, mit dem Ziel bis Ende 2006 eine Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte zu verabschieden.

Aufgrund des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse und des 1999 abgeschlossenen bilateralen Abkommens mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen⁴⁶ sind die Bestrebungen zur Harmonisierung von technischen Vorschriften mit entsprechendem Recht der EG bzw. zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Inspektionen und Zertifizierungen bereits sehr weit fortgeschritten. Der allfällige Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips und dessen potenzieller Beitrag an Preissenkungen für die Landwirtschaft sind dementsprechend gering.

Fazit

Die bestehenden Preisunterschiede bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen sind nur zu einem sehr kleinen Teil auf gesetzliche Vorschriften und Anforderungen zurückzuführen. In den Bereichen Gebäude, Maschinen und Geräte sowie bei den Produktionsmitteln sind Harmonisierungen bereits sehr weit fortgeschritten. Um technische Handelshemmnisse mit der EU bei den Produktionsmitteln weiter zu reduzieren, wäre die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen mit der EU anzustreben. Sowohl im grenzüberschreitenden, als auch im Binnenmarkt besteht ein Einsparungspotenzial für die Landwirtschaft in der konsequenten Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Instrumentarien der Preisüberwachung. Durch die Sensibilisierung der Branche auf die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten kann dieses Potenzial auch am Beschaffungsmarkt realisiert werden und zu einer Kostensenkung beitragen.

1.3.4 Einkommensbildung

Markanter Rückgang des Nettounternehmenseinkommens der Landwirtschaft

Die Ergebnisse der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigen auf aggregierter Ebene den Umbau der agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den neunziger Jahren. Einer starken Abnahme des Wertes der Erzeugung (-27 %), insbesondere aufgrund des Preisrückgangs, steht eine starke Zunahme der sonstigen produktunabhängigen Subventionen (+209 %) gegenüber (v.a. Direktzahlungen). Das Nettounternehmenseinkommen der Landwirtschaft ist um gut 1,1 Milliarden Franken gesunken (-28 %; 2,5 % pro Jahr). Diese Abnahme muss im Licht der Strukturentwicklung beurteilt werden. Die Anzahl Betriebe nahm in Prozent pro Jahr etwa im gleichen Ausmass ab wie das Nettounternehmenseinkommen.

⁴⁶ SR 0.946.526.81

Tabelle 9

Entwicklung der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR)

Angaben zu laufenden Preisen in Mio. Fr.	1990/92	2003	2004 ¹	2005 ²	1990/92– 2003/05 %
Erzeugung Landwirtschaft	13 080	9 406	9 928	9 338	–26,9
– Vorleistungen	6 346	5 821	5 935	5 720	–8,2
Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen	6 734	3 585	3 993	3 618	–44,6
– Abschreibungen	1 977	1 885	1 903	1 941	–3,4
– sonstige Produktionsabgaben	38	321	319	318	+739,5
+ sonstige Subventionen ³	878	2 685	2 743	2 705	+208,8
– Arbeitnehmerentgelt	928	853	862	861	–7,4
– gezahlte Pachten	193	200	199	199	+3,1
– gezahlte Zinsen	496	307	290	292	–40,3
Nettounternehmenseinkommen Landwirtschaft ⁴	3 981	2 704	3 163	2 712	–28,2
+ Nettounternehmenseinkommen Gartenbau ⁵	102	82	55	64	–34,3
Nettounternehmenseinkommen des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs	4 083	2 786	3 218	2 776	–28,3

Quelle: BFS

¹ Provisorisch, Stand 9. September 2005

² Schätzung, Stand 9. September 2005

³ Direktzahlungen, Zinsverbilligung durch Investitionskredite, Beiträge von Kantonen und Gemeinden sowie Überkompensation der Mehrwertsteuer

⁴ beinhaltet klassische Landwirtschaft, Sömmerung und landwirtschaftliche Dienstleistungen (insb. Lohnunternehmungen)

⁵ beinhaltet Baumschulen und Blumenproduktion

Rückläufiger Anteil der Betriebe mit positiver Eigenkapitalbildung

Eine positive Eigenkapitalbildung ist notwendig, damit Betriebe längerfristig existenzfähig bleiben können. Die Entwicklung des Anteils von Betrieben mit positiver Eigenkapitalbildung erlaubt Rückschlüsse, ob unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine ausreichend grosse Zahl von Betrieben in der Lage ist, die notwendigen Investitionen zu tätigen, damit das Produktionspotenzial der Schweizer Landwirtschaft erhalten bleibt.

Basierend auf den Buchhaltungsergebnissen der zentralen Auswertung ist ersichtlich, dass der Anteil der Betriebe mit positiver Eigenkapitalbildung seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik abgenommen hat. Wiesen 1990/92 noch 78 Prozent der Betriebe eine positive Eigenkapitalbildung auf, konnten also den Privatverbrauch der Familie aus dem gesamten Einkommen des Betriebs (Landwirtschaftliches Einkommen und Nebeneinkommen) decken, sank dieser Anteil bis 2002/04 auf 66 Prozent.

Entwicklung der Eigenkapitalbildung der landwirtschaftlichen Betriebe

Betriebe		1990/92	2002	2003	2004	1990/92– 2002/04 Δ in %
mit positiver Eigenkapitalbildung	%	78	58	68	72	–15,4
mit negativer Eigenkapitalbildung	%	22	42	32	28	+54,5

Quelle: ART

Arbeitsentschädigung in der Landwirtschaft nimmt langsamer zu als bei der übrigen Bevölkerung

Zwischen 1990/92 und 2003/05 ist der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft in der Landwirtschaft um 23 Prozent gewachsen, während der Lohn der nicht-landwirtschaftlichen Erwerbstätigen um 26 Prozent angestiegen ist. Damit hat sich die Schere zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft noch etwas weiter geöffnet. Dies ist in erster Linie auf die Entwicklung anfangs der neunziger Jahre zurückzuführen. In den letzten Jahren ist das Verhältnis zwischen Arbeitsverdienst und Vergleichslohn praktisch konstant geblieben und beträgt rund 60 Prozent.

Zwischen den landwirtschaftlichen und den nichtlandwirtschaftlichen Einkommen besteht schon seit Jahrzehnten ein beträchtlicher Abstand. Die Freude am Beruf, die selbständige Tätigkeit sowie die Arbeit mit Tieren und in der Natur sind Beweggründe, welche junge Bäuerinnen und Bauern dazu veranlassen, den elterlichen Betrieb zu übernehmen, obwohl dieser keine ausreichende Einkommensperspektive bietet. Meist sind sie sich heute bewusst, dass die Existenz nur mit einem ausserlandwirtschaftlichen Nebenerwerb gesichert werden kann. Gemäss neueren Untersuchungen übernehmen gut 50 Prozent der Hofnachfolger den Betrieb, obschon sie nicht erwarten, dass sie in der Landwirtschaft ein zufriedenstellendes Einkommen erzielen werden⁴⁷.

Entwicklung von Arbeitsverdienst und Vergleichslohn

		1990/92	2003	2004	2005 ¹	1990/92– 2003/05 %
Arbeitsverdienst ² je Familienarbeitskraft (Mittelwert)	(Fr./FJAE)	31 025	35 886	39 676	38 774	+22,8
Vergleichslohn übrige erwerbstätige Bevölkerung	(Fr./FJAE)	50 493	63 264	63 481	63 993	+25,9

Quellen: ART, BFS

¹ Provisorisch, Stand 11. April 2006

² Landwirtschaftliches Einkommen minus Zinsanspruch Eigenkapital Betrieb; Verzinsung zum mittleren Zinssatz der Bundesobligationen 1990: 6,40 %, 1991: 6,23 %, 1992: 6,42 %, 2003: 2,63 %, 2004: 2,73 %, 2005: 2,11 %.

⁴⁷ Rossier R. und Wyss B. (2006): Interessen und Motive der kommenden Generation an der Landwirtschaft, *Ländlicher Raum* 57 (1), 23–28.

Fazit

Der Rückgang des Nettounternehmenseinkommens der Landwirtschaft konnte in den vergangenen Jahren mit der Strukturentwicklung aufgefangen werden, so dass das Einkommen pro Familienarbeitskraft mit der Entwicklung ausserhalb der Landwirtschaft einigermassen Schritt halten konnte. Eine Abnahme des Nettounternehmenseinkommens von rund 2,5 Prozent pro Jahr erlaubt eine sozialverträgliche Entwicklung der Landwirtschaft. Im Vergleich mit der übrigen Bevölkerung erzielen die in der Landwirtschaft tätigen Familienarbeitskräfte einen um rund 40 Prozent tieferen Arbeitsverdienst. Dieses Verhältnis hat sich seit dem Beginn der Reform kaum verändert. Bezüglich der finanziellen Perspektiven ist demnach die Attraktivität der landwirtschaftlichen Tätigkeit gegenüber ausserlandwirtschaftlichen Beschäftigungen gleich geblieben. Die Anzahl der Betriebe mit positiver Kapitalbildung hat seit Anfang der neunziger Jahre um 15 Prozent abgenommen. Rund zwei Drittel der Betriebe weisen heute noch eine positive Eigenkapitalbildung auf; ein Drittel der Betriebe lebt von der Substanz. Die Anzahl der Betriebe, welche die notwendigen Ersatzinvestitionen tätigen können, reicht aus, damit die Landwirtschaft die verfassungsmässigen Aufgaben auch künftig wird erfüllen können.

1.3.5 Technischer Fortschritt und Strukturen

Seit es die Landwirtschaft gibt, prägt der technische Fortschritt ihre Weiterentwicklung. Die Anwendung der technischen Neuerungen in der Landwirtschaft führt dazu, dass die Nahrungsmittel mit einem immer geringeren Einsatz von Produktionsfaktoren erzeugt werden können. Gleichzeitig wird häufig die Arbeit durch Kapital ersetzt, d.h. mittels Investition in effizientere Maschinen kann der Arbeitsbedarf reduziert werden. Seit 1990 hat deshalb die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Landwirtschaft um 21 Prozent zugenommen (vgl. Ziff. 1.2.1).

Die *biologisch-chemischen* Neuerungen bringen höhere Flächenerträge im Pflanzenbau sowie steigende Milchleistungen und Tageszunahmen in der Tierproduktion, aber auch bessere Produktqualitäten. In gewissen Bereichen hat sich der Zuchtfortschritt verlangsamt oder es wurden gar die natürlichen Grenzen erreicht. Die Effizienz des Produktionsmitteleinsatzes hat in den letzten zehn Jahren zugenommen. Die Hofdünger wurden mit verlustärmeren Verfahren und bedarfsgerechter ausgebracht. Dadurch konnte der Einsatz von Mineraldünger wesentlich reduziert werden. Diesbezüglich besteht weiterhin ein erhebliches Potenzial.

Mechanisch-elektronische Neuerungen sind häufig mit beträchtlichen Investitionen verbunden. Neuere Entwicklungen sind die elektronische Datenverarbeitung im Pflanzenbau, GPS-Satelliten-Navigation, Melkroboter oder Software zum Herdenmanagement. Damit die mögliche Produktivitätssteigerung zum Tragen kommt, sind gewisse Betriebsgrössen bzw. minimale Flächen oder Tierbestände notwendig. Wirtschaftlich lohnt sich bspw. der Melkroboter erst bei einer Produktionsmenge von rund 500 000 Kilogramm pro Jahr⁴⁸.

Zum *organisatorisch-institutionellen* Fortschritt gehört die höhere Auslastung der Maschinen und Geräte insbesondere durch eine stärkere überbetriebliche Zusammenarbeit. Sie senkt v.a. die Abschreibungskosten pro produzierte Einheit. Gemäss

⁴⁸ Agroscope FAT Tänikon (2001): FAT-Bericht Nr. 579

den Resultaten der zentralen Auswertung nahmen die Kosten für Maschinenmiete und Lohnarbeit zwischen 1990/92 und 2002/04 deutlich zu (+52 %), während die eigenen Kosten für Maschinen und Geräte trotz steigenden Preisen praktisch konstant geblieben sind.

Der technische Fortschritt ist eine entscheidende Triebfeder für den Strukturwandel, weil er wesentlich dazu beiträgt, dass die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft laufend steigt. Das bedeutet, dass der Arbeitsaufwand pro produzierter Einheit zurückgeht. Mit der weiteren Verbreitung der produktionstechnischen Neuerungen wird dieser weiter sinken.

Aufgrund des sinkenden Arbeitsbedarfs der landwirtschaftlichen Produktion hat die Zahl der Betriebe seit mehreren Jahrzehnten stetig abgenommen. In den fünfziger und sechziger Jahren lag die durchschnittliche Abnahme pro Jahr bei rund 2 Prozent. Etwas schwächer war sie in den zwei darauffolgenden Jahrzehnten. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik in den neunziger Jahren setzte wieder ein höherer Strukturwandel ein. Die zahlenmässige Abnahme der Betriebe im Zeitraum von 1990–2000 betraf rund zur Hälfte Kleinbetriebe mit einer Fläche bis 3 Hektaren (Tabelle 12). Klar rückläufig waren auch die Betriebe der Grössenklassen bis 20 Hektaren. In den neunziger Jahren nahm die Anzahl der Betriebe mit mehr als 20 Hektaren zu. In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends hat sich die Wachstumsschwelle auf 25 Hektaren erhöht.

Tabelle 12

Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe nach Grössenklassen und Regionen

Merkmal	Anzahl Betriebe			Veränderung pro Jahr in %	
	1990	2000	2004	1990–2000	2000–2004
Grössenklasse					
0–3 ha	19 819	8 371	6 819	–8,3	–5,0
3–10 ha	27 092	18 542	15 529	–3,7	–4,3
10–20 ha	31 630	24 984	22 521	–2,3	–2,6
20–25 ha	6 677	7 244	7 085	+0,8	–0,6
25–30 ha	3 364	4 430	4 659	+2,8	+1,3
30–50 ha	3 549	5 759	6 331	+5,0	+2,4
> 50 ha	684	1 207	1 522	+5,8	+6,0
Region					
Talregion	41 590	31 612	29 005	–2,7	–2,1
Hügelregion	24 541	18 957	17 448	–2,5	–2,1
Bergregion	26 684	19 968	18 013	–2,9	–2,5
Total	92 815	70 537	64 466	–2,7	–2,2

Quelle: BFS

Neben der Abnahme der Anzahl der Betriebe findet auch eine Entwicklung hin zu einer stärkeren Zusammenarbeit statt. Überbetriebliche Zusammenarbeit und Lohnarbeit erlauben den wirtschaftlichen Einsatz leistungsfähiger Maschinen, ohne dass notwendigerweise Betriebe aufgegeben und zusammengelegt werden müssen. Dies

bedingt jedoch für viele Landwirte die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung ausserhalb der Landwirtschaft.

Deshalb kann nicht direkt von der Abnahme der Betriebe auf die Entwicklung der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte geschlossen werden. Für diesen Zweck besser geeignet sind die sog. Jahresarbeitseinheiten (JAE). Dabei wird das in der Landwirtschaft eingesetzte Arbeitsvolumen in Vollzeitstellen umgerechnet. Nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über diese Entwicklung seit 1990/92.

Tabelle 13

Entwicklung der Anzahl Jahresarbeitseinheiten

Merkmal	Anzahl Betriebe			Veränderung pro Jahr in %	
	1990	2000	2004	1990–2000	2000–2004
Entlöhnte JAE	35 829	28 774	25 557	–2,1	–2,9
Nichtentlöhnte JAE	89 312	72 289	66 069	–2,2	–2,2
Total	125 141	101 063	91 626	–2,2	–2,4

Quelle: BFS

In den neunziger Jahren wurden v.a. Kleinbetriebe aufgegeben, womit unterdurchschnittlich Arbeit freigesetzt wurde. Deshalb ist in der Zeit zwischen 1990 und 2000 die Abnahmerate bei den JAE geringer als bei den Betrieben. Nachdem die Anzahl Kleinstbetriebe stark gesunken war, hat sich die Abnahme in den letzten Jahren hin zu grösseren Betrieben verlagert. Die Anzahl Betriebe nimmt deshalb heute weniger schnell ab als die Anzahl JAE.

Fazit

Der technische Fortschritt und v.a. die verfügbaren, noch nicht umgesetzten produktionstechnischen Neuerungen eröffnen der Landwirtschaft weiterhin vielfältige Möglichkeiten zur Steigerung der Produktivität. Die Neuerungen ermöglichen in erster Linie eine höhere Arbeitsproduktivität. Zudem kann die körperliche Belastung reduziert werden. Die Investitionen in moderne Maschinen, Geräte und Stallsysteme lohnen sich jedoch nur, wenn die Kosten dafür nicht mehr steigen als die Arbeitskosten reduziert werden können.

Die Übernahme des technischen Fortschritts ist oft nur bei grösseren Betriebseinheiten lohnend. In diesen Fällen ist die Erhöhung der Produktivität an den Rhythmus des Strukturwandels gebunden. Zusätzliche Verbesserungen sind durch vermehrten überbetrieblichen Faktoreinsatz sowie eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Betrieben und innerhalb der Wertschöpfungskette möglich. Die Arbeitsproduktivität wird deshalb in den kommenden Jahren weiter steigen. Da sich das Produktionsvolumen kaum ausdehnen lässt, werden künftig immer weniger Arbeitskräfte in der klassischen Landwirtschaft benötigt.

1.3.6 Ländlicher Raum

Die Liberalisierung der Märkte und der technische Fortschritt führen zu einem veränderten Einsatz der Produktionsfaktoren (Ersatz von Arbeit durch Kapital) und damit zu einem Wandel der landwirtschaftlichen Strukturen. Unterschiedliche unternehmerische Strategien sind zu beobachten: Es gibt Betriebe, die sich vergrössern und spezialisieren, andere die neue Formen der Zusammenarbeit suchen und solche die ihre Tätigkeiten diversifizieren. Die Landwirtschaft wird ihren Beitrag zur Attraktivität der ländlichen Räume durch die Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaften auch weiterhin mit einem abnehmenden Arbeitseinsatz leisten können.

Die grösste Herausforderung für die ländlichen Räume besteht heute darin, neue Tätigkeitsfelder zu erschliessen. Potenziale für neue Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen einerseits im landwirtschaftsnahen Bereich wie auch ausserhalb der Landwirtschaft. Die Agrarpolitik hat bereits im Rahmen der AP 2002 und der AP 2007 Gesetzesbestimmungen geschaffen, welche die Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftsnahen Bereich erweitern (regionale Absatzförderung, Kennzeichnung, Ausweitung des Geltungsbereichs der Investitionshilfen). Die AP 2011 schlägt weitere Massnahmen vor. Wichtig für die Landwirtschaft ist auch die vom Bundesrat im Herbst 2005 verabschiedete Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes⁴⁹. Damit soll das Bauen ausserhalb der Bauzone gelockert und u.a. die Voraussetzung geschaffen werden für eine Erweiterung der betrieblichen Aktivitäten der Landwirtschaft (z. B. Agrotourismus).

Auch im ausserlandwirtschaftlichen Bereich sind eine Reihe von Reformen im Gang, welche die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Mehrwerte im ländlichen Raum unterstützen werden. Dazu gehört an erster Stelle die Reform der Regionalpolitik. Der Bundesrat hat am 11. November 2005 die Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) verabschiedet und dem Parlament unterbreitet⁵⁰. Die NRP soll konsequent auf die Förderung der regionalen Wertschöpfung ausgerichtet werden und damit die Wirtschaftskraft der Regionen stärken. Weiter bezweckt eine Teilrevision des Waldgesetzes⁵¹ u.a. die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaft. So soll bspw. die Herkunftsbezeichnung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und Holzverarbeitungsprodukte in Zukunft geschützt werden können. Der ländliche Raum verfügt auch über ein Potenzial an Biomasse in Form von natürlichem organischen Material (Hofdünger, Holz, Energiepflanzen usw.). Mit einer Revision des Mineralölsteuergesetzes⁵² wird beabsichtigt, die Nutzung dieser Biomasse zur Energiegewinnung zu verbessern. Mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG)⁵³ wird die Rechtsgrundlage für Pärke von nationaler Bedeutung geschaffen. Insbesondere die Parkkategorie «Regionale Naturpärke» schafft für den ländlichen Raum neue Wertschöpfungsmöglichkeiten.

Besonders wichtig ist die Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen für jene ländlichen Räume, die in ihrer Existenz gefährdet sind respektive wo die Landwirtschaft heute noch eine tragende Rolle spielt (vgl. Ziff. 1.2.2). Hier müssen die neuen Chancen von der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft ergriffen werden, damit die Existenzgefährdung abgewendet werden kann respektive gar nicht eintritt.

49 BBl 2005 7097

50 BBl 2006 231

51 SR 921.0

52 SR 641.61

53 BBl 2005 2590

Besonders wichtig ist, dass die Synergien zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen optimal ausgeschöpft werden.

Fazit

Aufgrund des technischen Fortschritts und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird der Arbeitseinsatz in der landwirtschaftlichen Produktion weiter abnehmen. Die Herausforderung besteht darin, für die frei werdende Arbeitskapazität im ländlichen Raum neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden, sei es im landwirtschaftsnahen Bereich (Verarbeitung, Vermarktung, Dienstleistungen) oder ausserhalb der Landwirtschaft. Mit einer Reihe von Massnahmen in raumrelevanten Politiken schafft der Bund die Voraussetzung zur Verbesserung der Wertschöpfung und unterstützt damit die Anstrengung einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume. Von besonderer Wichtigkeit wird auch inskünftig die Koordination der verschiedenen Politikbereiche sein. Es gilt Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergiemöglichkeiten zu nutzen, um den Bedürfnissen und Herausforderungen der ländlichen Räume gezielt begegnen zu können.

1.3.7 Ökologie

Agrarökologische Zwischenziele grösstenteils erreicht

Im Rahmen der Botschaft zur AP 2007 hat der Bundesrat agrarökologische Ziele für die Landwirtschaft festgelegt. Man ging davon aus, dass diese Ziele mit dem Stand der Technik und des Wissens bis 2005 erreicht werden können.

Tabelle 14 zeigt, dass die Ziele in den Bereichen Phosphorbilanz, Pflanzenschutzmittel, Ammoniakemissionen und Nitrat erreicht bzw. übertroffen wurden. Praktisch erreicht ist das Ziel der Nutzung der LN entsprechend den Anforderungen des ÖLN oder des biologischen Landbaus. Der Stickstoffbilanzüberschuss konnte nicht im angestrebten Mass reduziert werden. Ausserdem wurde die Zielvorgabe von 65 000 Hektaren ökologischer Ausgleichsflächen im Talgebiet nicht erreicht.

Tabelle 14

Agrarökologische Ziele im Zeithorizont 2005

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	SOLL	IST	erfüllt?
Stickstoff-Bilanz		1994:	2005:	2002:	
Reduktion der umweltrelevanten Stickstoffverluste	t umweltrelevante N-Verluste	96 000	74 000 (-23 %)	k. A.	k.A.
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	t N-Überschuss ¹	123 000	95 000 (-23 %)	115 000 (-6,5 %)	nein
Ammoniak-Emissionen		1990:	2005:	2002:	
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	53 300	48 500 (-9 %)	43 700 (-18 %)	ja

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	SOLL	IST erfüllt?	
Nitrat		1990:	2005:	2002/03:	
Nitratgehalte von Wasser Trinkwasserfassungen, deren Zuströmbereiche von der Landwirtschaft genutzt werden	% der Fassungen unter 40 mg NO ₃ /l	k.A.	90	2002/03: 97	ja
Phosphor-Bilanz		1990/92:	2005:	2002:	
Reduktion der Phosphorüber- schüsse	t P-Überschuss ¹	Rund 20 000	10 000 (-50 %)	6 270 (-69 %)	ja
Pflanzenschutzmittel		1990/92:	2005:	2002:	
Reduktion des PSM-Einsatzes	t PSM-Wirkstoff	2 220	1 500 (-30 %)	1 477 (-31 %)	ja
Biodiversität		1993:	2005:	2003:	
Ökologische Ausgleichs- flächen total	ha öAF	19 300	108 000 (10 % LN)	116 400 (11 % LN)	ja
Ökologische Ausgleichs- flächen im Talgebiet	ha öAF	5 700	65 000	57 100	nein
Nutzung der LN		1990:	2005:	2003:	
Bodennutzung nach ökologi- schen Kriterien	Anteil ÖLN bzw. Bio an der LN	0,9 %	98 %	97,3 %	fast

Quellen: IAW, ART, BAFU, BLW und BFS

¹ nach OSPAR-Methode

Weiterhin ökologischer Handlungsbedarf vorhanden

Das Umweltschutzgesetz (USG)⁵⁴ und das Gewässerschutzgesetz (GSchG)⁵⁵ legen einerseits in Vorschriften wie Emissionsgrenzwerten, Bau-, Ausrüstungs- und Betriebsvorschriften die einzuhaltenden Umweltstandards fest. Beispiele solcher Vorschriften sind die Beschränkung der ausgebrachten Hofdünger auf den Anfall von 3 Düngergrossvieheinheiten oder die minimale Lagerkapazität für Hofdünger von 3 Monaten. Für die Umsetzung der Vorschriften sind die Kantone zuständig. Teilweise bestehen heute im kantonalen Vollzug Defizite. Andererseits basiert das Umweltrecht auf dem Vorsorgeprinzip, welches dazu dient, sich dem angestrebten Umweltzustand anzunähern. Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind frühzeitig so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Offensichtlich genügt der heutige Stand der Technik nicht, um durchwegs den auf Gesetzesebene angestrebten Umweltzustand zu erreichen. Insbesondere in den Bereichen Ammoniak- und Phosphoremissionen besteht hier regional ein weiterer Handlungsbedarf:

- *Ammoniak*: Der Bericht über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone vom 23. Juni 1999⁵⁶ hält fest, dass die Ammoniakemissionen gegenüber dem Jahr 1995 um 40 bis 50 Prozent gesenkt werden müssen. Ein Grossteil der Ammoniakemissionen stammt aus der Landwirtschaft.

⁵⁴ SR 814.01

⁵⁵ SR 814.20

⁵⁶ BBl 1999 7735

- *Phosphor*: Die Gewässerschutzgesetzgebung strebt als Ziel an, dass in Gewässern die Gehalte von Stoffen, die durch anthropogene Einwirkung ins Wasser gelangen, im Bereich der natürlichen Konzentrationen liegen sollen (Gewässerschutzverordnung⁵⁷, Anhang 1). Verschiedene Untersuchungen⁵⁸ zeigen, dass die Landwirtschaft massgeblich für den Eintrag von Phosphor in Oberflächengewässer verantwortlich ist und dass die Phosphorkonzentration in verschiedenen Seen immer noch über den natürlichen Konzentrationen liegt.

Im Rahmen der AP 2011 besteht zudem weiterhin Handlungsbedarf bei den beiden Zielen, die bisher nicht erreicht worden sind. Aufgrund neuerer Erkenntnisse erscheint die Zielvorgabe für die Reduktion der Stickstoffüberschüsse nur längerfristig realisierbar. Dazu sind massive Effizienzsteigerungen nötig, was auch weitere Forschung bedingt.

Tabelle 15

Agrarökologischer Handlungsbedarf für die AP 2011

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	Ist	Ziel
Stickstoff-Bilanz				
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	t N-Überschuss (nach OSPAR-Methode)	1994: 123 000	2002: 115 000	2015: 95 000 (–23 %)
Ammoniak-Emissionen				
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	1990: 53 300	2002: 43 700	2009: 41 000 (–23 %)
Phosphor-Bilanz				
Reduktion der Phosphorüberschüsse	t P-Überschuss (nach OSPAR-Methode)	1990/92: Rund 20 000	2002: 6 270	2009: 5 000 (–75 %)
Biodiversität				
Ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet	ha öAF	1993: 5 700	2003: 57 100	2009: 65 000

Das USG, GSchG und weitere Gesetze enthalten generell-abstrakte Formulierungen bezüglich des geforderten Umweltzustands. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) beabsichtigt, die gesetzlich festgelegten Ziele für die verschiedenen Umweltbereiche (Gewässer-, Boden- oder Luftqualität) zu konkretisieren. Danach sollen Vorschläge erarbeitet werden, welchen Beitrag die verschiedenen Sektoren zur Erreichung der Gesamtziele beizutragen haben. Zu gegebener Zeit sind auch Gespräche mit den interessierten Kreisen vorgesehen. Das BAFU beabsichtigt, die Ergebnisse im Jahr 2007 zu veröffentlichen.

Potenzial zur Steigerung der Ressourceneffizienz

Naturgemäss fallen bei der landwirtschaftlichen Produktion umweltrelevante Emissionen an (Methanausstoss von Wiederkäuern, Ammoniakverflüchtigung, Nitrat- auswaschung auf unbewachsenen Böden). Ein wesentlicher Teil der Verluste wird

⁵⁷ SR 814.201

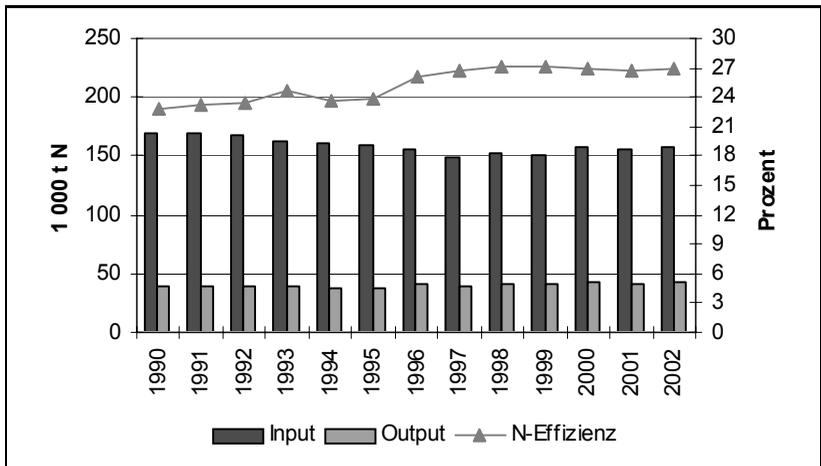
⁵⁸ Z.B. Prasuhn V. und Sieber U. (2005): Changes in diffuse phosphorus and nitrogen inputs into surface waters in the Rhine watershed in Switzerland. *Aquat. Sci.*

sich nie vermeiden lassen. Es besteht jedoch heute ein Potenzial, bei gleichbleibendem Produktionsvolumen den Einsatz von Produktionsfaktoren zu reduzieren, so die Ressourceneffizienz zu steigern und die vermeidbaren Verluste zu senken. Aufgrund der Prinzipien der Nachhaltigkeit ist die Ausschöpfung dieses Potenzials generell geboten.

Mitte der neunziger Jahre konnte aufgrund der zunehmenden Beteiligung an den IP-Programmen eine markante Verbesserung in fast allen ökologischen Bereichen verzeichnet werden. Seit Ende der neunziger Jahre ist jedoch eine Stagnation festzustellen. Nachdem der ÖLN fast flächendeckend erfüllt wird, bestehen kaum noch zusätzliche Anreize für eine ökologische Weiterentwicklung. Dies zeigt sich auch darin, dass sowohl die Stickstoff- als auch die Phosphor- und Energieeffizienz in den vergangenen Jahren nicht mehr zugenommen haben, was in Abbildung 6 am Beispiel der Stickstoffeffizienz illustriert wird.

Abbildung 6

Entwicklung der Effizienz des Stickstoffeinsatzes¹



Quelle: ART

¹ nach OSPAR-Methode

Fazit

Im Lauf der Reform konnten die negativen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt stark reduziert und die positiven Leistungen bezüglich der Erhaltung der Lebensgrundlagen verbessert werden. Dort wo die Ziele der AP 2007 nicht erreicht wurden, besteht weiterhin Handlungsbedarf. Zudem sind die Emissionen von Ammoniak und Phosphor regional teilweise immer noch zu hoch. Die landwirtschaftliche Produktion führt naturgemäss zu Emissionen. Durch entsprechende Techniken und Massnahmen können die heute zusätzlich anfallenden Emissionen ohne Ertrageinbusse reduziert werden. Somit besteht ein beträchtliches Potenzial zur Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Zur Nutzung dieses Potenzials bietet das bestehende Instrumentarium wenig Anreize.

1.4 Ziele, Strategie und Handlungsachsen

Die Analyse in den vorangehenden Kapiteln ergab, dass die Landwirtschaft in den letzten Jahren die in der Verfassung festgehaltenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbracht hat. Sie ergab auch, dass nach wie vor eine grosse, durch staatliche Stützung aufrechterhaltene Preisdifferenz gegenüber den umliegenden Ländern besteht. Aufgrund der hohen Preise und der Direktzahlungen sind sowohl in der Landwirtschaft als auch in den vor- und nachgelagerten Branchen kostenintensive Strukturen vorhanden. Darin liegt ein grosses Potenzial zur Senkung der Kosten für Konsumenten und Steuerzahler und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Nahrungsmittelkette. Ausserdem gibt es weiterhin punktuelle und regionale, durch die Landwirtschaft verursachte Umweltprobleme. Obschon auch hier weiterhin Verbesserungspotenziale bestehen, ist die ökologische Entwicklung seit Ende der neunziger Jahre zum Stillstand gekommen.

1.4.1 Ziele der Agrarpolitik 2011

Damit die Landwirtschaft auch in Zukunft die in der Verfassung definierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen kann, muss sie ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so weiterentwickelt werden, dass in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Stufen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung sowie zur Verbesserung der Marktleistung und der Ökologie genutzt werden. Die Anpassungen sollen nur so schnell vorangehen, dass die Entwicklung sozialverträglich bleibt. Die Verbesserungspotenziale können deshalb im Zeithorizont 2011 nur teilweise realisiert werden. Da noch unklar ist, welches aussenwirtschaftliche Szenario wann und mit welchen Auswirkungen entritt, muss die AP 2011 ein Schritt sein, der für alle möglichen Fälle richtig ist.

Ziel 1: Wettbewerbsfähigkeit verbessern

Mit der AP 2011 soll die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und – soweit als möglich – auch der vor- und nachgelagerten Bereiche weiter verbessert werden. Diese Verbesserung schafft volkswirtschaftlichen Nutzen und reduziert die Verletzlichkeit der Landwirtschaft durch weitere Liberalisierungsschritte. Dies soll einerseits über die Senkung der Produktionskosten erreicht werden, indem das bestehende Potenzial zur Steigerung der Produktivität eingesetzt wird (effizienterer Einsatz der Produktionsfaktoren). Andererseits sollen die Potenziale für die Verbesserung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produkte sowie die sich neu eröffnenden Chancen bei der Vermarktung von landwirtschaftsnahen Dienstleistungen genutzt werden.

Ziel 2: Sozialverträglichen Anpassungsprozess ermöglichen

Im Rahmen der AP 2011 ist nicht vorgesehen, zusätzliche Bundesmittel für die Landwirtschaft einzusetzen. Diese Voraussetzung begrenzt das Ausmass der Senkung des Preisniveaus. Die Geschwindigkeit der Anpassungsschritte muss eine sozialverträgliche Entwicklung der Landwirtschaft erlauben. Der Rückgang des Nettounternehmenseinkommens soll daher nicht schneller verlaufen als der Rhythmus der Strukturentwicklung. Erfahrungsgemäss kann der Strukturanpassungspro-

zess durch wirtschaftlichen Druck kurz- und mittelfristig kaum beschleunigt werden, eher sinken die betrieblichen Einkommen. Es ist davon auszugehen, dass die Abnahme der in der Landwirtschaft tätigen Personen bzw. der Rückgang der Anzahl Betriebe auch in Zukunft in der Grössenordnung von 2,5 Prozent pro Jahr liegen wird. Ein Rückgang des Nettounternehmenseinkommens in der gleichen Grössenordnung erscheint daher verkraftbar. Insgesamt wird eine Entwicklung angestrebt, die es den Landwirtinnen und Landwirten erlaubt, bezüglich Kaufkraft mit der übrigen Bevölkerung Schritt zu halten.

Ziel 3: Ökologische Entwicklung fortsetzen

Die Verbesserungen im ökologischen Bereich haben in den vergangenen Jahren stagniert. Da jedoch immer noch ein grosses Potenzial zur Reduktion von Verlusten und zur Steigerung der Ressourceneffizienz und zur Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft besteht, muss die ökologische Entwicklung weitergehen. Ziel ist es deshalb, die bestehenden Potenziale zur Verbesserung der Effizienz beim Einsatz von Stickstoff, Phosphor, Energie und Pflanzenschutzmitteln auszunützen.

Dies sollte insbesondere in jenen Bereichen zu Fortschritten führen, wo gegenwärtig konkreter Handlungsbedarf besteht (vgl. Tabelle 15). Entsprechend diesem Handlungsbedarf sollen die Bilanzüberschüsse von Stickstoff und Phosphor sowie die Ammoniakemissionen weiter reduziert und der Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen im Talgebiet erhöht werden.

1.4.2 Strategie

Das Kernelement der AP 2011 ist die starke Reduktion der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen. Die Exportsubventionen werden vollständig abgeschafft und die Mittel zur internen Marktstützung mehr als halbiert. Zudem werden die Zölle für Futtermittel gesenkt. Der dadurch verursachte Rückgang der Preise mobilisiert das Potenzial zur Steigerung der Produktivität und zur Kostensenkung. Damit wird eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht, ohne die sozialverträgliche Entwicklung der Landwirtschaft zu gefährden. Produktion und Verwertung werden sich noch besser auf den Markt ausrichten, weil die Unterstützung von Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung wegfällt. Inwertsetzung und Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Produkte sollen subsidiär mit gezielten Massnahmen verbessert werden. Mit tieferen Preisen sinkt die Attraktivität, auf wenig geeigneten Standorten intensiv zu produzieren. Mit einem Anreizprogramm zur Verbesserung der Ressourceneffizienz soll die Ausnützung der ökologischen Verbesserungspotenziale gefördert werden.

1.4.3 Handlungsachsen

Die Umlagerung wird mit einer Reihe von weiteren Massnahmen, welche die Zielerreichung unterstützen, ergänzt. Basierend auf der Zielsetzung und der Umlagerungsstrategie ergeben sich für die AP 2011 die folgenden fünf Handlungsachsen:

- (1) Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern – durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung.
- (2) Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft mit einem zielgerichteten Direktzahlungssystem sicherstellen und die ökologische Weiterentwicklung fördern.
- (3) Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern – durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen.
- (4) Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.
- (5) Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

Die Umlagerung der Marktstützung bewirkt eine Preissenkung auch bei nicht gestützten Produktsegmenten. Dies bewirkt zusammen mit der Senkung der Schwellenpreise, dass die Kosten der Landwirtschaft sinken. Unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge weitergegeben werden, erhöht sich die Kaufkraft der Konsumentinnen und Konsumenten. Die AP 2011 ist Teil der Wachstumsstrategie des Bundes für «mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt» und ein weiterer Schritt in der Reform der Agrarpolitik, der unabhängig von den handelspolitischen Entwicklungen richtig und notwendig ist. Mit der Strategie der AP 2011 kann zwischen einem Drittel und der Hälfte der voraussichtlichen Auswirkungen der WTO-Doha-Runde bewältigt werden. Sie bringt eine Annäherung an den europäischen Binnenmarkt und schafft im gleichen Ausmass Verhandlungsspielraum für Freihandelsabkommen.

Handlungsachse I: Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern

Die Marktstützung soll auf das zum Ausgleich historisch bedingter Unterschiede im Grenzschutz nötige Mass reduziert werden. Ab 2009 sollen praktisch keine Marktstützungsmittel mehr an die nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen fliessen. Im Gegenzug soll die Landwirtschaft auf der Kostenseite entlastet werden.

- (1.1) Die Zulage für die Fütterung ohne Silage und die Milchbeihilfen im Inland (Verbilligung für Butter und Magermilch sowie für Voll- und Magermilchpulver) werden vollständig abgeschafft und in Direktzahlungen (RGVE-Beiträge⁵⁹) umgelagert. Als einzige Marktstützungsmassnahme im Milchbereich soll die Verkäsungszulage – gegenüber heute in deutlich reduziertem Umfang – weitergeführt werden. Diese ist nötig, da beim Käse als einzigem Produkt der Markt gegenüber der EU ab Juni 2007 vollständig offen sein wird. Die Befristung der Verkäsungszulage soll deshalb aufgehoben werden.
- (1.2) Der Grenzschutz für Futtergetreide wird durch die Senkung der Schwellenpreise um weitere 7 Franken pro Dezitonne reduziert (bei Gerste von 43 auf 36 Fr./dt). Dadurch sinken die Futterkosten in der Tierhaltung. Die Wettbe-

⁵⁹ Raufutterverzehende Grossvieheinheit RGVE; Beiträge für die Haltung raufutterverzehender Nutztiere nach Art. 73 LwG (alle Wiederkäuer und Pferde)

werbsfähigkeit wird verbessert, weshalb die Marktstützungen auch für Fleisch und Eier gesenkt werden können.

- (1.3) Im Gleichschritt mit der Schwellenpreisreduktion wird die Marktstützung bei den anderen Ackerkulturen ebenfalls reduziert. Die Verarbeitungsbeiträge (Ölsaaten, Zuckerrüben, Kartoffeln) sollen abgeschafft werden. Für jene Kulturen, deren Anbau dadurch gefährdet wäre, wird aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz in reduziertem Umfang ein einheitlicher Anbaubeitrag entrichtet.
- (1.4) Alle auf das LWG gestützten Exportsubventionen (Käse nach Ländern ausserhalb der EU, Milchprodukte, Nutz- und Zuchttiere, Obst sowie Obst- und Kartoffelerzeugnisse) sollen bis 2009 abgeschafft werden. Die Mittel werden in Direktzahlungen umgelagert. Die Rohstoffverbilligungen für den Export im Rahmen des Schoggigesetzes hingegen sollen über die Umsetzungsphase der AP 2011 hinaus entrichtet werden. Aufgrund der WTO-Verpflichtungen werden jedoch auch diese Exportbeiträge bis 2013 auslaufen.
- (1.5) Die Verteilung des Teilzollkontingents Kartoffeln soll neu durch Versteigerung vorgenommen werden. Auch für weitere Produkte (Butter, Vollmilchpulver, Gemüse) soll auf das Importregime der Versteigerung gewechselt werden, um die Konkurrenzfähigkeit der importierenden Verarbeitungs- und Handelsfirmen zu stärken.

Dieser Ab- und Umbau wird Kostensenkungen in der Landwirtschaft erfordern. Solche sind einerseits über tiefere Preise für Produktionsmittel, andererseits durch einen effizienteren Einsatz von Produktionsfaktoren zu erreichen. Wie in Ziffer 1.3.3 dargestellt wurde, ist nur ein geringer Teil der verglichen mit der EU höheren Produktionsmittelpreise auf staatliche Vorschriften zurückzuführen. Dementsprechend kann der Bund die Produktionsmittelpreise nur in sehr beschränktem Masse direkt beeinflussen. Indirekt jedoch kann und soll mit einer konsequenten Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Instrumentarien der Preisüberwachung der Wettbewerb im vorgelagerten Wirtschaftsbereich verstärkt und so Druck auf die Betriebsmittelpreise ausgeübt werden.

Kosteneinsparungen über weniger Auflagen im Bereich der Ökologie und des Tierschutzes sind kaum möglich. Die Auflagen sind nötig, um die ökologischen Leistungen sicherzustellen und negative ökologische Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion zu verhindern. Sie können nur soweit gelockert oder vereinfacht werden, als der heutige Leistungsstandard erhalten bleibt. Möglich ist aber eine gewisse Kostensenkung im Vollzug (Handlungssache 5).

Handlungssache 2: Gemeinwirtschaftliche Leistungen sicherstellen und ökologische Weiterentwicklung fördern

Die im Bereich der Marktstützung frei werdenden Mittel werden zu den Direktzahlungen umgelagert. Die Direktzahlungen werden wie bisher sowohl flächen- wie auch tiergebunden ausgerichtet. Im Direktzahlungsbereich werden die folgenden Änderungen vorgeschlagen:

- (2.1) Auch für die Haltung von Milchkühen soll künftig ein RGVE-Beitrag ausgerichtet werden. Die dazu benötigten Mittel stammen hauptsächlich aus der Milchmarktstützung (Umlagerung aller Beihilfen und eines Teils der Zula-

gen). Für die Haltung aller raufutterverzehrenden Tiere wird dann ein einheitlicher RGVE-Beitrag bezahlt, der jedoch tiefer ist als heute.

- (2.2) Mit den frei werdenden Mitteln aus der Marktstützung im Ackerbau soll der Zusatzbeitrag für das offene Ackerland erhöht werden. Mit dieser Erhöhung wird die Schwellenpreissenkung für die Getreideproduzenten knapp zur Hälfte ausgeglichen.
- (2.3) Im Rahmen der Marktstützungsumlagerung werden die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) ebenfalls erhöht. Dadurch wird verhindert, dass infolge des Wegfalls der Zusatzkontingente nach der Abschaffung der Milchkontingentierung und der Senkung der Milchpreisstützung die Stützung im Hügel- und Berggebiet sinkt.

Auch in Zukunft wird also ein Flächenbeitrag für die gesamte LN die Basis des Systems der allgemeinen Direktzahlungen bilden. Darauf aufbauend soll der Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche und ein einheitlicher an die Raufutterfläche gebundener RGVE-Beitrag ausbezahlt werden. Das Direktzahlungssystem wird somit einfacher und transparenter. Zur Kompensation von Standortnachteilen im Hügel- und Berggebiet sind die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen und die Hangbeiträge für die Bewirtschaftung von steilen Flächen weiterhin nötig.

- (2.4) Ein Teil der von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel wird im Bereich der ökologischen Direktzahlungen eingesetzt. Innerhalb dieses Bereichs soll die Effizienz der eingesetzten Mittel durch eine gezieltere Förderung der Qualität erhöht werden.
- (2.5) Zur Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung soll ein neues Instrument geschaffen werden, mit dem durch eine Steigerung der Ressourceneffizienz die bestehenden ökologischen Verbesserungspotenziale genutzt werden. Mit Anreizbeiträgen sollen die Einführung ressourcenschonender Techniken, Produktionsmethoden und -systeme unterstützt werden. Die Unterstützung des Bundes wird von der Eigeninitiative und dem Willen einer Region oder Branche zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes abhängig gemacht. Die verbesserte Ressourceneffizienz wird gleichzeitig eine Verminderung der Emissionen bewirken. Mit diesem Programm wird sich der Stand der Technik in der Landwirtschaft weiter verbessern.

Handlungsachse 3: Wertschöpfung und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum fördern

Der Umbau der Marktstützung schafft Anreize, die Stärken der Schweizer Produkte besser zu vermarkten und fördert die Innovation. Indem die Stützung für konkurrenzschwache Bereiche reduziert wird, werden sich Produktion und Verarbeitung in wertschöpfungsstärkere Bereiche verlagern. Um diese Entwicklung zu unterstützen, soll die Förderung der erfolgreichen Vermarktung von Produkten verbessert werden. Zudem sollen günstigere Rahmenbedingungen für die energetische Nutzung von Biomasse geschaffen werden.

- (3.1) Die Möglichkeiten zur Differenzierung der Produkte insbesondere im Bereich der Kennzeichnung werden ausgebaut. Der Schutz der geografischen Herkunftsangaben (GUB/GGA) soll verstärkt werden. Zudem sollen die Bestimmungen für die Deklaration von Wein so angepasst werden, dass eine kundengerechtere Marktsegmentierung möglich wird.
- (3.2) Die geltende Gesetzgebung bietet in verschiedenen Bereichen die Möglichkeit, landwirtschaftliche Projektinitiativen zu unterstützen (Absatzförderung, Strukturverbesserungen, Förderung der Biodiversität, Sanierungen in Wassereinzugsgebieten etc.). Um die Erfolgchancen gemeinschaftlicher Projektinitiativen zu verbessern, soll die fachliche Begleitung solcher Projekte in der Startphase finanziell unterstützt werden können.
- (3.3) Die energetische Nutzung von Biomasse, insbesondere die Herstellung von Biogas (aus Ernterückständen, Gülle und Mist) soll gefördert werden. Dies soll einerseits mit entsprechenden Weichenstellungen in der laufenden energiepolitischen Debatte (CO₂-Gesetz⁶⁰, Stromversorgungs- und Elektrizitätsgesetz⁶¹, Mineralölsteuergesetz), andererseits mit der gezielten Gewährung von Investitionshilfen erreicht werden. Eine besondere Förderung der grossmassstäblichen Produktion von Biotreibstoffen in der Schweiz mit Bundesmitteln erscheint angesichts der Knappheit fruchtbarer Böden und des niedrigen Selbstversorgungsgrads wenig sinnvoll.
- (3.4) Für regionale Entwicklungsprojekte, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist, soll die Möglichkeit zur Unterstützung mit Investitionskrediten geschaffen werden. Mit einer Erweiterung der Investitionshilfen für Spezialkulturen sollen die Produktionskosten gesenkt und die Wettbewerbsfähigkeit der Spezialkulturbetriebe gegenüber dem Ausland gestärkt werden. Mit der gleichen Zielsetzung soll künftig auch der produzierende Gartenbau mit Investitionskrediten unterstützt werden können.

Die oben aufgeführten Massnahmen sind mit der Regional- und Raumplanungspolitik sowie der Wald-, Wasser-, Energie- und Tourismuspolitik abzustimmen.

Handlungsachse 4: Strukturwandel fördern und sozial abfedern

Der mit der Umlagerung erzeugte Preisdruck soll einerseits über eine weitere Steigerung der Arbeitsproduktivität und andererseits mit sozialen Massnahmen aufgefangen werden. Dazu sollen die Betriebe eine den jeweiligen Umständen angepasste Strategie wählen können (Wachstum, Spezialisierung, Diversifizierung, Nebenerwerb, Aufgabe). Die Aufnahme eines Nebenerwerbs, die oft einem Teilausstieg aus der Landwirtschaft entspricht, soll deshalb nicht behindert werden (weiterhin keine Diskriminierung bei den Direktzahlungen). Hingegen soll im Generationenwechsel der Strukturwandel gefördert werden.

- (4.1) Mit der Aufhebung der Einkommensgrenze für die Auszahlung von Kinderzulagen gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft soll der Kreis der bezugsberechtigten Bauernfamilien erweitert werden. Zudem wird vorgeschlagen, die Ansätze für die Kinderzulagen zu erhöhen.

⁶⁰ BBI 2005 4885

⁶¹ BBI 2005 1611

- (4.2) Im Rahmen der Betriebshilfe soll der sozial verträgliche Ausstieg aus der Landwirtschaft erleichtert werden. Eine allen Landwirten zugängliche Betriebsaufgaberente zur Beschleunigung des Strukturwandels wurde in den früheren Reformschritten (AP 2002 und 2007) geprüft und jeweils als zu teuer und zu wenig effizient beurteilt.
- (4.3) Im bäuerlichen Bodenrecht soll die Gewerbegrenze auf 1,25 Standardarbeitskräfte (SAK) angehoben werden. Dadurch werden weniger Betriebe innerhalb der Familie zum Ertragswert übergeben, was zu einer Erhöhung der Bodenmobilität führt.
- (4.4) Die Preisbegrenzung im Bodenrecht und die Pachtzinskontrolle für einzelne Grundstücke im Pachtrecht sind abzuschaffen. Damit steigt die Attraktivität, ganze Betriebe parzellenweise zu verkaufen bzw. zu verpachten, was die Wachstumsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe erhöht. Zudem soll die Belastungsgrenze aufgehoben werden, da sie den unternehmerischen Spielraum der Bäuerinnen und Bauern in nicht mehr zeitgemässer Weise einschränkt.

Handlungssachse 5: Administration vereinfachen und Kontrollen koordinieren

Mit dem zunehmenden Gewicht der Direktzahlungen sind Kontrollen wichtig, sowohl für die Akzeptanz in der Bevölkerung als auch für den innerlandwirtschaftlichen Anspruch auf eine gerechte und korrekte Zuteilung der Mittel. Der Vollzug ist jedoch immer wieder zu überprüfen und wo möglich zu vereinfachen. Dabei ermöglichen auch Entwicklungen im Bereich der Informatik neue Lösungen.

- (5.1) Die Daten für die Verwaltung der Direktzahlungen und jene der Tierverkehrsdatenbank (TVD) sollen durch das BLW in einem vernetzten, automatisierten System erhoben und den zuständigen Vollzugsstellen zugänglich gemacht werden. Damit wird der administrative Aufwand sowohl auf den Betrieben als auch bei den Kantonen und den privaten Kontrollstellen reduziert. Zudem wird die Kontrollintensität auf den Betrieben mit einem kleinen Risiko reduziert. Dies sind z.B. Betriebe ohne Mängel in den Vorjahren oder einfach strukturierte Betriebe mit nur einem bis zwei Betriebszweigen. Beim ÖLN sollen Betriebe, welche einen an die Fläche angepassten Viehbesatz haben und keine Dünger zuführen, in Zukunft keine Nährstoffbilanz mehr rechnen müssen. Die vorgeschlagenen Vereinfachungen beeinträchtigen den ökologischen Leistungsstandard nicht.
- (5.2) Die Kontrollen im Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrecht und weiteren Rechtsbereichen sollen besser koordiniert werden (Art. 181 LwG). Zur Vereinheitlichung der Verfahren und zur besseren Koordination des Vollzuges und zur Einsparung von Administrationskosten ist die Klärung der Frage notwendig, ob bzw. inwieweit die entsprechenden Kontroll- und/oder Vollzugseinheiten des Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrechts auf Stufe Bund zusammenzufassen sind. Mit dieser Zusammenfassung würde die Umsetzung von Artikel 182 LwG, der u.a. die Einsetzung einer Zentralstelle zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen in den Bereichen «geschützte Kennzeichnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse», «Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse» und «Deklaration der Herkunft und der Produktionsmethode» verlangt, wesentlich vereinfacht.

Umsetzungsschritte

Entsprechend dem Bundesratsbeschluss vom 1. März 2006 wird im Milchbereich ein erster Umlagerungsschritt bereits auf 1. Januar 2007 vorgenommen (Reduktion der Milchmarktstützung um 66 Millionen Franken, Einführung eines RGVE-Beitrags von 200 Fr./RGVE für Milchkühe)⁶². Der grosse Umlagerungsschritt wird dann im Jahr 2009 umgesetzt. Im Gleichschritt werden auch die Schwellenpreise gesenkt (3 Fr./dt im Jahr 2007 und 4 Fr./dt im Jahr 2009). Wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen dem Ackerbau, dem Futtermittelimport sowie der Fleisch- und Milchproduktion ist auf eine weitere Staffelung zu verzichten.

1.5 Vorverfahren

1.5.1 Beratende Kommission Landwirtschaft

Leitbild

Die vom Bundesrat gestützt auf Artikel 186 LwG eingesetzte Beratende Kommission hat im Jahr 2004 ein Leitbild für die Schweizer Agrarwirtschaft mit Zeithorizont 2015 erarbeitet (Tabelle 16). Es umfasst die gesamte Wertschöpfungskette (Produzenten, Verarbeiter und Verteiler) und enthält die Erwartungen und Ansprüche der Gesellschaft an die Ernährungswirtschaft.

Tabelle 16

Leitbild der Beratenden Kommission Landwirtschaft für die Schweizer Agrarwirtschaft

Lebensmittelproduktion

Die Schweizer Landwirtschaft und ihre Partner in der Produkteverarbeitung und -verteilung gehören zu den international Führenden in der nachhaltigen Produktion von Rohstoffen und Lebensmitteln und tragen zur Ernährungssicherheit der Schweiz bei.

- Sie nehmen in der umwelt- und tiergerechten Produktion von sicheren Lebensmitteln eine führende Position ein.
- Sie bearbeiten erfolgreich wertschöpfungsstarke Marktsegmente im In- und Ausland und erschliessen neue Märkte.
- Sie bieten den Konsumentinnen und Konsumenten hervorragende Produkte für eine gesunde Ernährung an und nutzen ihre Möglichkeiten für eine eigenständige Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln.
- Sie verzichten bei der Produktion oder Verarbeitung von Lebensmitteln auf den Einsatz gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere.

Öffentliche Güter und Dienstleistungen

Die Schweizer Landwirtschaft sichert die Bodenfruchtbarkeit, gestaltet die Kulturlandschaften und ist eine starke Partnerin im ländlichen Raum.

- Sie gestaltet die Kulturlandschaften durch Bewirtschaftung und Pflege und erhält die Vielfalt von Pflanzen und Tieren.
 - Sie erhält die Bodenfruchtbarkeit und sichert das für die Versorgung der Bevölkerung notwendige Produktionspotenzial.
 - Sie ergänzt ihr Angebot an Rohstoffen und Lebensmitteln mit vielfältigen Dienstleistungen.
 - Sie stärkt das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben im ländlichen Raum.
-

62 AS 2006 883 und 893

Die Landwirtinnen und Landwirte sowie ihre Partner in der Produktverarbeitung und -verteilung handeln vorausschauend, unternehmerisch und vernetzt.

- Sie sind innovativ, entscheiden weitsichtig und stellen sich den ändernden Rahmenbedingungen.
 - Sie erreichen gemeinsam hohe Marktanteile durch faire Preisbildung und Marktbedingungen sowie eine nachhaltige und effiziente Zusammenarbeit innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette.
 - Sie handeln verantwortungsbewusst gegenüber Gesellschaft und Umwelt.
 - Die Landwirtinnen und Landwirte sichern die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihrer Betriebe durch Wachstum, Spezialisierung, Diversifizierung oder Nebenerwerb.
-

Im ersten Teil verlangt das Leitbild von der Landwirtschaft und ihren Partnern auf allen Stufen der Verarbeitung und Verteilung eine führende Position in der nachhaltigen, umwelt- und tiergerechten Produktion. Diesbezüglich lässt das Leitbild bei der Ausrichtung der weiteren Reformschritte keine Abstriche zu. Der eigenständigen Versorgung des Landes und der Selbstbestimmung bei der Gestaltung der Produktionsbedingungen wird grosses Gewicht beigemessen. Der zweite Teil befasst sich mit den öffentlichen Gütern und den Dienstleistungen, insbesondere mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Im letzten Teil werden die Betriebe und ihre Geschäftspartner zu fairer Zusammenarbeit und unternehmerischem Handeln im Interesse einer effizienten Wertschöpfungskette aufgefordert. Um die Tragfähigkeit der Betriebe zu sichern, sollen die Landwirtinnen und Landwirte die ihren betrieblichen Voraussetzungen angepasste Strategie wählen.

In ihrem Leitbild lehnt die Beratende Kommission den Einsatz gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere bei der Produktion von Lebensmitteln ab (Lebensmittelproduktion; 4. Punkt). Dieser Standpunkt entspricht dem Willen vieler Konsumenten und Produzenten, steht aber im Widerspruch zur offenen Haltung des Bundesrates in dieser Sache.

Beurteilung der Revisionsvorschläge

Anfangs März 2006 hat sich die Beratende Kommission Landwirtschaft mit den Ergebnissen der Vernehmlassung zur AP 2011 auseinandergesetzt. Die Kommission unterstützt die Vorlage grundsätzlich. Sie nahm zu den folgenden Punkten Stellung:

- Die AP 2011 führe die bisherigen Reformetappen konsequent weiter, stelle eine kohärente Umsetzung der bestehenden Verfassungsgrundlage (Art. 104 BV) dar und könne als Schritt in die richtige Richtung bezeichnet werden.
- Der in der Vernehmlassungsunterlage vorgeschlagene Gesamtbetrag für die drei Zahlungsrahmen dürfe keinesfalls reduziert werden, weil sonst die Entwicklung nicht mehr sozialverträglich wäre. Ohne diese Mittel würden wesentliche Bereiche der landwirtschaftlichen Produktion und damit möglicherweise die Erfüllung des Verfassungsauftrags gefährdet.
- Die Versteigerung der Importkontingente solle entsprechend dem Vorschlag auch auf Produkte ausgedehnt werden, für die heute noch die Inlandleistung als Verteilungskriterium gelte (Kartoffeln, Butter, Tiefkühlgemüse, Schnittblumen, Vollmilchpulver).
- Die Ackerfutterfläche sei in die Berechnung der Raufutterbasis für die RGVE-Beiträge einzubeziehen.

- Der Begriff der Ernährungssouveränität solle in den Zweckartikel des LwG (Art. 2) aufgenommen werden, um das Anliegen einer sicheren, umweltgerechten und transparenten eigenen Nahrungsmittelproduktion zum Ausdruck zu bringen. Diesem Anliegen wurde nicht entsprochen, weil dieses Konzept bereits implizit in der bestehenden Formulierung enthalten ist und eine Gesetzesänderung deshalb keine Auswirkungen auf die Ausführungsbestimmungen hätte (vgl. Ziff. 1.5.2).
- Die Abstufung der Direktzahlungen nach Fläche und Tierzahl soll auch nach 2008 weitergeführt werden. Dadurch könne vermieden werden, dass die Direktzahlungssumme einzelner sehr grosser Betriebe übermässig ansteige. Um zu verhindern, dass die Abstufung den Strukturwandel zu stark bremse, seien die Grenzwerte entsprechend der Entwicklung der Betriebsgrössen anzuheben. Im Rahmen der AP 2007 und des darauf folgenden Entlastungsprogramms 03 hat das Parlament die Aufhebung der Abstufung per 1. Januar 2008 beschlossen und damit am Prinzip der Leistungsabgeltung festgehalten. Deshalb wird mit der AP 2011 dazu kein neuer Vorschlag unterbreitet.
- Die Aktivitäten im Bereich der Betrugsbekämpfung sollen verstärkt werden.

1.5.2 Vernehmlassung

Am 29. März 2006 hat der Bundesrat den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) verabschiedet. Der Bericht findet sich im *Anhang* der Botschaft.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt geben einen Überblick über die Änderungen in dieser Botschaft gegenüber der Vernehmlassungsunterlage «Agrarpolitik 2011 – Weiterentwicklung der Agrarpolitik» vom 14. September 2005.

Allgemeine Stossrichtung und Grundzüge der Agrarpolitik 2011

Das Kernstück der Vorlage, die Umlagerung von mehr als der Hälfte der Marktstützung in Direktzahlungen, wird von einer Mehrheit der Kantone, der Parteien und nichtbäuerlichen Organisationen grundsätzlich akzeptiert. Mehrere Kantone und eine Mehrheit der bäuerlichen Organisationen lehnen den Abbau der Marktstützung ab. Eine allfällige Reduktion der Marktstützung soll nur in dem Umfang erfolgen, wie dies internationale Abkommen vorschreiben. Grundsätzlich fordern die bäuerlichen Organisationen und eine Mehrheit der Kantone zusätzliche Bundesmittel, weil sie das vorgeschlagene Reformtempo als zu hoch erachten. Demgegenüber beurteilen einzelne Parteien und die wirtschaftsnahen Organisationen die Vorschläge im Rahmen der AP 2011 insgesamt als zu zaghaft und fordern einen schnelleren Reformprozess. Der Bundesrat hält daran fest, dass die Schritte im vorgeschlagenen Tempo und Ausmass jetzt notwendig sind. Gleichzeitig sieht er jedoch von einer Beschleunigung des Reformtempos ab, um eine sozialverträgliche Entwicklung zu ermöglichen.

Der Forderung nach einer stärkeren Gewichtung der Ökologie wird dadurch entsprochen, dass die zweite Handlungsachse textlich ergänzt wird und der Prozess zur Festlegung der langfristigen Ökoziele in der Botschaft beschrieben wird. Schliesslich wird das Verhältnis der AP 2011 zu den laufenden Entwicklungen im Bereich

der Handelspolitik bezüglich der Auswirkungen und Prozesse eingehender dargestellt.

Mit der Überarbeitung des ersten Kapitels wird verschiedenen Anliegen aus der Vernehmlassung Rechnung getragen. Die Zwischenbilanz ist aktualisiert und gestrafft, ohne jedoch in der Beurteilung der Lage der Landwirtschaft grundsätzlich abzuweichen. Die Kernaussagen des Teils «Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs» der Vernehmlassungsunterlage wurden ins erste Kapitel integriert. Die Ziele die mit der AP 2011 erreicht werden sollen, werden in Ziffer 1.4.1 für die Bereiche Ökonomie, Soziales und Ökologie ausführlicher beschrieben.

Landwirtschaftsgesetz (LwG)

Die *Allgemeinen Grundsätze* (1. Titel) wurden im Rahmen der Vernehmlassung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Aufnahme der Paralandwirtschaft in die Definition der Landwirtschaft ist hauptsächlich ein raumplanerisch motiviertes Anliegen. Es soll deshalb im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes vertieft geprüft werden. Auf die Festschreibung der Ernährungssouveränität im Zweckartikel soll verzichtet werden, da dieses Konzept bereits implizit in der bestehenden Formulierung enthalten ist. Der Forderung, den Geltungsbereich des 5. Titels auf den produzierenden Gartenbau auszudehnen wird entsprochen. Weitere im Rahmen der Vernehmlassung vorgebrachte Anliegen werden nicht berücksichtigt, weil sie dem Prinzip der staatlichen Subsidiarität entgegen stehen.

Bei den *Allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen* (2. Titel, 1. Kapitel) wird die Idee eines neuen Antidumpingartikels 8b nicht aufgenommen. Diese Bestimmung würde einen sehr grossen Verwaltungsapparat erfordern. Die Möglichkeiten, die das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und das Kartellgesetz (KG) in diesem Bereich bieten, müssen besser genutzt werden. Die Möglichkeit einer Zwangsmitgliedschaft in Branchenorganisationen wird ebenfalls abgelehnt. Die Zusammenarbeit innerhalb dieser Organisationen kann vom Bund nicht vorgeschrieben werden. In Artikel 9 wird klargestellt, dass die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen nach periodischer Überprüfung jeweils verlängert werden kann. Zudem sollen Selbsthilfemassnahmen zur Anpassung der Produktion und des Angebots an die Erfordernisse des Marktes nur im Falle ausserordentlicher Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, auf Nichtmitglieder ausgedehnt werden können. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung zeigt sich, dass Artikel 12 keiner Anpassung bedarf. Die Verbesserungen zur Steigerung der Effizienz der Absatzförderung können rascher und zweckmässiger auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. Am Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit des Bio-Landbaus wird, mit entsprechenden Ausnahmemöglichkeiten auf Verordnungsstufe, festgehalten. Der vorgeschlagene Artikel 16^{bis} fand in der Vernehmlassung breite Unterstützung und wird dem Parlament als Artikel 16b unterbreitet.

An der Einführung der Versteigerung zur Verteilung des Teilzollkontingentes Kartoffeln wird festgehalten. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Versteigerung eine wettbewerbsgerechte Verteilung von Zollkontingenten ermöglicht und hält fest, dass er beabsichtigt, dieses Verfahren auch für weitere Produkte auf Verordnungsebene einzuführen. Obwohl die Aufhebung von Artikel 26 von den verschiedenen Branchen, die heute von Ausfuhrbeiträgen profitieren, kritisiert wurde, hält der Bundesrat daran fest. Die Abschaffung aller Exportsubventionen und die Umlagerung der entsprechenden Mittel gehört zum Kernkonzept der AP 2011. Aufgrund der WTO-Verpflichtungen müssen voraussichtlich bis 2013 ohnehin alle Exportsubventionen

abgeschafft werden, wobei schon bis 2010 substanzielle Schritte zu erfolgen haben. Das viel geäußerte Anliegen, die Preisbeobachtung zu verstärken, wird insofern aufgenommen, als in Artikel 27 die «Kann-» in eine «Muss-Formulierung» umgewandelt wird und dem Bundesrat die Kompetenz übertragen wird, die Mitwirkung für bestimmte sensible Produkte zu regeln. Damit können die Datenlieferanten besser zur Mitarbeit verpflichtet werden. Eine reibungslosere Datenbeschaffung würde die Datenqualität und damit die Aussagekraft der Preisbeobachtung verbessern.

In der *Milchwirtschaft* (2. Titel, 2. Kapitel) wird breit gefordert, die auf den 30. April 2009 befristeten Artikel 39 bis 42 (Art. 188 Abs. 3) weiterzuführen. Da die Umlagerung von Mitteln aus der Milchmarktstützung zusammen mit der Einführung eines RGVE-Beitrags für Milchkühe ein Kernelement der AP 2011 darstellen, sollen die entsprechenden Massnahmen wie vorgeschlagen 2008 auslaufen. Der Forderung, auf eine weitere Senkung der Verkäsungszulage (Art. 38) zu verzichten, kann nicht entsprochen werden. Eine weitere Reduktion der Verkäsungszulage ist nötig, um mit den insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln den RGVE-Beitrag auch für Milchkühe zu finanzieren.

Das vorgeschlagene Konzept für die *Viehwirtschaft* (2. Titel, 3. Kapitel) soll grundsätzlich weiter verfolgt werden. Aufgehoben werden sollen die Verwertungsbeiträge für Schafwolle (Art. 51^{bis}) und die Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutztiere. Ein spezieller Artikel zur Unterstützung der Arbeitsteilung zwischen Berg- und Talgebiet ist nicht nötig, weil eine Erhöhung der Direktzahlungen im Hügel- und Berggebiet vorgesehen ist.

Im Bereich *Pflanzenbau* (2. Titel, 4. Kapitel) wird am grundsätzlichen Konzept festgehalten. Den Anträgen, die Schwellenpreise für Futtermittel und den Kontingentszollansatz (KZA) für Brotgetreide im gleichen Umfang und zeitlich gestaffelt zu senken, wird jedoch entsprochen. Auf die Umlagerung von Mitteln der Marktstützung für die Ackerkulturen zu den Direktzahlungen soll trotz Widerständen in der Vernehmlassung nicht verzichtet werden. Einerseits stellt die Umlagerung eine Kernmassnahme des Konzepts dar, andererseits sind die für die einzelnen Kulturen vorgesehenen Anbaubeiträge und der Schutz durch Zölle ausreichend, um den Anbau der verschiedenen Kulturen zu erhalten.

An der vorgeschlagenen Umlagerung der Ausfuhrbeiträge für Obst und Obsterzeugnisse zu den ökologischen Direktzahlungen und den Strukturverbesserungen soll ebenfalls festgehalten werden. Der Vorschlag, eine Nutzungszulage für Stein- und Kernobst einzuführen, soll nicht aufgenommen werden. Eine solche Zulage würde lediglich zu einer Senkung des Rohstoffpreises führen, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors aber nicht verbessern. Zudem käme eine solche Zulage nicht nur den Früchten von Hochstammobstbäumen zugute. Die Frage von Beihilfen für den Obst- und Gemüsebau nach dem Beispiel der EU soll im Zusammenhang mit den Ergebnissen der WTO-Verhandlungen der Doha-Runde oder eines allfälligen Agrarfrei-handelsabkommens mit der EU behandelt werden.

Bei der *Weinwirtschaft* (2. Titel, 5. Kapitel) wurde die Einteilung in drei Klassen (AOC-Weine, Landweine und Tafelweine) und die Verwendung derselben Bezeichnungen von der Produktion bis zur Etikette begrüßt. Die AOC-Weine sollen wie vorgeschlagen gestärkt werden, indem die Anforderungen gegenüber jenen für Landweine stärker differenziert werden. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, dass der Bund für die AOC-Weine die Vorschriften verschärft und für die Landweine, die

nicht mit traditionellen, einem Kanton vorbehaltenen Begriffen gekennzeichnet werden, die Anforderungen erschöpfend festlegt.

Die Weinlesekontrolle bleibt im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Bund wird Bestimmungen zur Harmonisierung des Vollzugs erlassen. Die Zuständigkeiten für die Weinhandelskontrolle bleiben unverändert. Die Kantone sollen weiterhin die Möglichkeit haben, bei Selbsteinkellern, die nur ihre eigene Ernte vermarkten, eine Kontrolle durchzuführen, die äquivalent ist mit jener der Eidgenössischen Weinhandelskommission. Es wird ein Informationsaustausch zwischen den Kontrollstellen eingeführt, der nach Möglichkeit vernetzt über eine gemeinsame Datenbank erfolgen soll. Neu werden beide Kontrollen auf einer Risikoanalyse basieren.

Bei den *Direktzahlungen* (3. Titel) soll die Abstufung nach Fläche und Tierzahl nicht wieder eingeführt und das minimale Arbeitsaufkommen von 0,25 SAK als Eintrittsschwelle für den Bezug von Direktzahlungen nicht erhöht werden. An der Einführung eines einheitlichen RGVE-Beitrags und an der Streichung des Abzugs für vermarktete Milch (Art. 73 Abs. 5 Bst. d) wird festgehalten. Die Streichung wird jedoch erst dann in Kraft gesetzt, wenn die Gelder von der Milchmarktstützung im vorgeschlagenen Mass umgelagert sind. Bei der Berechnung der RGVE-Beiträge gilt weiterhin die heutige Grünlandlimite. Der Forderung nach Anrechenbarkeit der Ackerfutterfläche bei der Festlegung der Grünlandlimite wird entsprochen. Künftig soll für das Ackerfutter (Mais und Futterrüben) ein Zuschlag in der halben Höhe der Begrenzung auf dem Grünland gewährt werden (1 RGVE/ha im Talgebiet).

Im ÖLN wird die Nährstoffbilanz beibehalten, wobei jedoch Betriebe, welche einen an die Fläche angepassten Viehbesatz haben und keinen Dünger zuführen, von der Pflicht befreit werden. Für die anderen Betriebe bleibt sie hingegen obligatorisch. Der Antrag, die Ansätze für die ökologischen Beiträge nicht zu senken, wird mit Ausnahme der wenig intensiven Wiesen berücksichtigt. Sollte sich später das Verhältnis zwischen den Produktpreisen und den Ansätzen für Direktzahlungen wesentlich ändern, müssten hingegen auch die Ansätze für die ökologischen Beiträge überprüft werden. Bei den wenig intensiven Wiesen, wird der Beitrag entgegen dem Vorschlag in der Vernehmlassung nicht gestrichen. Er soll aber neu für alle Zonen 300 Franken pro Hektare betragen. Das neue Programm zur Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung wurde grundsätzlich begrüsst, dessen gesetzestechnische Einordnung bei den Direktzahlungen jedoch bemängelt. Deshalb soll im Gesetz ein neuer Titel «Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen» eingeführt werden.

Das Konzept für die *sozialen Begleitmassnahmen* (4. Titel) wird unverändert in die Botschaft aufgenommen. Über die Weiterführung der Umschulungsbeihilfen nach 2011 soll im Rahmen einer allfälligen Botschaft zur Umsetzung eines WTO-Abschlusses bzw. Agrarfreihandelsabkommens mit der EU entschieden werden.

Bei den *Strukturverbesserungen* (5. Titel) sollen Spezialkulturen neu auch einzelbetrieblich mit Investitionskrediten gefördert werden können. Zudem wird der Forderung entsprochen, die Massnahmen des 5. Titels auf die Betriebe des produzierenden Gartenbaus auszudehnen.

Die Festsetzung von nach Massnahme und Zone differenzierten SAK-Untergrenzen wird noch vertieft geprüft und allfällig in der Strukturverbesserungsverordnung entsprechend geregelt. Dabei sollen die grundsätzliche Stossrichtung der AP 2011, die Rahmenbedingungen des Bodenrechts und der Raumplanungsgesetzgebung

sowie die Erkenntnisse aus der Forschungsarbeit «Wirtschaftlichkeit»⁶³ berücksichtigt werden.

In den Bereichen *Forschung, Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht* (6. Titel) sind aufgrund der Vernehmlassung keine grundlegenden Änderungen gegenüber dem Vorentwurf nötig.

Im Bereich *Pflanzenschutz und Produktionsmittel* (7. Titel) wurde insbesondere gefordert, Parallelimporte für patentrechtlich geschützte Produktionsmittel zuzulassen. Das Anliegen wird im Hinblick auf die anstehende Parlamentsdebatte über das Patentgesetz⁶⁴, namentlich über die Erschöpfung von Immaterialgüterrechten, nicht in diese Botschaft aufgenommen. Dem Anliegen, ausländische Zulassungen automatisch zu übernehmen, kann momentan nicht entsprochen werden. Dazu wäre eine staatsvertragliche Lösung nötig, die einen umfassenden Informationsaustausch über die Risikobeurteilung mit den EU-Behörden erlauben würde. Diesbezüglich sollen Gespräche mit der EU aufgenommen werden.

Bezüglich *Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen* (8. Titel) wurden die vorgeschlagenen Änderungen in der Vernehmlassung mehrheitlich gutgeheissen. Das Anliegen, das Antragsrecht für die Verfolgung von widerrechtlichen Kennzeichnungen und Klassierungen im Weinbereich auf kantonale Kontrollstellen auszudehnen, wird berücksichtigt.

Die Vorschläge in den *Schlussbestimmungen* (9. Titel) bezüglich Kontrollkoordination (Art. 181) und Vereinfachung der Datenerfassung (Art. 185) sind in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Es wird deshalb an den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen festgehalten.

Boden- und Pachtrecht (BGBB und LPG)

Die vorgeschlagenen Änderungen im Boden- und Pachtrecht wurden von den Vernehmlassern mehrheitlich abgelehnt. Sie verlangen eine geringere Erhöhung der Gewerbegrenze und befürchten eine Kostensteigerung infolge der Abschaffung der Preisgrenze, der Belastungsgrenze und der Pachtzinskontrolle für Einzelgrundstücke. Der Bundesrat erachtet jedoch die vorgebrachten Argumente nicht als stichhaltig und hält an seinen Änderungsvorschlägen fest, da sie die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft erleichtern. Die Grundpfeiler des bäuerlichen Bodenrechts (Selbstbewirtschaftersprinzip, Grundsatz der Übernahme zum Ertragswert) werden zudem nicht tangiert. Ausserdem kann das Parlament eine fundierte Diskussion über die Bestimmungen des Boden- und Pachtrechts am besten anhand der ausgestalteten und begründeten Vorschläge führen.

Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Die vorgeschlagenen Änderungen im FLG stiessen auf breite Zustimmung. Der bezüglich Aufhebung der Einkommensgrenze vorgebrachte Einwand, es dürfe damit keine Verschiebung der Belastung von den kantonalen, ausserlandwirtschaftlichen Zulagensystemen zum FLG stattfinden, ist berechtigt. Die Fragen der Anspruchskonkurrenz sollen in den Verordnungsbestimmungen zum neuen Bundesgesetz über

⁶³ Lips M. (2005): Der Einfluss der Standardarbeitskraft (SAK) auf die Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung als Eintretenskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfemassnahmen, Agroscope FAT Tänikon.

⁶⁴ BBl 2006 I

die Familienzulagen⁶⁵ (PaIv Fankhauser) geregelt werden. Sollte das Referendum gegen das neue Gesetz zustande kommen und die Vorlage von den Stimmberechtigten abgelehnt werden, könnte die Regelung in die Verordnung zum FLG aufgenommen werden.

Die durch die vorgeschlagenen Verbesserungen resultierenden Mehrkosten des Bundes von jährlich 20 Millionen Franken werden zusätzlich, in Ergänzung zu den Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft, eingesetzt. Der in der Vernehmlassung diesbezüglich vorgebrachte Haupteinwand erweist sich folglich als gegenstandslos. Das Anliegen, dass der Bund die für die Kantone resultierenden Mehrkosten übernehmen soll, wird nicht berücksichtigt, weil die vorgeschlagenen Verbesserungen neben dem agrarpolitischen auch einen wichtigen familienpolitischen Hintergrund haben. Die seitens des Bundes für die landwirtschaftlichen Familienzulagen aufgewendeten Mittel finden sich in der Staatsrechnung zwar im Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung», figurieren als Sozialmassnahmen jedoch im Budget des Bundesamtes für Sozialversicherung.

Lebensmittelgesetz (LMG)

Bei einem grossen Teil der Bemerkungen der angefragten Kantone und Organisationen handelt es sich um Feststellungen, die bereits im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf für die Revision des Lebensmittelrechts im Zusammenhang mit der Anpassung an das Gemeinschaftsrecht und der strukturellen Verbesserung («Hygiene-Paket») angebracht und beantwortet wurden. Die entsprechende Revision wurde vom Bundesrat am 23. November 2005 verabschiedet⁶⁶. Bei den vorliegenden Änderungen des LMG handelt es sich um eine Konsolidierung des «Hygiene-Paketes». Der einzige Zweck besteht darin, soweit nötig, die gesetzliche Grundlage für die neuen Ausführungsverordnungen des LMG, die am 1. Januar 2006 in Kraft getreten sind, zu ergänzen.

Tierseuchengesetz (TSG)

Die Regelungen der Kontrolle des Tierverkehrs sollen nur soweit geändert werden, als dies zur Erfüllung ihres Ziels nötig ist. Der Finanzierungsmodus der Kodavet-Datenbank soll nicht angepasst werden. Der Forderung nach einer Entkoppelung der Anreizbeiträge für die TVD von den Entsorgungsbeiträgen kann nicht entsprochen werden. Mit der Änderung von Artikel 16 soll die gesetzliche Grundlage für den Aufbau einer zentralen Datenbank für Equiden geschaffen werden. Als Ersatz für die heutige Handelsabgabe wird eine einmalig nur bei der Schlachtung zu entrichtende Abgabe vorgeschlagen.

Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs

Die Auslegeordnung bezüglich Kosten und Margen wurde von den Vernehmlassern mehrheitlich begrüsst. Den daraus resultierenden Forderungen, die Preis- und Margenbeobachtung zu verstärken, wird mit der Anpassung von Artikel 27 LwG Rechnung getragen. Die Forderung nach Zulassung von Parallelimporten für landwirtschaftliche Produktionsmittel wird nicht berücksichtigt. Über die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips soll das Parlament in einem Gesamtzusammenhang entscheiden. Eine entsprechende Gesetzesrevision ist in Vorbereitung (vgl. Ziff. 1.3.3)

⁶⁵ BBl 2006 3515

⁶⁶ AS 2005 5449 ff.

1.6

Verhältnis der Agrarpolitik 2011 zu den aussenhandelspolitischen Entwicklungen

Die AP 2011 wird nachfolgend in den Zusammenhang der möglichen aussenhandelspolitischen Entwicklungen gestellt. Vorerst wird auf den zeitlichen Ablauf, dann auf die möglichen Auswirkungen und zum Schluss auf das weitere Vorgehen eingegangen.

Zeitlicher Ablauf

Die AP 2011 kann 2007 vom Parlament verabschiedet und ab 1. Januar 2008 umgesetzt werden. Einzelne Elemente können auf Verordnungsebene bereits vorher realisiert werden. So hat das Parlament die Rechtsgrundlage für die Umlagerung von Geldern aus der Milchpreisstützung in Direktzahlungen schon mit der AP 2007 beschlossen. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat am 3. März 2006 einen ersten Umlagerungsschritt mit Wirkung ab 1. Januar 2007 gutgeheissen.

Die WTO-Doha-Runde soll nach den Beschlüssen der Ministerkonferenz von Hong Kong noch im Jahr 2006 abgeschlossen werden. Das heisst, dass das Ausmass der Verpflichtungen der Schweiz nicht vor Ende Jahr bekannt sein wird. Das Jahr 2007 würde dann den Mitgliedsländern zur Verfügung stehen, um die Verpflichtungen in der eigenen Gesetzgebung umzusetzen. Die stufenweise Reduktion der Zölle würde somit frühestens 2008 beginnen und wäre, bei einer fünfjährigen Übergangszeit, Ende 2012 vollständig umgesetzt. Der Bundesrat wird eine allfällige Botschaft zur Umsetzung der Verpflichtungen der Schweiz (Doha Lex) frühestens im Jahr 2007 dem Parlament überweisen können. Es besteht allerdings eine beträchtliche Wahrscheinlichkeit, dass die Bereinigung der Zollsensungslisten aller Mitgliedsländer oder andere Teile des Prozesses länger dauern.

Für ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU muss, sofern die laufende Konsultation positiv ausfällt, mit mindestens drei Jahren bis zum Inkrafttreten gerechnet werden, je ein Jahr für die Vorbereitung, für die Verhandlungen und für die Genehmigung. Ein Inkrafttreten wäre deshalb frühestens im Jahr 2009 möglich. Bei einer fünfjährigen Übergangsfrist würden die Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse bis Ende 2013 vollständig abgebaut. Eine Botschaft für die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse könnte dem Parlament frühestens im Jahr 2008 zugeleitet werden.

Auswirkungen

Mit der AP 2011 wird die Marktstützung stark reduziert und die Exportsubventionen werden mit Ausnahme der Rohstoffpreiskompensation gemäss «Schoggigesetz» abgeschafft. Dies wird zu einem Rückgang der Produzentenpreise für Milch und wichtige Ackerprodukte führen. Der Umbau der Mittel in Direktzahlungen wird diesen Rückgang nicht voll kompensieren, weil die Preise auch für nicht gestützte Marktsegmente sinken. Die Reduktion der Getreide- und Futtermittelzölle wird einen weiteren Einnahmerückgang bewirken. Es wird damit gerechnet, dass die tieferen Futtermittelpreise über tiefere Fleischpreise an die Konsumenten weitergegeben werden.

Allfällige WTO-Verpflichtungen werden v.a. infolge der starken Reduktion der Zölle zusätzliche Preissenkungen verursachen. Da hohe Zölle stärker reduziert werden müssen als niedrigere, ist davon auszugehen, dass sich das Schweizer Preisniveau jenem der EU weiter annähert.

Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU hätte zur Folge, dass die verbleibenden Zölle für Agrarprodukte (Rohstoffe und verarbeitete Produkte) aus der EU auf Null sinken, desgleichen die Zölle der EU für Agrarprodukte mit Ursprung Schweiz. Mit demselben Abkommen sollen zudem möglichst alle nichttarifären Handelshemmnisse sowohl bei Produkten als auch bei Produktionsmitteln behoben werden. Grundsätzlich muss bei freiem Handel damit gerechnet werden, dass die Schweizer Produktpreise auf EU-Niveau sinken. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Schweizer Produkte auch in einem freien Markt noch etwas höher bezahlt wird und dass auch die Produzenten vom Mehrpreis für die «Swissness» profitieren.

Aufgrund der gegenwärtigen Kenntnisse wird geschätzt, dass die Produzentenpreise mit der AP 2011 gegenüber 2002/04 insgesamt um rund 17 Prozent sinken werden. Infolge eines heute plausiblen WTO-Szenarios dürften die Preise bis 2012 um weitere 10 bis 15 Prozent sinken. Ein Freihandelsabkommen mit der EU hätte einen zusätzlichen Rückgang der Produzentenpreise in der Grössenordnung von 10 Prozent zur Folge. Die Preisdifferenz auf Produzentenstufe von heute 46 Prozent ist dann bis auf einen allfälligen Bonus für Schweizerprodukte (Swissness) von bis zu 10 Prozent je nach Produkt abgebaut. Selbstverständlich bewirken Preissenkungen und Verschiebungen in den Preisrelationen auch Mengeneffekte. Weiter übt der Druck auf die Produktpreise auch einen Druck auf die Kosten aus. Gegenüber einem Ergebnis der WTO-Doha-Runde würde ein umfassender Agrarfreihandel mit der EU der Land- und Ernährungswirtschaft auch Chancen bieten: Dem Sektor würden sich dank des vollständigen Marktzugangs zum EU-Wirtschaftsraum mit seinen 450 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten zusätzliche Exportmöglichkeiten eröffnen; ausserdem wäre mit der Liberalisierung des Beschaffungsmarktes ein weitergehender Rückgang der Produktionsmittelpreise zu erwarten.

Entsprechend der Zielsetzung (Ziff. 1.4.1) kann die Landwirtschaft den Einkommensrückgang, der durch die AP 2011 verursacht wird, im verfügbaren Zeitraum durch Kostensenkung und Strukturwandel verkraften. Der zusätzliche, durch die WTO und/oder ein Freihandelsabkommen mit der EU verursachte Rückgang würde voraussichtlich über das sozialverträgliche Mass hinaus gehen und deshalb entsprechende Begleitmassnahmen erfordern. Dafür sind in den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen keine Mittel eingestellt. Im Zusammenhang mit einem der Abkommen könnte auch ein Umbau der mit der AP 2011 beschlossenen Zahlungsrahmen notwendig werden. Allfällige Begleitmassnahmen hängen dabei wesentlich vom Ausmass sowie vom zeitlichen Ablauf und von der Staffelung der einzelnen Abbauschritte ab. Je mehr Zeit bis zur vollständigen Umsetzung zur Verfügung steht, umso grösser ist die Anpassung, welche die Landwirtschaft aus eigener Kraft leisten kann.

Weiteres Vorgehen

Das genaue Ausmass der Verpflichtungen und der Zeitrahmen für die Umsetzung eines WTO-Abkommens dürften frühestens Ende 2006 feststehen. Bei einem allfälligen Agrarfreihandelsabkommen mit der EU wäre dies frühestens Ende 2007 der Fall. Je nachdem wie sich die Prozesse in der WTO und bezüglich Agrarfreihandel mit der EU entwickeln, wird der Bundesrat dem Parlament zu gegebenem Zeitpunkt entsprechende Gesetzesvorlagen einschliesslich der (sozialen) Begleitmassnahmen zukommen lassen. Vorderhand ist es zweckmässig und richtig, die AP 2011 umzusetzen. Einerseits senkt die AP 2011 die Kosten der Landwirtschaft. Unter der

2.2.1 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen

2.2.1.1 Ausgangslage

Selbsthilfe, Qualität, Absatzförderung

Die Förderung der Wertschöpfung in den Landwirtschaftsbetrieben ist ein strategisches Ziel der Schweizer Agrarpolitik. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbsdrucks auf internationaler Ebene muss die Qualität der Schweizer Erzeugnisse noch besser hervorgehoben werden. Der Bund unterstützt daher die Strategien zur Differenzierung, Diversifizierung, Qualitätssicherung und Absatzförderung seitens der Produzenten und ihrer Partner des Ernährungssektors.

Die Branchen- und Produzentenorganisationen dienen als Informations-, Verhandlungs- und Koordinationsplattform, wo die strategischen Ausrichtungen zur Positionierung der Produkte diskutiert werden können. Diese Strukturen ermöglichen es den Produzenten, sich an Kollektiventscheidungen über den Marketing-Mix der Produkte und einzelnen Regeln des Marktgeschehens zu beteiligen. Der Bund kann gewisse Beschlüsse der Branchen- und Produzentenorganisationen allgemein verbindlich erklären, um Mitnahmeeffekte möglichst auszuschliessen und so gemeinschaftliches Handeln zu unterstützen (Art. 8 und 9). Aufgrund der bisherigen Erfahrungen muss im Gesetz die Verlängerung der Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen durch den Bundesrat klarer geregelt werden. Die Veröffentlichung von Richtpreisen ist unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls erlaubt (Art. 8a). Diese Instrumente, mit denen der Bund die Akteure subsidiär unterstützt, stärken die Position der Produzenten bei der Definition der Produkte und in Handelsgesprächen. Angesichts der unausgeglichene Marktstrukturen ist auch die Wettbewerbspolitik gefordert, Missbräuche von Machtpositionen zu bekämpfen.

Der Bund fördert den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse, indem er sich an den Ausgaben für Kommunikation und Marktforschung beteiligt (Art. 12). Auch für regionale Projekte werden Finanzhilfen gewährt. Auf diese Weise unterstützt der Bund ein Schlüsselement des Marketing-Mix. Die vom Bund subsidiär unterstützte Absatzförderung kann noch effizienter gestaltet werden, wobei die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen auf Verordnungsstufe festgelegt werden können. Schliesslich kann er auch die Anstrengungen der Branchen im Bereich Qualitätssicherung mittragen (Art. 11).

Kennzeichnungen

Der öffentlichrechtlich garantierte Schutz von Qualitätszeichen (Art. 14 bis 16) ermöglicht es der Schweizer Landwirtschaft sowie der Verarbeitung und dem Handel ihre Erzeugnisse gegenüber Standardprodukten besser abzugrenzen. Heute ist die Differenzierung der Produkte über die Produktionsmethode (biologischer Landbau) und über die ursprungsbezogene Qualität (GUB/GGA) durch Verordnungen des Bundesrates konkretisiert. Der Bund setzt sich auf internationaler Ebene für die Anerkennung der aus dem biologischen Landbau stammenden Produkte und für deren Handel ein.

Artikel 15 Absatz 2 legt fest, dass Erzeugnisse nur dann als besonders umweltschonend und tiergerecht gekennzeichnet werden dürfen, wenn die entsprechenden Produktionsvorschriften für den gesamten Betrieb gelten. Dieser Passus wurde 1996 im Parlament nach einer ausführlichen Diskussion über den biologischen Landbau

eingefügt. Inzwischen wurden weitere Verordnungen entwickelt, die besonders tierfreundliche Haltungssysteme regeln, wie z.B. die Geflügelkennzeichnungsverordnung (GKZV⁶⁷). Dabei führt die Interpretation dieses Absatzes zu Schwierigkeiten, da sich eine Kennzeichnungsregelung für Mastgeflügel nicht auf andere Tierarten wie z.B. Rindvieh übertragen lässt und die Gesamtbetrieblichkeit deshalb wenig Sinn macht.

Im Bereich der Ursprungsbezeichnungen verfolgt er eine aktive Politik der Verteidigung geografischer Angaben. Mit der EU sind Gespräche über die gegenseitige Anerkennung der GUB/GGA-Register im Gange. Auch im Rahmen der WTO ist der Bund bemüht, das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS) voranzutreiben, und fordert die Ausdehnung des heutigen, für Wein und Spirituosen gewährten Schutzes auf sämtliche Erzeugnisse. Bisher fehlt eine spezifische Gesetzesgrundlage, um in Bezug auf den Missbrauch geschützter Bezeichnungen auch im Ausland genügend wirksam vorgehen zu können.

Verteilung von Zollkontingenten

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 soll bei der Verteilung der Zollkontingente (ZK) der Wettbewerb gewahrt bleiben. Bereits im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT war die Inlandleistung als Kriterium zur Verteilung von ZK generell umstritten⁶⁸. Zudem gelangen jene Personen, die bedingt durch das Zuteilungskriterium (Inlandleistung oder Importtätigkeit) über eine Berechtigung zur Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zum KZA verfügen, in den Genuss von Kontingentsrenten. Die Reform der Agrarpolitik soll sowohl den Anliegen der Handelspartner im Bereich Marktzutritt Rechnung tragen, als auch die Bildung von Kontingentsrenten auf Handelsstufe einschränken.

Als Alternative zur Inlandleistung gilt die Versteigerung der ZK als wettbewerbsgerechteres und transparenteres Kriterium der Verteilung. Zudem erleichtert dieses Verfahren Neueinsteigern, sich am Importmarkt zu beteiligen. Auch in administrativer Hinsicht ergeben sich für die Importfirmen und die Verwaltung Vereinfachungen, weil die Erhebung der Daten über Zukäufe inländischer Waren und deren Kontrolle wegfallen. Das System der Versteigerung wird bei verschiedenen ZK bereits erfolgreich angewendet. Die teilweise Kompensation der Kontingentsrenten durch die Versteigerungserlöse und deren Überführung in die Bundeskasse sorgen auch auf dieser Ebene für transparente Verhältnisse.

Marktbeobachtung

Die Preise auf Produzentenstufe sowie die Grosshandels- und Konsumentenpreise wichtiger Agrarprodukte interessieren einen weiten Kreis von Beteiligten. Auch die Publikation der daraus abgeleiteten Margen und deren langfristige Entwicklung sind wichtige Parameter für die Marktteilnehmer. Sie sind auch für die Konsumenten und für die politischen Instanzen von Bedeutung. Eine neutrale staatliche Marktbeobachtung für wichtige Agrarprodukte ist zudem im Hinblick auf die preislichen Auswirkungen WTO-bedingter Zollsenkungen von allgemeinem Interesse.

⁶⁷ SR 916.342

⁶⁸ Vgl. BBl 2002 4721, S. 4808 ff.

Nach dem Wegfall staatlich verordneter Preise wurde im Rahmen der AP 2002 in Artikel 27 die Voraussetzung geschaffen, vom Bund agrarpolitisch beeinflusste Warenpreise einer Preisbeobachtung auf allen Stufen zu unterstellen. Die Massnahme hat insbesondere eine bessere Preistransparenz für die Produzenten ermöglicht.

Obwohl Artikel 27 in der Vernehmlassung nicht zur Diskussion stand, hat eine beträchtliche Anzahl von Vernehmlassern eine weitere Erhöhung der Transparenz sowie die Umformulierung von Artikel 27 in eine «Muss»-Bestimmung und Instrumente zur Intervention in das Marktgeschehen verlangt.

2.2.1.2 Konzept

Selbsthilfe, Qualität, Absatzförderung

Die Stärken der Schweizer Produkte sollen effizient kommuniziert und auf den Märkten optimal in Wertschöpfung umgesetzt werden. Dazu wird der Bundesrat weiterhin gestützt auf Artikel 8 und 9 die Durchsetzung von Beschlüssen zur Qualitätsförderung sowie die Beschaffung von Eigenmitteln für die Absatzförderung unterstützen. Hingegen wird er für Massnahmen zur Angebotslenkung nur Gesuche bewilligen, welche auf die zeitlich beschränkte Marktintervention in Ausnahme- und Krisensituationen abzielen. Die vom Bund gewährte finanzielle Unterstützung der Absatzförderung wird beibehalten.

Die weitere Produktdifferenzierung soll auf Verordnungsebene gefördert werden, indem der Bundesrat bspw. Vorschriften zum Schutz der Bezeichnungen «Berg», «Alp» oder «vom Bauernhof» erlässt.

Auf Gesetzesebene sind drei Ergänzungen nötig: Erstens soll in Artikel 9 präzisiert werden, dass die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen nach periodischer Überprüfung jeweils verlängert werden kann. Zudem ist die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen zur Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, zu limitieren. Zweitens soll Artikel 15 so geändert werden, dass die Gesamtbetrieblichkeit ausdrücklich nur für den biologischen Landbau gilt (mit gewissen Ausnahmen), und nicht für andere Kennzeichnungsregelungen wie etwa die Geflügelkennzeichnung. Bei den ersten beiden Punkten handelt es sich um eine Präzisierung der Rechtsgrundlage. Drittens bedarf es eines neuen Artikels (Art. 16b), welcher die Voraussetzungen zur Verteidigung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben im Ausland verbessert.

Präzisierungen zur Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen

Seit 2002 hat der Bundesrat wiederholt Beschlüsse von Branchen- und Produzentenorganisationen zur Absatzförderung und Qualitätsverbesserung auf Nichtmitglieder ausgedehnt. Wie die Praxis zeigt, verlangen diese Massnahmen Kontinuität. Im Gegensatz zu anderen Ländern wie Deutschland und Österreich legt der Bund nicht selbst den Beitrag fest, den die Produzenten an die Absatzförderung leisten müssen. In der Schweiz entscheiden die Produzenten und Betriebe des Ernährungssektors über die Höhe der Beiträge, die sie für diesen Zweck einsetzen wollen. Der Bund greift subsidiär ein, um dem Problem der Trittbrettfahrer zu begegnen. Da Absatzförderung und Qualitätsverbesserung der Konstanz bedürfen, hat der Bundesrat

seine Unterstützung bereits zweimal erneuert. Mit der Änderung von Artikel 9 soll nun präzisiert werden, dass die Massnahmen jeweils, nach periodischer Überprüfung, verlängert werden können. Zu diesem Zweck muss wie bisher ein neues Begehren an den Bundesrat gerichtet werden. Die Unterstützung von Massnahmen zur Angebotsanpassung muss hingegen weiterhin Ausnahmecharakter haben, und auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, beschränkt sein. Ein dauerndes Marktstützungs- bzw. Interventionssystem kann nicht Gegenstand einer bundesrätlichen Massnahme sein, weil damit agrarpolitische Reformen der jüngsten Vergangenheit rückgängig gemacht würden. Hingegen sollen einerseits produktspezifische, befristete Massnahmen, z.B. bei einem Marktzusammenbruch, möglich sein. Andererseits ist denkbar, dass Selbsthilfemassnahmen, welche die Krisenprävention z.B. in Form einer Versicherungslösung zum Gegenstand haben, ebenfalls unterstützt werden können.

- *Anpassung von Artikel 9 LwG, Präzisierung der Bedingungen für die Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen*

Präzisierung der Anforderung der «Gesamtbetrieblichkeit»

Im Gesetz muss präzisiert werden, dass der Grundsatz der Gesamtbetrieblichkeit ausdrücklich nur für den biologischen Landbau gilt und nicht für andere Kennzeichnungsregelungen (z.B. Geflügelkennzeichnung). Der Bundesrat schlägt deshalb vor, Artikel 15 Absatz 2 zu ändern, um dessen rechtliche Tragweite auf den biologischen Landbau zu beschränken. Am Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit wird grundsätzlich festgehalten.

Aus der Vernehmlassung geht hervor, dass das Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit bei einer Mehrheit der konsultierten Kreise und auch der Kantone als unverzichtbarer Grundwert des biologischen Landbaus betrachtet wird. Die Mehrheit der Vernehmlasser ist der Meinung, dass mit einer Streichung dieses Grundprinzips aus dem Gesetz ein missverständliches Signal an die Landwirtschaft und an die Konsumenten gesandt würde. Gewisse Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit auch im biologischen Landbau stossen jedoch auf Akzeptanz: Den Vorschlägen des Bundesrates bezüglich einer Entkoppelung von Obst- und Weinbau vom übrigen Betrieb haben zahlreiche Vertreter der konventionellen Landwirtschaft zugestimmt, während sie von den Kreisen des Ökolandbaus, der Umweltverbände und einer Mehrheit der Konsumentenorganisationen abgelehnt werden. Die Organisationen der Weinwirtschaft sowie verschiedene Exponenten der Westschweiz fordern zudem, dass die Möglichkeit des parzellenweisen Bio-Weinbaus unter gewissen Bedingungen erhalten werden soll. Im Bereich der Dauerkulturen sollen Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau auf Verordnungsebene präzisiert werden.

Erneut gingen zudem einzelne Forderungen ein, welche auch die biologische Produktion von Getreide auf konventionellen Betrieben fordern. Letztere Forderungen lehnt der Bundesrat klar ab, da sie den international und national anerkannten Grundprinzipien des biologischen Landbaus widersprechen. Denn sowohl auf internationaler Ebene⁶⁹ als auch auf nationaler Ebene (BIO SUISSE, Demeter, M-Bio) steht fest, dass innerhalb derselben Fruchtfolge konventionelle und biologische Kulturen nicht aufeinander folgen können. Die Umsetzung dieser Vorschläge würde

⁶⁹ Codex Alimentarius, Richtlinien der IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), EG-Verordnung Nr. 2092/91, USDA National Organic Program, Japanese Agricultural Standard.

der Glaubwürdigkeit und der internationalen Äquivalenz unserer Gesetzgebung schweren Schaden zufügen.

Im Übrigen hat die EG-Kommission am 21. Dezember 2005 einen Vorschlag für eine Gesamtrevision der EG-Verordnung 2092/91 vorgelegt, in dem der Grundsatz der Gesamtbetrieblichkeit ebenfalls neu statuiert werden soll, und zwar mit folgendem Wortlaut: «Der gesamte Erwerbsteil des landwirtschaftlichen Betriebs ist nach den Vorschriften für die ökologische Erzeugung bzw. die Umstellung auf ökologische Erzeugung zu bewirtschaften. Auf Basis besonderer Bestimmungen, die [mit Beschluss der Europäischen Kommission] festzulegen sind, kann ein Betrieb jedoch in deutlich getrennte Produktionseinheiten aufgeteilt werden, die nicht alle nach den Vorschriften für die ökologische Erzeugung wirtschaften. Wenn [...] ein Teil des Betriebs nicht ökologisch wirtschaftet, muss der Betriebsinhaber die für die ökologische Erzeugung genutzten Flächen, Tiere und Erzeugnisse vom übrigen Betriebsteil getrennt halten und über die Trennung Buch führen.»

Bisher verlangte die EG-Verordnung lediglich die Umstellung von Betriebseinheiten. Die Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht ist ein strategischer Grundsatz, der sicherstellen soll, dass unsere Bio-Produkte exportfähig bleiben. Der Vorschlag, die Anforderung der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau abzuschaffen, ist auch aus diesem Grund abzulehnen.

- *Anpassung von Artikel 15 LwG, Beschränkung der Anforderung der Gesamtbetrieblichkeit auf den biologischen Landbau*

Bessere Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben im Ausland

Die Schweiz verfügt seit 1997 über eine gesetzliche Grundlage für den Schutz von Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geografischen Angaben (GGA). Verschiedene Branchen haben sich entschieden, die Bezeichnung ihres Produktes mit diesem Instrument zu schützen und sich damit über die Herkunft zu differenzieren. Bis heute wurden 20 Bezeichnungen (14 GUB und 6 GGA) in das Eidgenössische Register der geschützten Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben eingetragen. Für weitere Produkte wie Raclette oder Emmentaler läuft das Registrierungsverfahren. Mittelfristig kommen rund 30 Erzeugnisse für eine Registrierung in Frage.

Der Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben ist ein Instrument zur nachhaltigen Förderung der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Produkte. Insbesondere in den Randregionen stellen die GUB- und GGA-Erzeugnisse ein Standbein der regionalen Wirtschaft dar und können zu deren Überleben beitragen. Deshalb ist die Unterstützung öffentlichrechtlich registrierter Bezeichnungen durch den Bund gerechtfertigt. Ausserdem lässt sich aus deren Schutz nur ein kollektives Nutzungsrecht für sämtliche Betriebe, die sich an das Pflichtenheft halten, und kein ausschliessendes Eigentumsrecht zugunsten einzelner Betriebe ableiten.

Damit tatsächlich ein Mehrwert realisiert werden kann, gilt es gegen Nachahmungen der geschützten Produkte vorzugehen. Insbesondere im Ausland werden die GUB- und GGA-Bezeichnungen teilweise missbräuchlich verwendet. Schon heute unterstützt der Bund die Bekämpfung von Nachahmungen, ohne dass dafür jedoch eine eindeutige gesetzliche Grundlage besteht. Mit Artikel 16b soll eine entsprechende Grundlage geschaffen werden, welche die Rolle des Bundes klar festlegt.

Damit der Bund effektiv gegen die missbräuchliche Verwendung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben vorgehen kann, ist eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Branchenorganisationen sowie den Schweizer Vertretungen im Ausland unerlässlich. Letztere haben bereits den Auftrag, die Interessen der Schweiz im Ausland zu verteidigen, wozu auch die Immaterialgüterrechte gehören. Die Schweizer Vertretungen stehen in regelmässigem Kontakt mit dem Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (IGE), dem Kompetenzzentrum des Bundes für Immaterialgüterrechte. Beim Vorgehen gegen Missbräuche der GUB- und GGA-Bezeichnungen wird das BLW sowohl mit den Schweizer Vertretungen im Ausland als auch mit dem IGE eng kooperieren. Die Zuständigkeiten bei anderen Fragen in Zusammenhang mit Immaterialgüterrechten sind von der neuen Gesetzesgrundlage nicht berührt.

Wenn die für das Produkt repräsentative Organisation (meistens eine Branchenorganisation) bspw. vor Ort die Blockierung der Eintragung einer Marke erwirken will, soll der Bund einen Teil der Verfahrenskosten übernehmen können. Grundsätzlich schreitet der Bund allerdings nur subsidiär ein. Die Branchen müssen ihr Interesse am Schutz ihres Produkts im Ausland eindeutig zum Ausdruck bringen.

- *Einführung eines neuen Artikels 16b LwG, Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene*

Versteigerung von Zollkontingenten

In Kenntnis der in Ziffer 2.2.1.1 erwähnten Vorteile nimmt der Bundesrat auch im Hinblick auf eine allfällige Ablösung einzelner ZK durch ein Einzollsystem in Aussicht, bei weiteren Marktordnungen das System der Versteigerung einzuführen. Diese Zuteilungsform ermöglicht es, die angemessene Grenzbelastung für den Übergang zu einem Einzoll besser abschätzen zu können, weshalb sie eine ideale Zwischenstufe bei der sukzessiven Liberalisierung des Marktzutrittes darstellt.

Ein Vorschlag zur schrittweisen Ablösung der geltenden Zuteilungskriterien durch die Versteigerung findet sich für das Teilzollkontingent (TZK) Kartoffeln im neuen Artikel 22a. Diese Bestimmung führt zu einer wettbewerbsgerechteren Gestaltung der Einfuhrregelung und zu einer Öffnung des Kreises der Importberechtigten. Ferner wird in Aussicht genommen, die per Ende 2008 auslaufende Einfuhrregelung für das TZK Butter nach Artikel 42 durch die Versteigerung zu ersetzen. Ein analoges Vorgehen wird auch für die Verteilung der ZK für Tiefkühlgemüse, Schnittblumen sowie für das TZK Vollmilchpulver geprüft. Ausser bei Kartoffeln sollen die rechtlichen Voraussetzungen für die Änderung des Zuteilungsverfahrens auf Verordnungsstufe geschaffen werden.

- *Einführung eines neuen Artikels 22a LwG, Versteigerung des Teilzollkontingents Kartoffeln statt Zuteilung gemäss Inlandleistung*

Marktbeobachtung

Die Transparenz kann mit einer kontinuierlichen, teilweise eingehenderen Offenlegung von Preis- und Margenentwicklungen erhöht werden. Dabei werden keine Daten eines einzelnen Marktakteurs offengelegt, sondern nur gesamtschweizerische und/oder regionale Mittelwerte publiziert. Trotzdem ist die Bereitschaft der nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen, ihren Beitrag hierzu zu leisten, begrenzt.

Deshalb soll dem Bundesrat die Kompetenz übertragen werden, die Mitwirkung der Marktteilnehmer zu regeln, insbesondere bei bestimmten sensiblen Produkten. Dadurch kann die Qualität der Daten weiter gesteigert und der Erhebungsaufwand gesenkt werden.

Die heutige Regelung sieht keine Eingriffsmöglichkeit ins Marktgeschehen vor. Jede staatliche Intervention läuft Gefahr, den Markt zu verzerren und bei bestehendem Wettbewerb keine langfristige Wirkung zu erzielen. Regulierende Eingriffe sind deshalb nicht sinnvoll, und sie stünden überdies im Widerspruch zu den angestrebten Marktliberalisierungen. Das bisherige System der Marktbeobachtung hat sich bewährt. Mit der vorgeschlagenen Änderung verbessert sich die Ausgangslage für eine effiziente und von vielen Seiten mitgetragene Beobachtungstätigkeit.

- *Änderung von Artikel 27 LwG; Stärkung der Marktbeobachtung*

2.2.2 Milchwirtschaft

Anlässlich der Beratungen zur AP 2007 hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, bis 2006 einen Vorschlag für die Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Massnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung zu unterbreiten (Art. 187b Abs. 7). Gleichzeitig mit der Vernehmlassungsunterlage zur AP 2011 hat das EVD im September 2005 einen entsprechenden Bericht veröffentlicht und dem Parlament zur Verfügung gestellt. Er enthält eine eingehende Beschreibung der heutigen Strukturen der Milchwirtschaft, der aktuellen staatlichen Regelungen sowie eine ausführliche Darstellung der vorliegenden Änderungen im Milchbereich.

2.2.2.1 Ausgangslage

Das Instrumentarium der aktuellen Milchmarktordnung setzt sich zusammen aus dem Grenzschutz, der Marktstützung (Zulagen für verkäste und silagefrei produzierte Milch sowie differenzierte Beihilfen zugunsten des Absatzes im In- und Ausland) und der einzelbetrieblichen Mengenregelung bei der Milchproduktion (Milchkontingentierung).

Marktstützung: innen- und aussenpolitische Abbauvorgaben

Die Höhe des Produzentenmilchpreises wird heute in hohem Mass durch die Marktstützung bestimmt. Ausschlaggebend ist insbesondere die Höhe der Zulage für verkäste Milch (Art. 38). Indem mit der Verkäsungszulage der Preis für Käsermilch gestützt wird, erhöht sich indirekt auch der Produzentenmilchpreis im ungestützten Molkereibereich (Hebelwirkung). Zu Käse verarbeitete Milch wird zusätzlich zur Verkäsungszulage mit einer Zulage unterstützt, falls sie ohne Fütterung von Silage produziert wird (Art. 39). Zudem wird die tendenziell wertschöpfungsschwache Milchverwertung in Form von Butter und Milchpulver mit Beihilfen unterstützt (Art. 40).

Die rechtlichen Grundlagen für Massnahmen zugunsten der heutigen Milchmarktstützung und für die Buttereinfuhr (Art. 38 bis 42) sind auf den 30. April 2009 befristet (Art. 188 Abs. 3). Zudem hat der Gesetzgeber im Rahmen der AP 2002

durch die Verpflichtung zur Reduktion der Kredite um einen Drittel innerhalb von 5 Jahren Vorbehalte gegenüber den Stützungsmaßnahmen angemeldet (Art. 187 Abs. 12).

Verschiedene wissenschaftliche Studien⁷⁰ zeigen, dass die heutige Ausgestaltung der Milchmarktstützung tendenziell zu einer Fehlallokation von Produktionsfaktoren führt.

Ferner ist damit zu rechnen, dass aufgrund der WTO-Verpflichtungen die Marktstützung mindestens halbiert und die Exportsubventionen ganz abgeschafft werden müssen. Dank der bisherigen Reduktionen hat sich bei der Marktstützung die Ausgangslage im Hinblick auf die Umsetzung dieser Verpflichtungen bereits wesentlich verbessert. Von der Abschaffung der Exportsubventionen sind v.a. der Käseexport nach Ländern ausserhalb der EU sowie der Export von gewissen Frischmilchprodukten und Milchpulver betroffen.

Grenzschutz: Liberalisierung des Käsemarkts zur EU

Aufgrund des Agrarabkommens mit der EU (Bilaterale I) wird der Grenzschutz für Käse gegenüber der EU bis im Sommer 2007 vollständig abgebaut. Die Liberalisierung des Käsemarkts führt dazu, dass sich Veränderungen im EU-Milchmarkt direkt auf den Schweizer Markt auswirken. In der EU wird aufgrund der im Jahr 2003 beschlossenen Reform der GAP der Interventionspreis für Butter und für Magermilchpulver gesenkt und die Interventionsmenge für Butter gekürzt. Die EU Kommission geht deshalb davon aus, dass der Milchpreis in der EU zwischen 2002 und 2010 um rund 17 Prozent auf zirka 40 Rappen pro Kilogramm Milch sinken wird.

Die vollständige Liberalisierung des Käsemarktes birgt für die schweizerische Milchwirtschaft auch Chancen. Sie erhält nämlich freien Zugang auf einen kaufkräftigen und hinsichtlich der Konsumgewohnheiten ähnlich gelagerten europäischen Käsemarkt. Könnte der schweizerische Anteil am Käsekonsum der EU mittel- bis längerfristig um einen Prozentpunkt gesteigert werden (von 0,5 auf 1,5 %), so würde dies eine Erhöhung der inländischen Milchproduktion um rund ein Viertel ermöglichen.

Für die übrigen Milchprodukte besteht weiterhin ein substanzieller Grenzschutz, auch gegenüber der EU. Besonders wichtig sind die Zölle für Butter. Aufgrund der WTO-Verpflichtungen muss mit einem erheblichen Abbau des heute bestehenden Grenzschutzes in diesem Bereich gerechnet werden.

Durch die Öffnung des Käsemarkts gegenüber der EU wird der EU-Milchpreis den Preis für Schweizer Milchprodukte in Zukunft stärker mitbestimmen. In diesem Zusammenhang ist deshalb auch wichtig, welchen Einfluss die WTO-Beschlüsse auf den europäischen Milchmarkt haben werden.

Milchkontingentierung: Schrittweiser Ausstieg bis 2009

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes (AP 2007) hat das Parlament die Aufhebung der Milchkontingentierung beschlossen. Seit dem 1. Januar 2004 sind die Artikel 36a und 36b in Kraft. Ersterer bestimmt, dass die Milchkontingentierung

⁷⁰ U.a. Koch B. und Rieder P. (2002): Milchmarktanalyse; Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, IAW ETH Zürich.

generell auf den 1. Mai 2009 aufgehoben wird, dass aber dieser Termin um höchstens zwei Jahre hinausgeschoben werden könnte, sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder die internationale Situation dies erfordern. Im Weiteren gibt das Gesetz bestimmten Organisationen die Möglichkeit, vorzeitig aus der Milchkontingentierung auszusteigen. Als frühest mögliches Ausstiegsdatum ist der 1. Mai 2006 festgelegt. Artikel 36b regelt die Periode vom Zeitpunkt des ersten möglichen Ausstiegs bis zum Jahr 2012. Er enthält einschränkende Bestimmungen zum Milchverkauf der Produzenten und insbesondere auch eine Vertragspflicht zwischen Produzent und Milchkäufer mit einer minimalen Vertragsdauer. Zusätzlich kann der Bundesrat die Branchenorganisationen und Produzentengemeinschaften gestützt auf diesen Artikel bei der Durchsetzung ihrer Sanktionen unterstützen, sofern sie ein System mit Exklusivverträgen gewählt haben. Während die Einschränkung der Möglichkeiten beim Milchverkauf eine stärkere Bündelung des Angebots herbeiführen soll, wird die Vertragspflicht zum Aufbau dauerhafter unternehmerischer Beziehungen beitragen.

Mit der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (VAMK) vom 10. November 2004⁷¹ hat der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum erwähnten Artikel 36a erlassen. Darin sind die Organisationen definiert, die für ihre Mitglieder ein Ausstiegsgesuch einreichen können (Branchenorganisationen, Produzentenorganisationen und Produzenten-Milchverwerter-Organisationen). Weiter legen sie auch das Mengendach fest, das für jede Organisation bis am 30. April 2009 verbindlich ist und dessen Einhaltung der Bund überwachen muss (Basismenge und allfällige Mehrmengen bei ausgewiesenem zusätzlichem Bedarf). Schliesslich überträgt die VAMK den Organisationen auch administrative Aufgaben für den betreffenden Zeitraum.

Der durch die Verordnung gegebene Rahmen ermöglicht den Organisationen, mit den ausstiegswilligen Produzenten unter dem Schutz der Übergangsregelung jene Strukturen aufzubauen, die sich auch nach der Aufhebung der Milchkontingentierung im 2009 als marktnah und tragfähig erweisen.

Der vorzeitige Ausstieg stösst in der Branche auf grosses Interesse. Alle entsprechenden Gesuche von 18 Produzenten-Milchverwerterorganisationen und 9 Produzentenorganisationen, die fast 80 Prozent der Milchmenge abdecken, hat das BLW in der Zwischenzeit bewilligen können. Allgemein hat in der Frage des Ausstiegs aus der Milchkontingentierung ein Meinungsumschwung stattgefunden. War die Produzentenseite im Rahmen der Beratungen zur AP 2007 noch mehrheitlich gegen eine Aufhebung der Milchkontingentierung eingestellt, arbeitet sie nun bei den Vorbereitungen für den vorzeitigen Ausstieg aktiv mit.

2.2.2.2 Konzept

Die Zulage für verkäste Milch soll als strategisches Element der Milchmarktordnung unbefristet weitergeführt werden. Sie bildet zusammen mit der Grenzöffnung für Käse gegenüber der EU das Konzept zur Erhaltung und Förderung des Käses als wichtigstes Exportprodukt der Landwirtschaft. Nach dem Abbau aller andern Marktstützungen wird sich ein Milchpreis in der Nähe des EU-Preises plus Verkäsungszulage etablieren. Aufgrund der Marktnähe und des Schweizer Qualitätsimages sollte

⁷¹ SR 916.350.4

er etwas höher zu liegen kommen. Die Milch wird vermehrt in Kanäle mit einer besseren Verwertung fliessen, weil die Unterstützung für solche mit einer geringen Wertschöpfung ausläuft. Für die Umsetzung dieser Ziele ist auf Gesetzesebene die unbefristete Verankerung der Verkäsungszulage nötig. Die andern Marktstützungen werden Ende 2008 aufgehoben. Zusätzlich ist eine Anpassung von Artikel 36b betreffend Milchverkauf nötig.

Umlagerung der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen

Die Milchmarktstützung soll auf das zum Ausgleich verbleibender Unterschiede im Grenzschutz nötige Mass reduziert werden. Zur Förderung der konkurrenzfähigen Verarbeitungskanäle sollen praktisch keine Marktstützungsmittel mehr an die nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen fliessen. Mit Ausnahme der Verkäsungszulage sollen alle Beihilfen und Zulagen in eine Direktzahlung zugunsten der Milchproduzenten umgelagert werden. Die Verkäsungszulage ist nötig, da beim Käse als einzigem Produkt der Markt gegenüber der EU ab 2007 vollständig offen sein wird. Die heute im Gesetz vorhandene Befristung der Verkäsungszulage auf den 30. April 2009 soll daher aufgehoben werden. Die Budgetmittel werden dem Milchsektor durch die Umlagerung nicht entzogen, sondern bleiben ihm in Form eines RGVE-Beitrags für Milchkühe erhalten.

Die Umlagerung soll in zwei Schritten erfolgen:

- 2007 werden rund 66 Millionen Franken aus der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen umgelagert. Dieser Betrag wird mit Mitteln aus dem aktuellen Zahlungsrahmen Direktzahlungen aufgestockt, so dass ein RGVE-Beitrag von 200 Franken je Milchkuh gewährt werden kann;
- 2009 werden weitere 205 Millionen Franken umgelagert, sodass im Endeffekt ein RGVE-Beitrag von rund 600 Franken für sämtliche Raufutterverzehrer resultiert.

Ab dem Jahr 2009 beträgt die gesamte Milchmarktstützung noch 160 Millionen Franken pro Jahr. Diese Summe wird in Form einer Verkäsungszulage von rund 10 Rappen pro Kilogramm Milch ausbezahlt.

Die Umlagerung steht auch im Zusammenhang mit der Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009; Preisstützungsmassnahmen schaffen einen Produktionsanreiz und führen ohne Mengenbeschränkung zu einer nicht marktkonformen Ausdehnung des Angebots. Bei der Verkäsungszulage ist kein solcher Effizienzverlust zu erwarten, weil das schweizerische Angebot den Käsepreis in der EU kaum bewegen wird.

Die Milchmarktstützung soll trotzdem nicht vollständig abgeschafft werden. Die Weiterführung der Zulage für verkäste Milch bewirkt, dass der Milchpreis in der Schweiz nicht auf das EU-Preisniveau fällt. Indem der Markt gezielt dort gestützt wird, wo kein Grenzschutz zur EU mehr besteht, entfaltet die Verkäsungszulage eine stützende Wirkung auf den restlichen Milchmarkt. Es ist abzuschätzen, dass sich der Milchmarkt nach Aufhebung der Milchkontingentierung und mit der oben skizzierten Preisentwicklung bis 2011 bei einer Gleichgewichtsmenge befinden wird, die rund 15 Prozent höher liegt als heute⁷².

⁷² Flury C., Gerwig C. und Mack G. (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, IAW ETH Zürich.

Die Umsetzung des Mittelumbaus erfordert keine neuen gesetzlichen Bestimmungen. Da jedoch die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Massnahmen zur Milchmarktstützung auslaufen, muss, wie eingangs erwähnt, die Befristung für die Verkäufungszulage aufgehoben werden.

- *Anpassung von Artikel 188 LwG, unbefristete Weiterführung der Zulage für verkäufte Milch (Art. 38)*

Teilzollkontingente für Butter und Vollmilchpulver versteigern

Um den Wettbewerb unter den importierenden Verarbeitungs- und Handelsfirmen zu verstärken, soll die Inlandleistung als Zuteilungskriterium für Importkontingente durch die Versteigerung ersetzt werden. Die bisherige Regelung der Buttereinfuhr nach Artikel 42 wird wie die Zulagen und Beihilfen auf Ende 2008 aufgehoben. Eine Verlängerung ist nicht nötig, weil der Butterimport über die allgemeinen Bestimmungen zur Einfuhr (Art. 17 bis 25) geregelt werden kann.

Ab 1. Januar 2009 soll das TZK Butter versteigert werden. Es wird vorgeschlagen, dass die Einfuhr wie bisher auf Grossgebände beschränkt bleibt. Mit dem Import von Milchfett soll weiterhin von Fall zu Fall der Marktbedarf abgedeckt werden. Importbutter wird dabei nicht als eigenständiges Produkt verkauft, sondern zusammen mit inländischer Butter als Mischung verkauft. Der bei der Revision von Artikel 42 im Rahmen der AP 2007 angekündigte Wechsel weg von der Inlandleistung zur Versteigerung vermeidet die wettbewerbspolitisch heikle Beschränkung der Importberechtigung auf heute noch einige wenige Butterhersteller. Ferner ist die bisherige Verwendung des Ertrags aus der Preisdifferenz für privatrechtliche Selbsthilfemassnahmen zugunsten der Milchmarktstützung keine dauerhafte Lösung.

Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Marktstützung verliert das recht komplizierte Zuteilungssystem nach Inlandleistung beim Vollmilchpulver seine Berechtigung. Wie beim Butterimport ist die neu vorgesehene Festlegung und Versteigerung eines TZK Vollmilchpulver für alle Marktpartner transparenter, wettbewerbsneutraler und besser kompatibel mit internationalen Standards. Die Höhe des TZK Vollmilchpulver ist vorzugsweise aufgrund des Durchschnitts der in den letzten 5 Jahren eingeführten Mengen festzulegen.

Berggebiet: keine neuen milchspezifischen Massnahmen – höhere Direktzahlungen

Die Aufhebung der Milchkontingentierung sowie die Umlagerung der Milchmarktstützung in Direktzahlungen stellt die Landwirtschaft im Berggebiet vor eine besondere Herausforderung. Die Viehaufzucht ist und bleibt eine wichtige Alternative zur Milchproduktion im Berggebiet. Die Zusatzkontingente und der Kontingentstransfer gekoppelt mit Aufzuchtverträgen fallen mit der generellen Aufhebung der Milchkontingentierung 2009 weg. Weil es danach keine staatliche Produktionslenkung mehr geben wird, ist auch eine Fortführung in anderer, mengenbezogener Form nicht möglich. Die Förderung der Arbeitsteilung durch Zusatzkontingente wurde ausschliesslich wegen der Milchkontingentierung nötig. Bei deren Aufhebung kann sich die ursprüngliche, traditionelle Arbeitsteilung ohne Anschlussmassnahmen wieder ungehindert entwickeln. Zusätzliche produktionslenkende Massnahmen für das Berggebiet vorzusehen, könnte sich längerfristig kontraproduktiv auswirken. Denn mit Signalen auf dieser Ebene werden oft auf Dauer nicht rentable Investitionsentscheide ausgelöst.

Wichtig ist, dass die agrarpolitischen Massnahmen die Flächennutzung durch Raufutter verzehrende Tiere und die Pflege der Kulturlandschaft im Berggebiet auch nach Aufhebung der Milchkontingentierung gewährleisten können. Massgebendes Mittel dazu sind die TEP-Beiträge und die Sömmerungsbeiträge.

Die TEP-Beiträge als spezifisches Stützungsinstrument für Viehhalter im Hügel- und Berggebiet sind besonders geeignet, den Abbau von Marktstützungsmassnahmen im viehwirtschaftlichen Bereich auszugleichen. Diese Beiträge erlauben es, der Hügel- und Berglandwirtschaft die notwendigen Mittel gezielt und direkt zukommen zu lassen. Daher sollen im Rahmen der Marktstützungsumlagerung neben der Einführung eines einheitlichen RGVE-Beitrags auch die TEP-Beiträge nach oben angepasst werden. Vorgesehen ist eine Erhöhung um rund 70 auf insgesamt 360 Millionen Franken pro Jahr. Damit wird den mit dem Wegfall der Milchkontingentierung und der Zusatzkontingente verbundenen neuen Rahmenbedingungen und allgemein der Einkommensdisparität gegenüber dem Talgebiet Rechnung getragen.

Vom Abbau der Marktstützung im Milchbereich ist auch die Alpwirtschaft betroffen. Im Rahmen der Umlagerung von Mitteln aus der Milchmarktstützung in die Direktzahlungen sollen daher die Sömmerungsbeiträge erhöht werden. Vorgesehen sind zusätzlich 10 Millionen Franken pro Jahr, so dass ab 2009 jährlich insgesamt rund 100 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Damit sollen der Zielsetzung entsprechend Schutz und Pflege der Kulturlandschaft im Sömmerungsgebiet weiterhin gewährleistet werden.

Milchkauf auch Produzentenorganisationen und örtlichen Verwertern ermöglichen

Mit Artikel 36b sollen die Möglichkeiten zum Milchverkauf nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung eingegrenzt und den Milchproduzenten eine stärkere Verhandlungsposition verschafft werden. Um dem Milchhandel klare Schranken zu setzen bzw. das Entstehen von Spotmärkten zu limitieren, sieht Artikel 36b vor, dass Produzenten ihre Milch nur einem Verwerter der eigenen Branchenorganisation, einer Produzentengemeinschaft oder einem regionalen Milchverwerter verkaufen dürfen. Die Gesetzesbestimmung ist 2006 in Kraft getreten und dauert längstens bis 2012. Die Voraussetzungen für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung sind in Artikel 36a enthalten. Grundsätzlich wollte der Gesetzgeber, dass der Ausstieg und der Milchkauf über die gleiche Organisation abgewickelt werden kann. Den Organisationen sollte dadurch ermöglicht werden, auf privatrechtlicher Basis eine Mengenregelung einzuführen, die sie nach der Übergangsphase weiterführen können.

Nach Artikel 2 der VAMK können Produzentinnen und Produzenten von der Milchkontingentierung ausgenommen werden, wenn sie Mitglied einer Branchenorganisation, einer Produzentenorganisation oder Produzenten-Milchverwerter-Organisation sind. Die in Artikel 36b erwähnte Produzentengemeinschaft kann mit ihren Produzenten nur als Mitglied einer Produzentenorganisation aus der Milchkontingentierung aussteigen. Aus technischen Gründen ist Artikel 36b deshalb so anzupassen, dass auch die Produzentenorganisation ermächtigt ist, Milch von ihren Produzenten zu kaufen. Das bedeutet, dass die Produzentenorganisation nicht nur die in Verbindung mit Artikel 36a vorgesehene Mengenregelung durchführen, sondern die Milch ihrer Mitglieder auch kaufen kann. Das ermöglicht der Produzentenorganisation das Milchangebot zusammenzufassen und stärkt somit ihre Verhandlungsposition bei den Verkaufsverhandlungen.

Mit der bisherigen Regelung ist der Milchverkauf an einen örtlichen Milchverwerter an sich nicht möglich. Bei der Erarbeitung der Gesetzesgrundlage ging der Gesetzgeber davon aus, dass sich die Hersteller bedeutender Käsesorten mit den Milchproduzenten in sog. Branchenorganisationen zusammenschliessen werden. Das erwartete Interesse der Branchenorganisationen an einem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung ist jedoch ausgeblieben. Zudem zeichnet sich ab, dass die Käseeremilchproduzenten für den vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung dafür geeignete Produzentenorganisationen suchen. Für viele Käseeremilchlieferanten wurde der Ausstieg aus der Milchkontingentierung erst zu einem Thema, als Organisationen in Aussicht stellten, dass die Milch nach wie vor dem örtlichen Käser verkauft werden kann. Nach der organisatorischen Neuausrichtung der Produzenten erweist sich die geltende Regelung als nicht mehr genügend. Sie würde den Spielraum der Produzentenorganisationen und der örtlichen Milchkäufer (Dorfkäserei) stark einschränken. Um ihnen beim Milchkauf die gleichen Chancen wie den Branchenorganisationen und den regionalen Verwertern zu gewähren, wird vorgeschlagen Artikel 36b Absatz 1 insofern zu ergänzen, dass Produzenten ihre Milch auch einer Produzentenorganisation oder einem örtlichen Milchverwerter verkaufen dürfen. Dies ist insbesondere für Lieferanten von Käseeremilch von Bedeutung. Das dort bestehende enge Verhältnis zwischen Käser und Milchproduzent kann so unverändert weitergeführt werden.

- *Anpassung von Artikel 36b LwG, Milchverkauf an Produzentenorganisationen und örtliche Milchverwerter wird ermöglicht*

Milchspezifische Bestimmungen zur Qualitätssicherung aufheben

Die in Artikel 44 enthaltene Bestimmung, dass zur Qualitätssicherung die Verarbeitung von Verkehrsmilch einer Bewilligungspflicht unterstellt werden kann, soll aufgehoben werden. Diese milchspezifische Regelung ist heute überholt. Grundsätzlich liegt es im Verantwortungsbereich der Produzenten und Verarbeiter, einwandfreie Milch und Milchprodukte auf den Markt zu bringen. Das Lebensmittelrecht legt die Anforderungen fest. Eine darüber hinaus gehende Vorschrift einer Organisation kann der Bund gegebenenfalls auch für Dritte verbindlich erklären. Somit drängen sich zusätzliche staatliche Qualitätsregelungen nur dort auf, wo über die Organisation und Finanzierung von Qualitätssicherungsdiensten zu bestimmen ist (Art. 11) oder wo spezielle Exportanforderungen zu erfüllen sind (Art. 10), bspw. um die Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienebestimmungen mit jenen der EU zu gewährleisten. Die bestehende Gesetzesgrundlage in den Artikeln 10 und 11 ist auch auf den Milchbereich anwendbar. Sie reichen aus, um die Qualitätssicherung bei der Milch zu gewährleisten, weshalb Artikel 44 aufgehoben werden kann.

- *Aufhebung von Artikel 44 LwG, Qualitätssicherung*

2.2.3 Viehwirtschaft

2.2.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen der AP 2007 hat das Parlament beschlossen, die Versteigerung der ZK für Fleisch schrittweise einzuführen. Die ZK werden im Jahr 2005 zu 33 Prozent, im Jahr 2006 zu 66 Prozent und ab dem Jahr 2007 zu 100 Prozent versteigert. In den Jahren 2005 und 2006 werden die restlichen ZK-Anteile nach den bisherigen Krite-

rien der Inlandleistung zugeteilt. Für Rindfleisch ohne Binden (Teile des Rindsstotzens) und Schaffleisch ist eine Sonderbestimmung in Kraft, nach der 10 Prozent der ZK-Anteile nach der Zahl der ersteigerten Tiere ab öffentlichen Märkten zugeteilt werden.

Bei der internen Marktstützung bestehen heute temporäre Unterstützungsmassnahmen für den Fleisch- und Eiermarkt (Art. 50 und 52). Befristete Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen von Fleisch und zeitweilige Verwertungsmassnahmen für inländische Hühnereier, insbesondere nach Ostern, stabilisieren die Märkte und fangen so die negativen Auswirkungen von saisonalen und kurzfristigen Marktschwankungen auf. Die Organisation der Marktlastungen beim Fleisch wurde gestützt auf Artikel 51 in einer Leistungsvereinbarung der Proviande übertragen. Seit 2000 muss die Qualität von lebenden und geschlachteten Tieren neutral eingestuft werden. Diese Aufgabe wurde ebenfalls der Proviande übertragen (Art. 51). Die neutrale Qualitätseinstufung hat sich bewährt und zu einem transparenteren Markt beigetragen. Mit den Ausfuhrbeiträgen konnte in den letzten Jahren der Absatz von Zucht- und Nutztieren gefördert werden.

Im Rahmen der AP 2002 hatte das Parlament den schrittweisen Abbau der Beiträge für die Verwertung der inländischen Schafwolle beschlossen (Art. 187 Abs. 9). Dieser Abbau sollte bis Ende 2003 abgeschlossen sein. An Stelle der Beiträge wurden die Direktzahlungen für die Schafhaltung (RGVE-Beiträge) ausgebaut. Im Rahmen der AP 2007 ist das Parlament auf seine Entscheidung zurückgekommen und hat mit Artikel 51^{bis} das Fortführen der Beiträge beschlossen. Somit unterstützt der Bund weiterhin Selbsthilfeorganisationen der Schafhalter und Wollverwerter für das Einsammeln, das Sortieren, das Pressen, die Lagerung und die Vermarktung der inländischen Wolle. Auch innovative Projekte der Schafhalter und Wollverarbeiter zur Verwertung der Wolle im Inland können mit öffentlichen Geldern gefördert werden.

2.2.3.2 Konzept

Das wichtigste Stützungsinstrument des Fleischmarkts bleibt weiterhin der Grenzschutz. Entsprechend der Grundstrategie der AP 2011 sollen die Zölle und Zollkontingentsmengen nicht verändert werden. Die Umsetzung der Versteigerung von ZK bei Fleisch hat erst im Jahr 2005 begonnen. Erste Auswirkungen bezüglich Wettbewerbsverstärkung im Verarbeitungs- und Handelsbereich können beobachtet werden. Es besteht kein Anlass die neue Regelung zu ändern. Die aktuellen Gesetzesgrundlagen können unverändert gelassen werden. Die Stützungsinstrumente für Fleisch und Eier sollen zur Abdämpfung saisonaler und anderer vorübergehender Marktschwankungen in reduziertem Umfang weitergeführt werden. Künftig stehen dazu 6 Millionen Franken pro Jahr für Fleisch und 3 Millionen Franken für Eier zur Verfügung. Genauso soll auch die neutrale Qualitätseinstufung und das Übertragen von Aufgaben an private Organisationen in Kraft bleiben. Gesetzesänderungen erfordern einzig das Aufheben der Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutztiere und der Verwertungsbeiträge für Schafwolle.

Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutztiere aufheben

Von der Abschaffung aller auf das LwG gestützten Ausfuhrbeiträge bis Ende 2009 sind auch diejenigen für Zucht- und Nutztiere betroffen. Mit einer weiteren Steigerung der Qualität der Zuchttiere und einer verstärkten Bearbeitung der ausländischen Viehmärkte wird es künftig auch ohne Beihilfen möglich sein, Zucht- und Nutztiere zu exportieren. Die Harmonisierung unserer Tierzuchtbestimmungen im Rahmen des Anhangs 11 des Agrarabkommens mit der EU und die Verankerung eines zollfreien gemeinschaftlichen ZK von 4600 Tieren wird zudem den Zucht- und Nutztierexport in den EU-Raum erleichtern. Deshalb wird der Export von Nutz- und Zuchttieren auch in Zukunft ein wichtiges Marktsegment für die inländische Viehwirtschaft bleiben.

- *Aufhebung von Artikel 26 LwG, Abschaffung der Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Erzeugnisse*

Verwertungsbeiträge für Schafwolle aufheben

Die Schafhalter und ihre Organisationen sind selber für eine wirtschaftliche und ökologische Verwertung der Schafwolle verantwortlich. Es liegt an diesen, zusammen mit dem Wollhandel die dafür erforderlichen Initiativen zu ergreifen. Die Verwertungsbeiträge für Schafwolle sollen deshalb abgeschafft werden. Dieser Schritt ist kohärent mit der vorgeschlagenen Abschaffung von Marktstützungsmassnahmen in den anderen Produktionszweigen, wie bspw. der Abschaffung der Beihilfen im Milchbereich und der Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau. Der Bundesrat beabsichtigt, die Aufhebung auf Ende 2009 zu beschliessen.

- *Aufhebung von Artikel 51^{bis} LwG, Abschaffung der Unterstützungsmöglichkeiten zur Verwertung der Schafwolle*

2.2.4 Ackerbau

2.2.4.1 Ausgangslage

Das Getreide belegt mehr als die Hälfte der offenen Ackerfläche und hat relativ zu den anderen Kulturen den höchsten Grenzschutz. Mit den geltenden Zollansätzen bzw. Schwellenpreisen lassen sich Getreidepreise erzielen, die rund dreimal so hoch sind wie in der EU. Bei den übrigen Mähdruschfrüchten (Ölsaaten und Körnerleguminosen) und Zuckerrüben war der Grenzschutz schon immer geringer. Mit produktspezifischen Marktstützungsmassnahmen wird bei diesen Kulturen der unterschiedlichen Höhe des Grenzschutzes Rechnung getragen, indem gezielte Marktstützungsbeiträge in unterschiedlicher Form und Höhe gewährt werden.

Brot- und Futtergetreide

Die Märkte für Brot- und Futtergetreide werden ausschliesslich über das Instrument des Grenzschutzes gestützt. Für Brotgetreide besteht ein ZK in der Höhe von 70 000 Tonnen mit einem im Verhältnis zum Warenwert hohen KZA von rund 150 Prozent. Das ZK wird in der Regel nicht vollständig ausgeschöpft. Die Zuteilung erfolgt seit 2005 gemäss Windhundverfahren an der Grenze.

Für Futtergetreide und weitere Futtermittel besteht als Importregelung ein Schwellenpreissystem. Die Zollansätze werden periodisch entsprechend der Veränderung

der Weltmarktpreise angepasst, damit die Warenpreise sich innerhalb der Bandbreite der Schwellenpreise von +/-3 Franken je 100 Kilogramm bewegen. Futtergetreide als Energieträger und Körnerleguminosen mit hohen Eiweissgehalten zählen zusammen mit eiweissreichen Nebenprodukten aus der Gewinnung pflanzlicher Öle (Schrote/Kuchen) zu den wichtigsten Komponenten von Kraftfuttermitteln. Diese erreichen in der Schweinehaltung rund 40 Prozent der Direktkosten, in der Geflügelhaltung beträgt dieser Wert zwischen 60 und 65 Prozent. Der hohe Grenzschutz für Futtergetreide verteuert deshalb die Fleisch-, Eier- und teilweise auch die Milchproduktion und schwächt deren internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Mit der momentanen Importregelung besteht im Getreidemarkt ein Ungleichgewicht zugunsten der Brotgetreideproduktion. Da jedoch der Absatz für inländisches Brotgetreide limitiert ist, wird zwecks Preisstützung regelmässig überschüssiges Brotgetreide mit freiwilligen Produzentenbeiträgen zu Futtergetreide deklassiert.

Ölsaaten und Körnerleguminosen

Raps, Sonnenblumen und Soja sind die wichtigsten im Inland angebauten Ölsaaten. Der Grenzschutz bei den Ölsaaten ist je nach Verwendungszweck differenziert. Im Falle der Speiseölgewinnung besteht die Grenzbelastung aus einem fixen Zollansatz auf dem Ölanteil und dem variablen Zollansatz auf dem Futtermittelanteil (Schwellenpreissystem). Den Ölwerken wird unabhängig vom Verwendungszweck des Öls auf dem Futtermittelanteil importierter Ölsaaten eine Zollbegünstigung von 13 Franken je 100 Kilogramm Presskuchen gewährt. Dieser Anreiz kompensiert die im internationalen Vergleich höheren Verarbeitungskosten der Presswerke infolge kleinerer Produktionskapazitäten. Ziel der Zollbegünstigung ist, die vorhandenen Presskapazitäten mit Importsaaten auszulasten und damit die Verarbeitungskosten zu senken. Davon können auch die inländischen Ölsaatenproduzenten profitieren.

Mit Beiträgen für den Anbau und die Verarbeitung gelangen für die Förderung der Ölsaaten zwei Marktstützungsinstrumente zur Anwendung. Unterstützt wird auch der Anbau von Ölkürbissen, Lein und Hanf. Im Jahre 2004 wurden bei einem Ansatz von 1500 Franken je Hektare total 35,9 Millionen Franken Anbaubeiträge für Ölsaaten ausgerichtet, davon ca. 1,8 Millionen Franken für Raps als nachwachsender Rohstoff (technische Zwecke). Die Verarbeitungsbeiträge werden von der beauftragten Organisation *swiss granum* an die Verarbeiter ausgerichtet und gelangen via höhere Ölsaatenenerlöse zu den Produzenten. Nach einer durch die Sparmassnahmen bedingten Reduktion um rund 50 Prozent sind für 2006 4,1 Millionen Franken budgetiert. In Abhängigkeit des unterschiedlichen Grenzschutzes ist der Verarbeitungsbeitrag nach Ölsaatenarten sowie Verwendungszweck abgestuft und dient der ökonomischen Feinjustierung unter den Ölsaaten.

Zu den eiweissreichen Körnerleguminosen zählen Eiweisserbsen, Ackerbohnen und Lupinen. Sie werden ausschliesslich zu Futterzwecken verwendet und stehen in unmittelbarer Konkurrenz zum Sojaschrot aus Übersee. Um einen inländischen Beitrag zur Versorgung mit Eiweisspflanzen sicherzustellen, wird für Körnerleguminosen ein Anbaubeitrag von 1500 Franken je Hektare gewährt. Insgesamt wurden für Körnerleguminosen im Jahre 2004 Anbaubeiträge im Umfang von 7,2 Millionen Franken ausbezahlt.

Gemessen am Bedarf an eiweissreichen Futterkomponenten nimmt sich der inländische Anbau von Körnerleguminosen trotz der gewährten Beiträge bescheiden aus. Sojaschrotimporte aus Nord- und Südamerika decken den Inlandbedarf an hochkon-

zentrierten Eiweissträgern grösstenteils ab. Diese Konstellation ist insofern sinnvoll, als sich unsere klimatischen Bedingungen besser für die Produktion von Getreide als von Eiweissträgern eignen.

Zucker

Seit dem schrittweisen Abbau im Rahmen der WTO-Verpflichtung der Uruguay-Runde hat sich der Grenzschutz von Zucker seit dem Jahr 2000 nicht verändert. Das seit dem 1. Februar 2005 gültige Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens CH-EU der Bilateralen II beinhaltet die sog. Doppel-Null-Lösung für Zucker. Diese enthält ein Verbot für Preisausgleichsmassnahmen (Ausfuhrbeiträge, Zollrückerstattung und Einfuhrabgaben) bezogen auf Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten, die unter den Geltungsbereich des Abkommens fallen. Somit besteht ein Freihandel zwischen der Schweiz und der EU für den in verarbeiteten Produkten enthaltenen Zucker. Die Konsequenz dieser Regelung ist, dass der Zuckerpreis in der Schweiz in etwa dem in der EU entspricht. Der EU-Ministerrat hat am 24. November 2005 eine Reform der Zuckermarktordnung beschlossen, welche sinkende Preise für Zucker von 36 Prozent zur Folge haben wird.

Zur Gewährleistung einer inländischen Zuckerproduktion wird der Grenzschutz mit Marktstützungsmassnahmen ergänzt. Bis 1998 deckte der Bund das Verarbeitungsdefizit der Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld. Zur Realisierung von Kostensenkungspotenzialen fusionierten die beiden Werke im Jahre 1996 zur «Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld AG» (Zuckerfabrik). Im Rahmen der AP 2002 erhielt die Zuckerfabrik einen Leistungsauftrag von jährlich 45 Millionen Franken zur Produktion von mindestens 120 000 bis maximal 185 000 Tonnen Zucker. Im Einklang mit der Liberalisierung der Agrarmärkte wurde im Rahmen des Verordnungspaketes zur AP 2007 auch die Obergrenze in der Zuckerproduktion aufgehoben. Innerhalb des Zahlungsrahmens 2004–2007 sinkt die jährliche Stützung der Zuckerproduktion von 38 Millionen Franken auf 26 Millionen Franken.

Derzeit ist der Anbau von Zuckerrüben gegenüber den anderen Ackerkulturen wirtschaftlich interessant. In Jahren mit günstigen Wachstumsbedingungen für die Rüben deckt die inländische Zuckerproduktion den Nettobedarf (Inlandverbrauch) weitgehend ab. Importe von reinem Zucker und Exporte von Zucker in Verarbeitungsprodukten halten sich in etwa die Waage. Zur Vermeidung von Zuckerüberschüssen richtet die Zuckerfabrik die Zuckermenge auf die Marktbedürfnisse aus und teilt den Rübenpflanzern jährlich entsprechende Lieferrechte zu.

Kartoffeln

Der Grenzschutz für Kartoffeln besteht in hohen Ausserkontingentszollansätzen (AKZA) und einem Importkontingent von 22 250 Tonnen Kartoffeln, die zu geringeren Zollansätzen (KZA) eingeführt werden können. Das Importkontingent teilt sich auf in ein TZK für Kartoffeln (18 250 t) und ein TZK für Kartoffelprodukte (4 000 t Kartoffeläquivalente). In der Regel reichen die Inlandproduktion und die Lagerhaltung an marktfähigen Kartoffeln nicht aus, um den Inlandbedarf zu decken. Da Einfuhren zum AKZA die Saatkartoffeln und die Kartoffeln für die Veredlung zu stark verteuert hätten, erhöhte das EVD auf Antrag des Bundesamtes und nach Anhörung der Kartoffelbranche seit 1999 jedes Jahr vorübergehend das TZK Kartoffeln. Die Erhöhung betrug durchschnittlich 16 400 Tonnen Kartoffeln oder 90 Prozent des Grundkontingents. Die zusätzliche Einfuhrmenge musste lediglich zum KZA verzollt werden. Aufgrund der momentanen Regelung besteht für den inländi-

schen Handel ein Anreiz, Kartoffellager im Herbst knapp zu bemessen und später eine Erhöhung des TZK zu beantragen mit der Begründung, dass bedarfsgerechte Ware nicht ausreichend verfügbar sei. Mit der gegenwärtigen Zuteilungsart des TZK gemäss Inlandleistung wird der Kreis der Importberechtigten, die von den preislich günstigeren Importen profitieren können, begrenzt. Inwiefern der Preisvorteil an die Konsumenten weitergegeben wird, lässt sich nicht schlüssig belegen, da diese Begünstigung durch die saisonale Preisentwicklung überlagert wird.

Finden Kartoffeln aufgrund der Qualität oder mangels Nachfrage im Nahrungsmittelbereich keinen Absatz, können sie nach der Qualitätskontrolle mit Beiträgen verwertet werden. Finanziell gefördert werden die beschränkte Lagerhaltung von Speisekartoffeln, die Frischverfütterung von deklassierten Kartoffeln, die Trocknung von Kartoffeln zu Futterzwecken und die Ausfuhr von Saatkartoffeln und Kartoffelprodukten. In den vergangenen Jahren wurde jeweils ein Drittel der Kartoffelproduktion zu Futterzwecken verwendet. Der Bund bezahlt den beauftragten Organisationen swisspatat bzw. swisssem im Rahmen von Leistungsvereinbarungen jährlich Pauschalbeiträge. Die Organisationen bestimmen die Beitragssätze für die einzelnen Massnahmen. Im Jahr 2005 wurden 15,8 Millionen Franken für die Verwertung von Kartoffeln und 2,3 Millionen Franken für die Verwertung von Saatkartoffeln aufgewendet. Die Beiträge von 0,4 Millionen Franken für die Ausfuhr von Kartoffelprodukten hat das Bundesamt selber administriert. Der im internationalen Vergleich hohe Anteil der Produktion, der zu Futterzwecken verwendet wird, deutet auf eine suboptimale Allokation von Bundesmitteln und Produktionsfaktoren hin.

2.2.4.2 Konzept

Der Grenzschutz für Getreide und Futtermittel soll weiter reduziert werden, damit die Kosten der Tierproduktion gesenkt werden können. Um die wirtschaftliche Parität der Ackerkulturen zu erhalten, wird die Marktstützung für Zuckerrüben, Ölsaaten, Körnerleguminosen, Faserpflanzen und Saatgut reduziert. Die Marktstützung soll künftig in einem einheitlichen Anbaubeitrag bestehen, der den tieferen Grenzschutz dieser Kulturen gegenüber Getreide und Kartoffeln ausgleicht. Bei den Zuckerrüben werden die Preissenkungen aufgrund der Reform der EU-Zuckermarktordnung mit einem zusätzlichen Beitrag teilweise ausgeglichen. Die Marktstützung für Kartoffeln soll aufgehoben werden. Dadurch wird die unwirtschaftliche Produktion von Kartoffeln zur Verfütterung nicht mehr unterstützt. Auf Gesetzesebene ist die Auszahlung von Marktstützungsgeldern an Verwertungsbetriebe zu streichen. Zusätzlich soll eine wettbewerbsgerechtere Verteilung der Kartoffelimporte gesetzlich verankert werden. Mit diesen Massnahmen wird Transparenz bezüglich der Verwendung der Mittel geschaffen, die Stützung wenig rentabler Verwertungen beseitigt, der Wettbewerb in der Verwertung gefördert und der Anreiz zur marktgerechten Produktion erhöht.

Abbau des Grenzschutzes und höhere Transparenz der Marktstützung

Um die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Tierproduktion zu verbessern, soll der Grenzschutz von Futtermitteln gestaffelt gesenkt werden. Die Schwellenpreise von Energieträgern (v.a. Futtergetreide) und Eiweissträgern sollen im gleichen Umfang gesenkt werden. Per 1. Juli 2005 wurden die Schwellenpreise von Futtergetreide um 3 Franken und diejenigen der Eiweissträger um 1 Franken gesenkt. Die geringere

Senkung der Eiweissträger soll per 1. Juli 2006 mit 2 Franken pro Dezitonne kompensiert werden. Weitere Reduktionen sollen per 1. Juli 2007 um 3 Franken und per 1. Juli 2009 um 4 Franken pro Dezitonne vorgenommen werden. Ein weiterer Beitrag an die Kostensenkung in der tierischen Veredelung wird mit dem Abbau der Zolleskalation bei Mischfutter angestrebt. Der Grenzschutz für Mischfutter soll nach einer kurzen Übergangsfrist auf das für die Hauptkomponenten (Energie- und Eiweissträger) relevante Niveau gesenkt werden. Im Gleichschritt mit der Senkung des Grenzschutzes für Futtermittel soll auch der KZA für Brotgetreide reduziert werden.

Mit der Reduktion des Grenzschutzes für Getreide kann die Marktstützung anderer Kulturen reduziert werden. Zur Erhaltung der Produktion ist für Zuckerrüben, Ölsaaten, Körnerleguminosen, Faserpflanzen sowie für Saatgut von Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen weiterhin eine Stützung nötig. Diese Kulturen erhalten ab dem Jahr 2009 einen einheitlichen Anbaubeitrag in der Grössenordnung von 600 Franken je Hektare. Zur Kompensation der EU-Zuckermarktreform wird der Zuckerrübenanbau mit einem zusätzlichen Beitrag in der Höhe von rund 1300 Franken pro Hektare unterstützt. Der Erlösrückgang in der Schweiz wird damit analog der Reduktion des Mindestpreises für Zuckerrüben in der EU zu 64,2 Prozent kompensiert. Für Kartoffeln wird keine Marktstützung mehr entrichtet. Mit der Senkung der Getreidezölle verbessert sich die relative Wettbewerbsfähigkeit von Kartoffeln, so dass der Anbau auch ohne Marktstützung gewährleistet bleibt.

Die Marktstützung wird auf das Instrument der Anbaubeiträge konzentriert. Somit fliessen diese Bundesmittel direkt zum Produzenten. Die Verarbeitungs- und Verwertungsbeiträge, die bisher im Rahmen von Leistungsvereinbarungen von den beauftragten Organisationen ausbezahlt wurden, fallen vollständig weg.

Die bei der Marktstützung abgebauten Mittel in der Höhe von rund 70 Millionen Franken werden zu den Direktzahlungen umgelagert. Damit wird die Erhöhung des Zusatzbeitrages für offenes Ackerland und Dauerkulturen um zirka 200 Franken auf etwa 600 Franken je Hektare finanziert.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Grenzschutzes, der Marktstützung und der Direktzahlungen reduziert sich die Wirtschaftlichkeit aller Ackerkulturen. Teilweise lassen sich die Einbussen mit Produktivitätssteigerungen und der Nutzung von Grösseneffekten auffangen. Die im Vergleich zur EU immer noch rund doppelt so hohen Produzentenpreise gewährleisten zusammen mit den Anbaubeiträgen und den Direktzahlungen, dass in der Schweiz auch ab 2009 weiterhin erfolgreich Ackerbau betrieben wird.

- *Anpassung von Artikel 54 LwG, Beiträge für die Produktion von Zuckerrüben statt pauschale Abgeltung der Zuckerfabriken*
- *Anpassung von Artikel 56 LwG, Abschaffung der Beiträge für die Verarbeitung von Ölsaaten*
- *Aufhebung von Artikel 57 LwG, Aufhebung der Beiträge für die Verwertung von Kartoffeln*

Versteigerung des Teilzollkontingents Kartoffeln

Wie das TZK Kartoffelprodukte soll neu auch das TZK Kartoffeln durch Versteigerung verteilt werden. Mit dem Übergang zur Versteigerung und der Abschöpfung der Kontingentsrente entsteht für den Handel ein Anreiz, mehr inländische Ware einzulagern. Damit sollte sich der Umfang der vorübergehenden TZK-Erhöhungen

reduzieren lassen, was den Absatz für inländische Kartoffeln verbessert. Mit der Einführung der Versteigerung intensiviert sich zudem der Wettbewerb unter den Importeuren, da mit dem heutigen Inlandleistungsprinzip der Kreis der Importberechtigten eingeschränkt ist. Es ist neu allen Marktakteuren möglich, direkt TZK-Anteile zu erwerben. Dies weicht feste Strukturen auf und bringt die Margen der nachgelagerten Stufen der Kartoffelwirtschaft unter Druck. Davon dürften insgesamt sowohl Produzenten wie auch Konsumenten profitieren.

Die Versteigerung soll nach dem Gebotspreisverfahren durchgeführt werden. Das TZK wird wie bisher entsprechend den Bedürfnissen des Marktes auf die Warenkategorien Saatkartoffeln, Speisekartoffeln und Veredlungskartoffeln aufgeteilt. Die Warenkategorie Saatkartoffeln soll vorab für Einfuhren von hochwertigem Basis Saatgut, welches frei von Virusbefall ist und für die Vermehrung benötigt wird, bestimmt sein. Es soll auch weiterhin möglich sein, die Einfuhren nach Anhörung der interessierten Kreise zeitlich gestaffelt freizugeben. Bei einer vorübergehenden Erhöhung des TZK infolge eines ungenügenden Inlandangebotes werden die Zusatzmengen der einzelnen Warenkategorien zum TZK zugeschlagen und mitversteigert. Diese Massnahme ermöglicht, die Vorteile der Versteigerung auch für allfällige Zusatzmengen zu nutzen.

Die Versteigerung ist die wettbewerbsgerechtere Zuteilungsart als das Inlandleistungssystem. Die Versteigerungserlöse sind keine zusätzliche Belastung, die den Handel beeinträchtigt. Die Importeure sind nur deshalb bereit, für ein Kontingent zu bezahlen, weil sie dank der Beschränkung der Importmenge im Inland einen höheren Preis verlangen können. Eine Versteigerung von Quoten mit tiefem KZA im Verhältnis zum Warenwert und jährlicher Ausnutzung des Kontingentes erhöht somit nicht den Preis der importierten Produkte; sie bewirkt lediglich einen teilweisen Transfer der Renten von den bisherigen Akteuren zum Staat. Gemäss einer verwaltungsinternen Schätzung dürften die maximal möglichen Kontingentsrenten eine Grössenordnung von jährlich 2 bis 3 Millionen Franken erreichen. Wieweit diese Kontingentsrenten bei den Importeuren bleiben, und wieweit sie an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden, ist schwer zu ermitteln. Das Ausmass hängt vom Funktionieren des Wettbewerbs ab.

- *Einführung eines neuen Artikels 22a LwG, Versteigerung des Teilzollkontingents Kartoffeln statt Zuteilung gemäss Inlandleistung*

2.2.5 Obst-, Gemüse- und Gartenbau

2.2.5.1 Ausgangslage

Der Grenzschutz ist das zentrale Stützelement für den Obst- und Gemüsemarkt. Er hat zum Ziel, das saisonale inländische Angebot vor billigen Importen zu schützen. Die Einfuhren erfolgen ausser beim Tiefkühlgemüse und Tafelkernobst fast ausschliesslich innerhalb der ZK. Das inländische Angebot auf den Obst- und Gemüsemärkten ist im Laufe eines Jahres starken Schwankungen unterworfen. Die ZK für Frischobst und Frischgemüse werden deshalb zeitlich gestaffelt freigegeben. Die Freigabezeiträume bei den meisten Erzeugnissen betragen weniger als eine Woche.

Obwohl die Zölle gemäss den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Uruguay-Runde reduziert wurden, konnten die schweizerischen Marktanteile beim Frischobst und Frischgemüse gehalten werden. Zurückzuführen ist diese Stabilität

einerseits auf den nach wie vor hohen Grenzschutz und andererseits auf die unter dem Druck eines härteren Wettbewerbsumfeldes erzielte Effizienzsteigerung der Sektoren. Änderungen der einschlägigen Verordnungen, die mit der Branche ausgehandelt wurden und ab 2007 in Kraft treten dürften, werden zu einer Liberalisierung der Einfuhr von 16 Frischgemüsen und einer vereinfachten Bewirtschaftung der Kontingentsteilmengen für zwölf weitere Frischgemüse führen. Die entsprechende Verschärfung des Wettbewerbs dürfte von der Produktion zu bewältigen sein. Beim Schweizer Tiefkühlgemüse liess hingegen die stärkere Konkurrenz den Marktanteil schrumpfen.

Die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes für Spirituosen im Jahr 1999 brachte die aus einheimischen Früchten hergestellten Spirituosen unter grösseren Wettbewerbsdruck. Entsprechend ging deren Marktanteil in den vergangenen zehn Jahren um einen Drittel zurück. Gleichzeitig sank der Produzentenpreis für einheimisches Brennbst der Standardqualität um ein Viertel. Die schrittweise Abschaffung der Zölle auf Spirituosen aus der EU (Abkommen über verarbeitete Agrarerzeugnisse) auf den 1. Februar 2007 wird eine nahezu vollständige Liberalisierung des Handels mit Obstspirituosen zur Folge haben.

Neben dem Grenzschutz bestehen mit den Exportsubventionen und den Beiträgen zur Deckung der Lagerkosten für Obstsaftkonzentrat zwei Marktstützungsmassnahmen. Zudem können für die Umstellung bzw. die Einführung von innovativen Kulturen in der Obst- und Gemüseproduktion sog. Marktanpassungsbeiträge ausgerichtet werden. Diese Massnahme, die im Rahmen der AP 2007 eingeführt wurde, bewährt sich insbesondere im Bereich der innovativen Kulturen, wo bisher rund 70 Hektaren unterstützt wurden. Es handelt sich hierbei ausschliesslich um Kulturen, für die kein Grenzschutz besteht; z.B. Konservenkirschen, die sich für maschinelles Pflücken eignen, Tafeltrauben und weisse Spargeln. Die Gesetzesgrundlage für die Ausrichtung dieser Beiträge gilt bis 2011.

2.2.5.2 Konzept

Abschaffung der Exportsubventionen für Obstsaftkonzentrat

Im Gleichschritt mit der Abschaffung aller auf dem LwG basierenden Exportsubventionen wird auch die Aufhebung jener für Obsterzeugnisse und Obstsaftkonzentrat vorgeschlagen. Diese Beihilfen werden spätestens Ende 2009 auslaufen. Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors dürfte sich dadurch erhöhen, bevor die ersten Auswirkungen des Grenzschutzabbaus in der aktuellen WTO-Runde spürbar werden. Gegenwärtig ermöglichen die Subventionen die Ausfuhr von Erzeugnissen, die keine Wertschöpfung erzielen. Die auf den internationalen Märkten erzielten Preise für Obstsaftkonzentrate decken oft nicht einmal die Verarbeitungskosten. Entsprechend sind die Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten für Obstsaftkonzentrate überdimensioniert. In Zukunft sollen nur noch Obsterzeugnisse besonderer Qualität auf die internationalen Märkte gelangen. Im Falle der Konservenkirscherzeugnisse und der Apfelpulver zeigen die Marktverhältnisse, dass die Ausfuhr ohne Subventionen wettbewerbsfähig sein können.

Von der Aufhebung der Exportsubventionen am stärksten betroffen sind Hochstamm-Feldobstbäume und insbesondere Birnbäume, deren Ernte in der Regel zu zwei Dritteln exportiert wird. Um die Auswirkungen der Abschaffung dieser an die Obstverwertung gekoppelten Finanzhilfen abzufedern, wird ein Teil der bisherigen

Mittel umgelagert und zur Finanzierung der Strukturverbesserungsmassnahmen (Ziff. 2.6.2) sowie der Beiträge für Hochstamm-Feldobstbäume im Rahmen der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV, Ziff. 2.3.2) eingesetzt. Auf diese Weise sind genügend Gelder vorhanden, damit Hochstamm-Obstgärten von einem hohen ökologischen und landschaftlichen Interesse dort erhalten werden können, wo dies die regionalen Akteure wünschen.

- *Aufhebung von Artikel 26 LwG, Abschaffung der Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Erzeugnisse*

2.2.6 Weinwirtschaft

2.2.6.1 Ausgangslage

Öffnung der Grenze verändert die Produktionsstruktur

Die schrittweise Öffnung der Grenzen seit 1995 hat den Weinmarkt stark beeinflusst. Insbesondere die Weissweineinfuhren, die sich seither verdreifacht haben, setzen die schweizerische Produktion unter starken Druck. Seit Januar 2001 sind die drei ursprünglich bei der WTO notifizierten Wein-Zollkontingente in einem einzigen Kontingent von 170 Millionen Liter zusammengefasst. Von 1990–2004 ging der Weinkonsum von 320 auf 283 Millionen Liter zurück. Der Konsum von Schweizer Weinen ging von 140 auf 112 Millionen Liter zurück, wobei sich der Absatz von Weiss- und Rotwein unterschiedlich entwickelten. So verzeichneten Weissweine einen Konsumrückgang von 27 Millionen Litern; der Rotweinverbrauch hingegen legte um 3 Millionen Liter zu. Der Marktanteil der Schweizer Weine schrumpfte von 43,7 auf 39,7 Prozent.

Die im Rahmen der AP 2007 eingeführten Massnahmen fördern die Anstrengungen der Branche, in einem Umfeld des härteren internationalen Wettbewerbs das Angebot an die Nachfrage anzupassen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Umstellungsbeiträge, mit denen der Bund die teilweise Rodung der mit Chasselas und Müller-Thurgau bestockten Flächen und den Anbau anderer Rebsorten unterstützt. Diese Massnahme ist bis 2011 befristet (Art. 66).

Unangepasste Klassierungs- und Kennzeichnungsregelung führt zur Deklassierung von Qualitätswein

Zurzeit beruht die Bezeichnung der Weine (Art. 63) auf einem doppelten System, das auf zwei unterschiedlichen institutionellen Ebenen geregelt wird: Einerseits kennen wir auf Bundesebene die Einteilung in die Kategorien 1, 2 und 3⁷³ in der Weinverordnung sowie Kennzeichnungsbestimmungen (mit vier Sachbezeichnungen) in der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) über

⁷³ SR 916.140; 1. Kategorie: Trauben, die zur Herstellung von Weinen mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung verarbeitet werden können; 2. Kategorie: Trauben, die zur Herstellung von Weinen mit Herkunftsbezeichnung verarbeitet werden können und 3. Kategorie: Trauben, die zu Weinen ohne kontrollierte Ursprungs- oder Herkunftsbezeichnung verarbeitet werden können.

alkoholische Getränke (Art. 9)⁷⁴ und andererseits die Bezeichnungen, für die hauptsächlich die Kantone zuständig sind (AOC). Die Kantone haben zudem die Möglichkeit, die vom Bund festgelegten Mindestanforderungen der einzelnen Kategorien zu erhöhen. Wo dies der Fall war, legten die Kantone für die Kategorien 2 und 3, insbesondere bei Weissweinen, ähnliche Ertragsbeschränkungen wie für die Kategorie 1 fest. Deshalb setzt sich in einem normalen Jahr die Produktion zu 99 Prozent aus Weinen mit einer Ursprungsbezeichnung (AO) bzw. kontrollierten Ursprungsbezeichnung (AOC) zusammen. Die verkaufsrelevante Segmentierung des Angebots in Ursprungs-, Land- und Tafelweine sowie Weine ohne weitere Bezeichnung erfolgt erst auf Stufe Vermarktung. Je nach Marktverhältnissen wird somit ein Teil der Weine erster Kategorie in die zweite bzw. die dritte Kategorie deklassiert. In den vergangenen Jahren ist der Absatz von Weinen der 1. Kategorie rückläufig, jener der 2. Kategorie zunehmend. Der Anteil jener Weine, die nach strengen Qualitätsanforderungen der 1. Kategorie produziert werden, jedoch zum deutlich niedrigeren Preis der 2. Kategorie abgesetzt werden müssen, hat deshalb deutlich zugenommen. Aufgrund der Produktionsbeschränkungen, die je nach Kanton und Rebsorte zwischen 0,8 und 1,4 Kilogramm pro Quadratmeter betragen sowie der topografischen und klimatischen Bedingungen, belaufen sich die Produktionskosten je Kilogramm Trauben der Kategorie 1 auf 2,50 bis 6 Franken. Die realisierten Verkaufspreise für Weine der Kategorie 2 vermögen jedoch diese Produktionskosten nicht zu decken. Mit der gegenwärtigen Klassierungs- und Kennzeichnungsregelung wird das Preis-Qualitätsverhältnis verfälscht und eine rentable Produktion erschwert.

Potenzial zur Optimierung der Weinwirtschaftskontrollen

Heute bestehen zwei Arten von Kontrollen in der Weinwirtschaft: Die Weinlesekontrolle nach Artikel 65 und die Weinhandelskontrolle nach den Artikeln 67 bis 69. Erstere richtet sich nach der Weinverordnung⁷⁵. Sie wird von den kantonalen Ämtern für Weinbau bzw. den Kantonschemikern vorgenommen. Jeder Weinproduzent untersteht dieser Kontrolle, die Modalitäten sind jedoch von Kanton zu Kanton verschieden. Einige Kantone haben die Selbstdeklaration eingeführt, andere führen die Kontrolle systematisch über Hilfskontrolleure durch. Der Bund übernimmt, je nach Finanzkraft der Kantone, 60 bis 80 Prozent der Kosten. Die Weinlesekontrolle kommt dem Bund auf rund eine Million Franken zu stehen.

Die Weinhandelskontrolle wird in der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein⁷⁶ geregelt. In einigen Kantonen (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ) werden sowohl die Weinhändler als auch die Selbsteinkellerer⁷⁷ durch die Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission (EWHK) kontrolliert. Die übrigen Kantone nutzten die in der Verordnung gebotene Möglichkeit, für die Selbsteinkellerer eine gleichwertige kantonale Kontrolle einzuführen. Die Kosten für die Kontrollen der EWHK, die sowohl Schweizer als auch ausländische Weine betreffen, belaufen sich

⁷⁴ SR 817.022.110; 1. Kategorie: Weine mit Ursprungsbezeichnung; 2. Kategorie: Weine mit der Sachbezeichnung «Tafelwein» oder, wenn eine Mengenbeschränkung verfügt wurde, mit der Sachbezeichnung «Landwein», wobei beide mit einer geografischen Herkunft zu ergänzen sind und 3. Kategorie: Weine mit der Sachbezeichnung «Wein», eventuell ergänzt mit der Angabe der Farbe.

⁷⁵ SR 916.140

⁷⁶ SR 916.146

⁷⁷ Als Selbsteinkellerer gelten Betriebe, die nur ihre eigenen Trauben verwerten und pro Jahr Maximum 2000 Liter aus dem gleichen Produktionsgebiet zukaufen.

auf rund 2,6 Millionen Franken bzw. rund einen Rappen pro konsumiertem Liter Wein. Sie werden vollständig durch Abgaben der kontrollierten Firmen gedeckt.

Mit der Weinlesekontrolle werden die Ertragsbeschränkungen, die Qualitätsbestimmungen und die Herkunft der Trauben auf Stufe Produktion kontrolliert. Bei der Kontrolle des Handels mit Wein geht es um den Schutz der Bezeichnungen und Herkunftsangaben. Zur Kontrolle dienen die Kellerbuchhaltung sowie die verschiedenen Begleitdokumente. Beide Kontrollen ergänzen sich und stellen miteinander sicher, dass Qualität und Herkunft den Angaben der Etikette entsprechen.

2.2.6.2 Konzept

Der Marktauftritt der Schweizer Qualitätsweine soll durch klare Produktionsbedingungen, eine vereinfachte und transparente Segmentierung, kohärente und EU-kompatible Bezeichnungen sowie durch eine konsequente Qualitätskontrolle gestärkt werden. Die markttechnische Deklassierung von Weinen beeinflusst die Wirtschaftlichkeit der Produktion negativ. Deshalb sollen Produzenten und Einkellerer vorgängig frei entscheiden können, für welches Segment sie produzieren wollen.

Produktionsregeln, Klassierung und Kennzeichnung der Marktsegmentierung anpassen

Produktionsregeln gehören ins Landwirtschaftsrecht, die Bezeichnungsregeln und die önologischen Verfahren ins Lebensmittelrecht. Daran soll, obschon eine konsequente Angleichung an das EU-Recht eine Zusammenfassung all dieser Bestimmungen im Landwirtschaftsrecht rechtfertigen würde, nichts geändert werden. Entscheidend ist aber, dass in allen betroffenen Rechtstexten die gleichen Begriffe und die gleichen Definitionen verwendet werden. Deshalb sollen die Klassierung sowie die Kennzeichnung in Einklang gebracht werden.

Es sollen drei auf Produktionskriterien und Qualitätsanforderungen (Mindestzuckergehalt, Höchstertrag, Rebsorten, Abgrenzung des Produktionsgebiets usw.) beruhende Produktionsklassen und somit auch Kennzeichnungen definiert werden. Die neue Einteilung lautet: Kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC/GUB)⁷⁸, Landwein (LW) und Tafelwein (TW) und gilt für alle Stufen von der Produktion bis zum Verkauf.

Die *AOC-Weine* bilden die Elite der Schweizer Weine. Die Mindestanforderungen sollen entsprechend formuliert werden und u.a. kohärent mit den Grundkriterien der EU-Gesetzgebung sein. Diese Kriterien betreffen die Abgrenzung des Produktionsgebiets, die Wahl der Rebsorten, die für die Bezeichnung anerkannten Anbaumethoden, den natürlichen Zuckergehalt, den Höchstertrag je Flächeneinheit, die bewilligten Methoden der Weinbereitung sowie die Analyse und organoleptische Prüfung. Als Verkaufsbezeichnung soll, wie bis anhin, der Name des Produktionsgebiets dienen zusammen mit der spezifischen Bezeichnung «kontrollierte Ursprungsbezeichnung», wobei die Verwendung einer näheren Ortsbezeichnung möglich ist, wenn das Pflichtenheft dies vorsieht. Der Bund soll neu, im Sinne einer Harmonisierung unter den Kantonen und der anderen landwirtschaftlichen AOC, die zu beachtenden Produktionsregeln präzisieren sowie Mindestanforderungen festlegen.

⁷⁸ Gleichzusetzen mit den «Qualitätsweinen bestimmter Anbaugebiete» der EU.

Die praktische Umsetzung für die einzelnen Weine bleibt den Kantonen vorbehalten, da die für die Kennzeichnung verwendeten Namen Gemeingut der Bewohner des Kantons bzw. des Produktionsgebiets sind. Die Kantone sind somit nach wie vor befugt, für ihre AOC-Weine strengere Produktionsregeln, insbesondere tiefere Ertragsbegrenzungen je Flächeneinheit als der Bund festzulegen.

Die *Landweine* stellen die mittlere Klasse dar. Die Mindestanforderungen sind nicht so hoch wie für die AOC-Weine und beziehen sich hauptsächlich auf die Produktionsbegrenzung pro Flächeneinheit (z.B. 1,8 kg/m²), den Mindestzuckergehalt und das geografische Gebiet. Ein höherer Ertrag pro Flächeneinheit soll einen tieferen Preis ausgleichen. Verkauft wird das Erzeugnis unter dem Namen eines zu bestimmenden Gebiets (grösser als ein Kantonsgebiet wie z.B. Chasselas Romand, Ostschweizer Blauburgunder) und der spezifischen Bezeichnung «Landwein». Traditionelle Bezeichnungen wie «Goron» oder «Nostrano» sind ebenfalls zulässig.

Da sich in der Regel die Produktionsgebiete für Landwein über das Territorium eines Kantons ausdehnen, muss der Bund für die Reglementierung zuständig sein. Was die traditionellen Bezeichnungen anbelangt, können die Zuständigkeiten teilweise den Kantonen übertragen werden.

Die *Tafelweine* bilden die unterste Klasse. Die Produktionsregeln müssen viel Handlungsspielraum offen lassen und lediglich den Mindestanforderungen des Lebensmittelrechts entsprechen. In diesem Segment muss der Weinbauer oder Einkellerer den Wein nach seinen eigenen Produktionskriterien herstellen können. Die Verkaufsbezeichnung wird im Einklang mit den Regeln der EU «Schweizer Tafelwein» ohne eine weitere Ortsbezeichnung wie einen Kantons-, Gemeinde- oder Flurnamen sein. Das Erzeugnis kann wie bis anhin durch die Verwendung eines Fantasienamens oder einer Marke personalisiert werden. Die Mindestanforderungen werden einheitlich vom Bund festgelegt.

Für Weine, die den Anforderungen der neuen Klassierung und Kennzeichnung nicht entsprechen (z.B. Mischungen von Schweizer mit ausländischen Weinen) sowie für ausländische Weine oder Weinmischungen, die nicht in eine der drei Klassen integriert werden können, gilt gemäss der Lebensmittelgesetzgebung die Sachbezeichnung «Wein».

Diese neue Einteilung dürfte zusammen mit der Erhöhung der Differenzierung zwischen den AOC-Weinen, den Land- und Tafelweinen und einer Verschärfung der AOC-Regeln den Teufelskreis der nachträglichen Deklassierung durchbrechen. Sie erhöht zudem den Handlungsspielraum der Akteure und verbessert die Marktausrichtung der Weinproduktion deutlich.

Anpassung der Einteilung und der Produktionsbestimmungen an die gegenwärtig benutzten Bezeichnungen

Das oben skizzierte System stellt im Wesentlichen eine Anpassung der Einteilung der Weine und der dazugehörigen Produktionsbedingungen an das gegenwärtige Bezeichnungsrecht dar. In der Tat kennen wir heute in der Produktion drei Kategorien, welche sich jedoch gemäss Bezeichnungsrecht (Art. 9 VAG) in vier Sachbezeichnungen unterscheiden. Die Produktionskategorie 2 wird in die Unterkategorien «Landweine» (Produktion mit Mengenbeschränkung) und «Tafelweine» (Produktion ohne Mengenbeschränkung) aufgeteilt. Weine der Kategorie 3 dürfen gemäss VAG nur mit der Sachbezeichnung «Wein» auf den Markt gebracht werden, wobei ein Hinweis auf die Farbe erlaubt ist. Zusätzliche Angaben über Ursprung, Herkunft,

Rebsorte oder Jahrgang sind verboten. Andererseits hält Artikel 10 VAG fest, dass auf den Weinen das Produktionsland ersichtlich sein muss, sofern es sich nicht aus der Sachbezeichnung oder dem Namen der Firma oder des Produzenten ableiten lässt. Der Widerspruch zwischen Artikel 9 und 10 VAG soll bei der nächsten Revision behoben werden. Festzuhalten ist, dass in den letzten Jahren die effektive Produktion von Weinen der Kategorie 3 nur rund 1 Promille betrug. Bei den unter der Sachbezeichnung «Wein» verkauften Schweizer Produkten handelt es sich demzufolge um freiwillig deklassierte Weine.

- *Anpassung der Artikel 63 und 64 LwG und Zusammenschluss in Artikel 63, Aufhebung der Klassierung nach Kategorien (1, 2 und 3) und Erlass von minimalen Anforderungen an die Produktion für AOC-Weine, Landweine und Tafelweine*

Einheitliche Vorgaben für die Weinwirtschaftskontrollen

Die in der Vernehmlassungsunterlage vorgeschlagene Zusammenlegung der Weinlese- und Weinhandelskontrolle wird aufgrund der Ergebnisse nicht weiter verfolgt. Die Umsetzung der Weinlesekontrolle soll weiterhin bei den Kantonen liegen. Im Sinne einer über alle Kantone harmonisierten Kontrolle sollen die in der Weinverordnung erlassenen Vorschriften präzisiert werden. Es geht insbesondere um die Feststellung der Produktionsflächen, die Berücksichtigung von in Umstellung oder Erneuerung befindlichen Flächen, die klare Festlegung der Mengengrenzung in Kilogramm oder in Litern, die eventuelle Festlegung eines Umrechnungsfaktors von Kilogramm zu Liter usw. Damit soll den Kritiken der Ungleichbehandlung entgegen gewirkt werden. Im Weiteren soll auch die Kontrollmethode im Sinne einer risikobasierten auf Selbstkontrolle fussenden Lösung vorgesehen werden. Die Finanzhilfen des Bundes sollen neu als Pauschalbeträge an die Kantone ausgerichtet werden. Als Grundlage der Berechnung soll die erwünschte Leistung und die Rebfläche der Kantone dienen.

Auch die Kontrolle des Handels mit Wein soll im Grundsatz so belassen werden wie sie heute ist. D.h., dass auch in Zukunft neben den Kontrollen durch die EWHK auch die Ausnahmeregelung der gleichwertigen kantonalen Kontrollen für die Selbstkellerer möglich sein wird.

Mit der Unterzeichnung der bilateralen Verträge vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der EU wurde im Anhang 7 – Handel mit Weinerzeugnissen – die Schweizerische Weingesetzgebung als gleichwertig anerkannt. Dies konnte u.a. erfolgen, weil die Bestimmungen betreffend die Kontrolle des Handels mit Wein im LwG (Art. 67 bis 69) und die dazugehörige Verordnung als der EU-Gesetzgebung gleichwertig angesehen wurden.

Gemäss Artikel 5 von Anhang 7 treffen die Parteien (Schweiz, EU) alle erforderlichen Massnahmen, um den gegenseitigen Schutz der Namen der Weinbauerzeugnisse zu gewährleisten. Es gilt, die missbräuchliche Verwendung von Namen und Bezeichnungen zu verhindern. Dies bedingt ausgebildete Kontrolleure, welche neben der schweizerischen auch die europäische sowie die Gesetzgebung der wichtigsten Importländer (USA, Chile, Argentinien, Australien, Südafrika) kennen. Artikel 14 hält weiter fest, dass die Kontrollen systematisch oder stichprobenweise durchgeführt werden müssen. Bei stichprobenartigen Kontrollen muss durch die Anzahl, die Art und die Häufigkeit der Kontrollen sichergestellt werden, dass diese

repräsentativ sind. Die im Lebensmittelrecht festgeschriebene Selbstkontrolle mit amtlicher Überwachung kann diesen Auflagen nicht gerecht werden.

Die Kontrolle des Handels mit Wein durch die EWHK hat sich bewährt und wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen, vom Weinhandel begrüsst. Sie garantiert in einem gesamtschweizerischen Markt eine einheitliche Kontrolle. Sie hat zudem den grossen Vorteil, dass Firmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, nur einer Kontrolle unterstellt sind und dass Quervergleiche problemlos und schnell möglich sind.

Die Beibehaltung von verschiedenen Kontrollorganen für die Kontrolle des Handels mit Wein bedingt jedoch eine Harmonisierung und die Durchlässigkeit der Daten. In der Verordnung sind daher einheitliche Bestimmungen vorzusehen, welche die Zusammenarbeit vereinfachen und fördern. Es gilt, die Transparenz zu erhöhen und den ungehinderten Fluss der Informationen zwischen den verschiedenen Kontrollorganen zu gewährleisten. Im Gesetz wird die Möglichkeit geschaffen zur Errichtung einer zentralen Datenbank, wie sie z.B. in Österreich eingeführt wurde und dort zu guten Ergebnissen geführt hat. Die unter Ziffer 2.9.2 erwähnten Grundsätze sind zu berücksichtigen. Beachtung ist insbesondere der Vermeidung von Doppelerhebungen von Stammdaten zu schenken. Weiter sind Bestrebungen zu unternehmen, um die Kontrollen soweit als möglich und ohne Qualitätseinbussen zu vereinfachen und die Kosten zu senken. In diesem Sinne soll in Zukunft die Kontrolle aufgrund von Stichproben erfolgen, wobei die zu kontrollierenden Firmen nach dem Prinzip der Risikoanalyse auszuwählen sind. Es ist jedoch zu gewährleisten, dass in einem festzulegenden Rhythmus alle Firmen überprüft werden.

- *Anpassung der Artikel 65, 67 bis 69 LwG und Zusammenschluss in Artikel 64*

2.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG)

2.3.1 Ausgangslage

Direktzahlungen sind eines der zentralen Elemente der heutigen Agrarpolitik. Sie ermöglichen eine Trennung der Preis- und Einkommenspolitik, ergänzen das bäuerliche Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen und fördern Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind (Art. 104 Abs. 3 Bst. a und b BV).

Die allgemeinen Bestimmungen (Art. 70 und 71) enthalten die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Wie die Vernehmlassung gezeigt hat, ist die konkrete Ausgestaltung dieser Bestimmungen auf Verordnungsstufe Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen (z.B. die Ausgestaltung des ÖLN oder das minimale Arbeitsaufkommen), die entsprechenden Bestimmungen auf Gesetzesebene sind politisch jedoch nicht bestritten.

Die allgemeinen Direktzahlungen (Art. 72 bis 75) können einerseits unterteilt werden in Beiträge, die auf der gesamten LN ausbezahlt werden und Beiträge, die dem Berg- und Hügelgebiet vorbehalten bleiben. Die Hangbeiträge und die TEP-Beiträge berücksichtigen die Bewirtschaftungsschwernisse und haben zum Ziel, dass die gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Leistungen auch im Berg- und Hügelgebiet erbracht werden. Andererseits kann unterschieden werden zwischen Beiträgen, die direkt an die Fläche gebunden sind und Beiträgen, die an die Haltung

Raufutter verzehrender Nutztiere gekoppelt sind. Die tiergebundenen Beiträge werden nur für Tiere ausgerichtet, für welche eine betriebseigene Futtergrundlage vorhanden ist. Insofern sind auch sie flächengebunden.

Mit den ökologischen Direktzahlungen (Art. 76 und 77) werden spezielle öko- und ethologische Leistungen der Landwirtschaft unterstützt. Zu diesen Programmen gehören:

- die Ökobeiträge, mit denen ökologische Ausgleichsflächen, die extensive Produktion von Raps und Getreide sowie der biologische Landbau gefördert werden;
- die Ökoqualitätsbeiträge (gemäss ÖQV), mit denen eine spezielle ökologische Qualität und die regionale Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen unterstützt werden ;
- die Abgeltungen nach Artikel 62a GSchG, mit denen empfindliche Grundwassereinzugsgebiete mit Nitrat-, Phosphat- oder Pflanzenschutzmittelp Problemen saniert werden;
- die Sömmerungsbeiträge, welche die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Alp- und Juraweiden unterstützen;
- die Ethobeiträge, welche die besonders tierfreundliche Stallhaltung und den regelmässigen Auslauf ins Freie fördern.

Tabelle 17

Das Konzept der Direktzahlungen

- | | |
|-------------------------|---|
| Allgemeine Bestimmungen | <ul style="list-style-type: none"> – ÖLN – Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe – Einhaltung Gewässerschutz, Umweltschutz und Tierschutz – Minimales Arbeitsaufkommen – Altersgrenzen – Grenzwerte für die Summe der Beiträge pro SAK – Grenzwerte bezüglich der Fläche oder Tierzahl je Betrieb, nach denen die Beitragsansätze abgestuft werden (fallen 2008 dahin) – Anforderungen an die landwirtschaftliche Ausbildung – Grenzwerte bezüglich steuerbarem Einkommen und Vermögen |
|-------------------------|---|

Allgemeine Direktzahlungen	Fläche	Tiere
	Alle Zonen	Flächenbeiträge
Berg- und Hügellgebiet	Hangbeiträge	TEP-Beiträge ²

Ökologische
Direktzahlungen

– Ökobeiträge

	Fläche	Tiere
Alle Zonen	Ökologischer Ausgleich Öko-Qualität Bio-Landbau Extensive Getreide- und Rapsproduktion (Extensio)	Besonders tierfreundliche Stallhaltung (BTS) Regelmässiger Auslauf ins Freie (RAUS)

- Sömmerungsbeiträge
- Gewässerschutzbeiträge

¹ Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

² Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere unter erschwerenden Produktionsbedingungen

Die Agroscope FAT Tänikon hat die allgemeinen Direktzahlungen auf ihre Wirkung bezüglich der agrarpolitischen Ziele untersucht⁷⁹. Die Untersuchungen ergaben folgende Resultate:

- Dem heutigen System der allgemeinen Direktzahlungen wird eine hohe Effektivität attestiert; die in der Verfassung definierten Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft werden mit dem heutigen Konzept erreicht.
- Entsprechend der Zielsetzung beeinflussen die allgemeinen Direktzahlungen die Produktion generell wenig. Insbesondere der Flächenbeitrag wirkt produktionsneutral. Die tiergebundenen Beiträge stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung auf Raufutterbasis (Pflege durch Nutzung).
- Eindeutig ist die Wirkung auf die Einkommen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen. Mit einem Franken Direktzahlungen wird bei den Bewirtschaftern ein Franken Ertrag generiert.
- Die Existenzfähigkeit kleiner Bergbetriebe hat durch die Einschränkung des Tierbesatzes gelitten. Hier handelt es sich um einen Zielkonflikt zwischen ökologischen und sozialpolitischen Zielen.

Die ökologischen Direktzahlungen wurden ebenfalls evaluiert. Insbesondere wurde überprüft, ob mit den heutigen Massnahmen die agrarökologischen Ziele erreicht werden (siehe Ziff. 1.3.7).

2.3.2 Konzept

Die Mittel, die aus der Milchmarktstützung und der Marktstützung im Ackerbau zu den Direktzahlungen umgelagert werden, sollen insbesondere über den RGVE-Beitrag, die TEP-Beiträge und den Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche eingesetzt werden. Auch die ökologischen Direktzahlungen erfahren einzelne Anpassungen. Diese Erhöhung der Direktzahlungen ist nötig, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin ohne Strukturbruch erbringen kann. Trotz steigender Direktzahlungen pro Betrieb nimmt die Agrarstützung insgesamt

⁷⁹ Mann S. und Mack G. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, Agroscope FAT Tänikon

ab, weil der infolge des Abbaus der Marktstützung und des Grenzschutzes eintretende Preisrückgang nur zum Teil mit Direktzahlungen kompensiert wird.

Das Grundkonzept der Direktzahlungen, wie es unter Ziffer 2.3.1 dargestellt wurde, hat sich grundsätzlich bewährt und wird beibehalten.

Punktuelle Änderungen bei den allgemeinen Bestimmungen

An der gesetzlichen Grundlage für die allgemeinen Bestimmungen werden keine Änderungen vorgeschlagen. So bleibt bspw. der ÖLN weiterhin Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen. Auf Verordnungsstufe sind jedoch punktuelle Anpassungen vorgesehen. So sollen etwa Betriebe, welche einen an die Fläche angepassten Viehbesatz haben und keinen Dünger zuführen, in Zukunft für den ÖLN keine Nährstoffbilanz mehr rechnen müssen. Für die übrigen Betriebe bleibt sie hingegen obligatorisch.

Ebenfalls auf Verordnungsebene geregelt ist das minimale Arbeitsaufkommen in SAK. Heute muss ein Betrieb mindestens 0,25 SAK aufweisen, um beitragsberechtigt zu sein. Dieser Wert soll beibehalten werden, da die Direktzahlungen eine Unterstützung für gemeinwirtschaftliche Leistungen darstellen, welche grundsätzlich auch von kleinen Betrieben erbracht werden.

Aus dem gleichen Grund soll an der vom Parlament in der Beratung der AP 2007 beschlossenen Aufhebung der Abstufung nach Fläche und Tierzahl (Art. 70 Abs. 5 Bst. d) festgehalten werden. Die bereits beschlossene Aufhebung wird demnach auf Anfang 2008 in Kraft treten. Auch grossen Betrieben sollen somit die erbrachten Leistungen unvermindert abgegolten werden.

Umgelagerte Mittel zielgerichtet ins Direktzahlungssystem integrieren

Gemäss Artikel 73 richtet der Bund *Beiträge für die Haltung von Raufutter verzehrenden Nutztieren* aus. Der Bundesrat kann bei Betrieben mit Milchproduktion die Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch und unter Berücksichtigung der für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel kürzen. Aus diesem Grund wird der Bestand für die Beitragsberechnung heute je 4400 Kilogramm vermarkteter Milch um eine Raufutter verzehrende Grossvieheinheit (RGVE) reduziert (Milchabzug). Im Zuge der Reduktion der Milchmarktstützung (vgl. Ziff. 2.2.2.2) kann der Abzug für vermarktete Milch abgeschafft werden. Dies soll in zwei Schritten geschehen. Im Jahr 2007 wird für die vom Abzug für vermarktete Milch betroffenen Grossvieheinheiten ein Betrag von 200 Franken entrichtet. Ab 2009 soll die Haltung aller Raufutter verzehrenden Nutztiere mit einem einheitlichen Beitrag von rund 600 Franken pro Grossvieheinheit (GVE) unterstützt werden. Der Abzug für vermarktete Milch wird hinfällig und die historisch bedingte Differenzierung zwischen den verschiedenen Beitragskategorien wird abgeschafft. Die Gesetzesgrundlage für den Abzug für vermarktete Milch kann gestrichen werden. Die Halter von Tieren, für welche bisher 900 Franken ausbezahlt worden sind, werden RGVE-Beiträge verlieren. Das sind insbesondere Mutterkuhhalter, Kälbermäster, Pferde-, Milchziegen- und Milchschafter. Die wirtschaftliche Parität der Milch- und Fleischproduktion wird mit diesem Umbau jedoch gewahrt, weil der Grenzschutz auf Fleisch bis zur Umsetzung der WTO-Bestimmungen höher ist als bei der Milch.

Die *TEP-Beiträge* als spezifisches Stützungsinstrument für Viehhalter im Berg- und Hügelgebiet sind geeignet, den Abbau von Marktstützungsmassnahmen im viehwirtschaftlichen Bereich auszugleichen. Diese Beiträge erlauben es, der Hügel- und

Berglandwirtschaft die notwendigen Mittel gezielt und direkt zukommen zu lassen. Daher sollen im Rahmen der Marktstützungsumlagerung auch die TEP-Beiträge nach oben angepasst werden. Vorgesehen ist eine Erhöhung auf das Jahr 2009 um rund 70 auf insgesamt 360 Millionen Franken pro Jahr. Mit dieser Erhöhung wird der Forderung entsprochen, eine Ersatzmassnahme für die mit der Aufhebung der Milchkontingentierung wegfallenden Zusatzkontingente zu schaffen. Sondermassnahmen zur Begünstigung von Talbauern, die ihr Jungvieh im Berggebiet aufziehen lassen, erübrigen sich damit und das bestehende Direktzahlungssystem kann im Sinne der allgemeinen Stossrichtung einfach und transparent gehalten werden. Damit mit der Beitragserhöhung kein Anreiz zur Intensivierung der Tierhaltung einhergeht, wird eine Raufutterbindung analog der RGVE-Beiträge eingeführt.

In zwei Schritten soll der *Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche* erhöht werden, von heute 400 auf rund 450 Franken für die Jahre 2007 und 2008 und ab 2009 auf etwa 600 Franken. Mit dieser Erhöhung wird der Reduktion des Grenzschatzes für Futtermittel und Brotgetreide sowie dem Abbau der Marktstützungsmittel bei den übrigen Ackerkulturen Rechnung getragen (vgl. Ziff 2.2.4.2).

Aufgrund beschränkter finanzieller Mittel wird es nötig, den *allgemeinen Flächenbeitrag* ab 1. Januar 2008 um rund 100 Franken zu senken. Die Reduktion wird damit auf alle Bewirtschafter bzw. Betriebe entsprechend ihrer LN verteilt.

Auch die ökologischen Direktzahlungen erfahren aufgrund der Umlagerung einige Anpassungen. So sollen die *Sömmerungsbeiträge* ab 2009 um 10 auf jährlich rund 100 Millionen Franken aufgestockt werden. Damit soll der Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft im Sömmerungsgebiet trotz des infolge des Abbaus der Milchmarktstützung tieferen Milchpreises weiterhin gewährleistet werden. Um die Auswirkungen der Abschaffung der an die Obstverwertung gekoppelten Finanzhilfen abzufedern (vgl. Ziff. 2.2.5.2) soll zudem ein Teil der entsprechenden Mittel umgelagert und zur Finanzierung der Vernetzung bzw. Qualität von Hochstamm-Feldobstbäumen verwendet werden.

- *Anpassung von Artikel 73 LwG, Streichung der Möglichkeit zur Reduktion der RGVE-Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch*

Vereinfachungen im Vollzug und in der Administration

Der Vollzug der Direktzahlungen sowie deren Administration werden durch folgende Änderungen vereinfacht:

- Direktzahlungen sollen neu nach verbindlichen Vorgaben des Bundes gekürzt werden (siehe Ziff. 2.8).
- Die Koordination der Kontrollen soll verbessert werden (siehe Ziff. 2.9).
- Die Datenerfassung und -verwaltung werden weiterentwickelt (siehe Ziff. 2.9).

Die entsprechenden im achten und neunten Titel des LwG vorgeschlagenen Gesetzesänderungen führen zu einer Reduktion des administrativen Aufwands sowohl bei den Landwirten als auch im Vollzug.

2.4 Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (Titel 3a LwG)

2.4.1 Ausgangslage

Das heutige agrarpolitische Instrumentarium liefert kaum Anreize, um die Nutzung der natürlichen Ressourcen laufend zu verbessern. Dies ist jedoch notwendig für die ökologische Weiterentwicklung der Landwirtschaft und im Sinne des Vorsorgeprinzips der Umweltsetzgebung. Die ökologischen Verbesserungspotenziale sind je nach Region oder Branche unterschiedlich. Generelle und wenig spezifische Massnahmen sind deshalb nicht geeignet. Ausserdem genügt offenbar, wie im Abschnitt über die Herausforderungen auf dem Gebiet der Ökologie dargelegt (Ziff. 1.3.7), der Stand der Technik heute nicht überall, um den erwünschten Zustand der Umwelt zu erreichen. Das regions- oder branchenspezifische Programm «nachhaltige Ressourcennutzung» hat zum Ziel, die von der landwirtschaftlichen Produktion benötigten Ressourcen wie Stickstoff, Phosphor und Energie effizienter zu nutzen, den Pflanzenschutz zu optimieren sowie den Boden und die biologische Vielfalt der Landwirtschaft noch besser zu schützen und nachhaltiger zu nutzen.

2.4.2 Konzept

Das Programm will diese Ziele durch einen Anreiz für eine rasche Übernahme von organisatorischen, technischen oder strukturellen Neuerungen in der landwirtschaftlichen Praxis erreichen. Ergänzend zur ÖQV und Artikel 62a GschG kann der Bund dazu Projekte, welche in den Zielbereichen des Programms Verbesserungen bewirken, mit Beiträgen unterstützen. Auch für diese Beiträge wird der ÖLN Voraussetzung sein. Das Programm dient nicht zur Erreichung eines rechtskonformen Zustandes, sondern zu einer stetigen Verbesserung des Standes der Technik in der Landwirtschaft. Das Konzept basiert auf einem bottom-up Ansatz. Eine regionale oder branchenspezifische Trägerschaft (privat oder öffentlich) erarbeitet ein Projekt, in dem sie das agrarökologische Verbesserungspotenzial in der Region bzw. Branche ausweist, projektspezifische Ziele setzt, die zu treffenden Massnahmen festlegt, die Umsetzung plant, die Kosten und die Finanzierung darlegt sowie die agronomische und ökologische Wirkung abschätzt. Das BLW prüft die materielle Zweckmässigkeit und die finanziellen Aspekte der eingereichten Projektgesuche. Es bezieht dabei das BAFU ein, welches die ökologische Effektivität beurteilt. Fallweise kann die zusätzliche Beurteilung durch andere Ämter sinnvoll sein.

Die Unterstützung des Bundes ist als Starthilfe auf 6 Jahre befristet. Es werden nur Massnahmen unterstützt, die voraussichtlich ohne weitere Unterstützung eine dauerhafte Verbesserung gewährleisten, indem sie mittelfristig wirtschaftlich sind. Die Höhe der finanziellen Unterstützung bemisst sich nach der Wirkung im Zielbereich. Der Beitrag des Bundes beträgt maximal 80 Prozent der anrechenbaren Kosten. Die restliche Finanzierung wird durch die Trägerschaft sichergestellt.

Die Beiträge sind zeitlich befristet. Sie werden in der Regel an eine Trägerschaft und nicht direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausbezahlt. Deshalb gehört die Massnahme nicht zu den Direktzahlungen. Da die Kantone keine finanzielle Unterstützung erbringen müssen, kann die Massnahme auch nicht den Strukturverbesserungen zugeordnet werden. Ein neuer Titel wird notwendig. Entsprechend ist in der

einleitenden Übersicht dieses Gesetzes Artikel 2 Absatz 1 mit einem neuen Buchstaben bb^{bis} zu ergänzen.

- *Einführung der neuen Artikel 77a und 77b LwG, Programm zur Förderung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen*

2.5 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)

2.5.1 Ausgangslage

Seit Beginn der neunziger Jahre erhöhte sich der Druck zu Strukturanpassungen und zum Ausstieg aus der Landwirtschaft, was sich u.a. an einer höheren Rate beim Strukturwandel zeigt. Die Mehrzahl der Betriebsaufgaben erfolgt aber nach wie vor im Rahmen des Generationenwechsels, oft mit dem Erreichen des AHV-Rentenalters.

Mit der Reform der Agrarpolitik wurden neue Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft gesetzt. In bestimmten Fällen können die geänderten Bedingungen bei bäuerlichen Familien zu grossen Problemen führen (Umstrukturierung und Reorganisation des Betriebes, Mehrfach- und teilweise Überbelastung). Betriebsformen, die von diesen Problemen besonders tangiert sind, lassen sich nicht genau abgrenzen, können aber mit folgenden Situationen und Strukturen charakterisiert werden:

- Betriebe mit ungenügendem Einkommen und ohne Möglichkeit einer Aufstockung: Der Betrieb ist auf ein Zusatzeinkommen ausserhalb der Landwirtschaft angewiesen. Eine fehlende berufliche Qualifikation erschwert jedoch das Aufnehmen einer Erwerbstätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft. Der Betrieb lebt von der Substanz.
- Betriebe mit hoher Verschuldung: Nötige Neuinvestitionen sind nicht möglich, bei ungenügendem Einkommen entsteht ein Liquiditätsengpass.
- Betriebe mit älteren Betriebsleiterinnen oder Betriebsleitern ohne Nachfolge und ohne genügende Altersvorsorge: Der Betrieb wird mangels einer angemessenen Altersvorsorge, wegen steuerlichen Belastungen, oder weil in Anspruch genommene Investitionshilfen zurückzahlen sind, nicht aufgeben.
- Betriebe mit anderen Schwierigkeiten: gesundheitliche, familiäre, rechtliche, finanzielle oder andere Probleme.
- Grundsätzlich kann Betriebshilfe in Form von zinslosen Darlehen gewährt werden, wenn ein Betrieb unverschuldet in finanzielle Bedrängnis gerät (Art. 78 Abs. 2). Mit der Betriebshilfe können bestehende Schulden umfinanziert und die Zinsbelastung so reduziert werden (Umschuldung). Im Rahmen der AP 2002 ist diese Möglichkeit auch für Betriebe, die auf Grund veränderter wirtschaftlicher oder agrarpolitischer Rahmenbedingungen in eine finanzielle Bedrängnis geraten, erweitert worden (Art. 187 Abs. 11). Ausserdem wurde im Rahmen der AP 2007 die Möglichkeit geschaffen, die Umschuldung von Bäuerinnen und Bauern zu unterstützen, die ihren Betrieb aufgeben wollen.

2.5.2

Konzept

Die Möglichkeit, Betriebshilfe an Betriebe zu gewähren, die infolge veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in finanzielle Bedrängnis geraten sind, ist auf höchstens zehn Jahre befristet (bis Ende 2008). Da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch weiterhin ändern werden, ist diese Befristung aufzuheben. Der Grundsatz, dass Betriebe, die aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen in finanzielle Bedrängnis geraten, Betriebshilfe beanspruchen können, soll damit in dauerndes Recht überführt werden.

- *Anpassung von Artikel 78 LwG, Gewährung von Betriebshilfe aufgrund veränderter Rahmenbedingungen unbefristet ermöglichen*

Heute müssen bei der Aufgabe der Selbstbewirtschaftung und gleichzeitigen Verpachtung des Landes bestehende Saldi von Investitionskrediten und Betriebshilfedarlehen innerhalb von drei Monaten zurückbezahlt werden. Ebenso müssen Beiträge, die vor weniger als 20 Jahren ausbezahlt wurden, umgehend pro rata temporis zurückbezahlt werden, wenn ein unterstütztes Gebäude nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wird. Diese Rückzahlungen können mit ein Grund sein, dass auf die angestrebte Verpachtung des Landes verzichtet wird, weil die dafür notwendigen Mittel nicht aufgebracht werden können.

Damit die sofortige Rückzahlung bei Betriebsaufgabe den Strukturwandel nicht behindert, sollen die zum Zeitpunkt der Betriebsaufgabe ausstehenden Investitionskreditsaldi und rückzahlungspflichtige Beiträge in Betriebshilfedarlehen umgewandelt werden können. Zudem sollen bereits bestehende Betriebshilfedarlehen ebenfalls über den Zeitpunkt der Betriebsaufgabe hinaus weitergeführt werden können. Damit wird die bisherige Regelung der rückwirkenden Verzinsung bestehender Betriebshilfedarlehen im Falle einer Betriebsaufgabe hinfällig. Die Darlehen sind anschliessend in jährlichen Raten zurückzubezahlen.

- *Anpassung der Artikel 79, 80 und 82 LwG, Umwandlung von Investitionshilfen in Betriebshilfe zur Erleichterung der Betriebsaufgabe ermöglichen*

2.6

Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)

2.6.1

Ausgangslage

Mit staatlichen Investitionshilfen wird die Anpassung der Betriebe und der landwirtschaftlichen Infrastrukturen an die sich ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen unterstützt mit dem Ziel, die Produktionskosten zu senken, die Ökologisierung zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zu stärken. Die Mittel werden zu einem grossen Teil im Berg- und Hügelland eingesetzt und leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum. Die Erfahrungen mit den Gesetzesbestimmungen der AP 2002 und den Anpassungen in der AP 2007 im Bereich der Strukturverbesserungen sind positiv. Die Einführung der Möglichkeit zur Unterstützung der Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich führte zu einer erhöhten Flexibilität sowie zu mehr unternehmerischem Freiraum. Die neuen Unterstützungsmöglichkeiten für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, für gemeinschaftliche Bauten zur Vermarktung in der Region erzeugter Produkte und zur Gewährung von

Starthilfedarlehen für die Gründung bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen brachten zusätzliche Erleichterungen und Entwicklungsmöglichkeiten für die bäuerlichen Betriebe.

Das bestehende Konzept zur Unterstützung von Strukturverbesserungen soll deshalb beibehalten werden. Sofern die zukünftigen Rahmenbedingungen dies erfordern, werden punktuelle Anpassungen in einzelnen Bereichen vorgenommen. Der Bottom-up-Ansatz ist ein strategischer Faktor für den Erfolg der Projekte, da damit die Akzeptanz und das Engagement der Beteiligten vor Ort sichergestellt werden können.

In der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zählen die Strukturverbesserungen zu den Verbundaufgaben. Dabei obliegen dem Bund die strategischen Vorgaben und die Oberaufsicht, während die Kantone mit der Durchführung der Projekte beauftragt sind. Mit der zweiten Botschaft zur NFA hat der Bundesrat dem Parlament eine Vielzahl von Gesetzesänderungen unterbreitet⁸⁰. Änderungen im LWG werden bei den entsprechenden Artikeln kommentiert.

Die Unterstützungsmöglichkeiten für die Diversifizierung (z.B. Agrotourismus) entfalten nur dann eine Wirkung, wenn auch die Raumplanung die nötigen Rahmenbedingungen für derartige Projekte schafft. Dies soll mit der vorgezogenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)⁸¹ im Bereich Bauen ausserhalb von Bauzonen erreicht werden. Der Bundesrat hat am 2. Dezember 2005 eine entsprechende Botschaft verabschiedet⁸².

Nach dem bestehenden Artikel 87 Absatz 2 sind die unterstützten Strukturverbesserungsmassnahmen gegenüber direkt betroffenen Gewerbebetrieben im unmittelbaren Einzugsgebiet wettbewerbsneutral zu gestalten. Der Bundesrat verordnete, dass die Kantone vor dem Entscheid über eine Investitionshilfe direkt betroffene Gewerbebetriebe sowie deren lokale oder kantonale Organisationen anhören müssen. Erbringen bestehende Gewerbebetriebe im Einzugsgebiet eine gleichwertige Dienstleistung oder erfüllen sie die vorgesehene Aufgabe gleichwertig, können keine Investitionshilfen des Bundes gewährt werden. Die notwendigen Abklärungen verursachen Aufwand, sind aber nötig für die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und den effizienten Mitteleinsatz.

Eine vom BLW unter Beizug des Schweizerischen Gewerbeverbandes in Auftrag gegebene Studie zur Gewerbenneutralität⁸³ untersuchte, ob im Wettbewerb zwischen Gewerbebetrieben und gewerblichen Nebenbetrieben von Landwirtschaftsbetrieben gleich lange Spiesse bestehen. Es wurde festgestellt, dass insgesamt in Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien kaum Unterschiede vorhanden sind, die den gewerblichen Nebenbetrieb gegenüber dem Gewerbe begünstigen. In vielen Gesetzen wurden überhaupt keine Differenzen festgestellt. Wo es Unterschiede gibt, sind diese oft nicht auf den Landwirtschaftsbetrieb, sondern auf den Umfang der Aktivitäten oder auf die Erwerbsform zurückzuführen, d.h. Nichtlandwirte mit kleinen Gewerbebetrieben profitieren ebenfalls von den betreffenden Erleichterungen.

⁸⁰ BBI 2005 6029

⁸¹ SR 700

⁸² BBI 2005 7097

⁸³ Raaflaub M., Bregy M. und Genoni M. (2005): Landwirtschaftliche Betriebe diversifizieren und suchen Wertschöpfung und Marktanteile im Gewerbe. Betreiben sie Konkurrenz mit ungleichen Spiessen?, SHL Zollikofen

Wichtig ist zudem die Erkenntnis, dass der Umfang der gewerblichen Aktivitäten der Landwirtschaftsbetriebe sehr beschränkt ist und dadurch auch die Auswirkungen auf konkurrenzierende Gewerbebetriebe limitiert bleiben. Dies ist durch die Tatsache begründet, dass es sich um Nebenbetriebe handelt, die das Einkommen des Hauptbetriebes ergänzen und verbessern. Hauptbetrieb bleibt der Landwirtschaftsbetrieb. Ebenso konnte in keinem der untersuchten Fallbeispiele festgestellt werden, dass dem gewerblichen Nebenbetrieb aus differenzierten Vorschriften oder Unterschieden im Vollzug Wettbewerbsvorteile zufallen. In Fällen mit Investitionshilfen wurde die geforderte Wettbewerbsneutralität nach Artikel 87 Absatz 2 korrekt vollzogen.

2.6.2 Konzept

Einzelbetriebliche Eintretenskriterien

Seit Einführung der AP 2007 wurde als wesentliches Eintretenskriterium zur Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen ein angemessenes Arbeitsaufkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit verlangt. Artikel 89 Absatz 1 legt mindestens 1,0 SAK fest. In der Strukturverbesserungsverordnung (SVV)⁸⁴ wurde ein minimales Arbeitsaufkommen von 1,2 SAK verlangt, und zwar für alle einzelbetrieblichen Massnahmen. Diese Limite wird mit Artikel 7 BGG harmonisiert und demzufolge auf 1,25 SAK festgesetzt (vgl. Ziff. 3.2.1). Ausnahmen können nach Artikel 89 Absatz 2 in Gebieten mit einer Gefährdung der Bewirtschaftung und Besiedelung gemacht werden. In diesen Gebieten genügt ein minimales Arbeitsaufkommen von 0,75 SAK. Buchhaltungsergebnisse zeigen, dass eine wirtschaftliche Produktion in unterschiedlichen Betriebsstrukturen möglich ist. Eine Studie der Agroscope FAT Tänikon⁸⁵ ergab, dass die SAK mit der Wirtschaftlichkeit der Betriebe korreliert und damit ein geeignetes Mass für deren Existenzfähigkeit ist. Hingegen ist die Aussagekraft der SAK für das effektive Arbeitsaufkommen auf den einzelnen Betrieben beschränkt, weil die SAK-Werte die Grössendegression, die Mechanisierungsstufe und die spezifischen Rahmenbedingungen der Betriebe nicht berücksichtigen.

Um die Wertschöpfungsmöglichkeiten auf Betrieben mit begrenztem Arbeitsaufkommen aus der Landwirtschaft zu erhöhen, soll für Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit, v.a. im Berg- und Hügelgebiet, eine reduzierte SAK-Eintretenslimite eingeführt werden. Der heute geltende Minimalwert für Gebiete mit geringer Siedlungsdichte von 0,75 SAK soll nicht unterschritten werden. Diese Anpassung steht in Einklang mit den vorgesehenen Lockerungen in der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, welche die Schaffung von Erwerbskombinationen auf dem eigenen Betrieb erleichtern sollen.

- *Anpassung von Artikel 89 LwG, tieferes Mindestarbeitsaufkommen für Massnahmen zur Diversifizierung*

⁸⁴ SR 913.1

⁸⁵ Lips M. (2005): Der Einfluss der Standardarbeitskraft (SAK) auf die Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung als Eintretenskriterium für einzelbetriebliche Investitionshilfemassnahmen, Agroscope FAT Tänikon.

Verfahren vereinfachen

Mit der AP 2002 ist die Durchführung der Verfahren weitgehend vereinfacht und an die Kantone delegiert worden. Das bundesinterne Mitberichtsverfahren weist jedoch nach wie vor Doppelspurigkeiten zu den kantonalen Verfahren auf. Die Publikationspflicht im kantonalen Publikationsorgan nach Artikel 12 und 12a NHG und Artikel 97 LwG soll zukünftig nur noch für Projekte vorgesehen werden, die einer Bewilligung oder Konzession nach eidgenössischem oder kantonalem Recht bedürfen. Nicht bewilligungspflichtig sind bei den Strukturverbesserungen die periodische Wiederinstandstellung von kulturtechnischen Anlagen und der Ersatz von Anlageteilen wie Pumpen oder die Erstellung einer Fernwirkanlage bei einer Wasserversorgung sowie technische Arbeiten.

Eine weitere Vereinfachung betrifft die Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung. Heute sind die Investitionshilfen zurückzuzahlen, wenn der Betrieb als Ganzes oder ein Betriebsteil mit Gewinn veräussert wird. Gleichzeitig müssen die gewährten Darlehen rückwirkend verzinst werden. Eine Rückerstattung soll künftig nur noch eingefordert werden, wenn der ganze Betrieb oder der unterstützte Betriebsteil gewinnbringend veräussert wird. Zudem soll die rückwirkende Verzinsung aufgehoben werden. Damit wird die Administration der Rückerstattung vereinfacht und gleichzeitig die vorzeitige Betriebsaufgabe erleichtert.

- *Anpassung der Artikel 91 und 97 LwG, Vereinfachung der Verfahren*

Investitionskredite für Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse und regionale Entwicklungsprojekte

Mit der AP 2007 wurde die Möglichkeit geschaffen, einzelbetriebliche Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich mit Investitionskrediten zu unterstützen. Darunter fallen auch die Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse. In der laufenden Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wird nun vorgesehen, dass bei Anlagen zur Energiegewinnung mehr als die Hälfte der verarbeiteten Biomasse landwirtschaftlichen Ursprungs sein muss, damit die Anlage zonenkonform ist. Um diese Anlagen wirtschaftlich zu betreiben, braucht es in der Regel eine grössere Menge Biomasse, als auf einem einzelnen Betrieb anfällt. Deshalb soll die Möglichkeit geschaffen werden, nicht nur einzelbetriebliche, sondern auch gemeinschaftliche Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse mit Investitionskrediten zu unterstützen.

Im Rahmen der AP 2007 hat das Parlament eine neue Gesetzesbestimmung beschlossen, die eine Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten ermöglicht (Art. 93 Abs. 1 Bst. c). Zwei Forschungsarbeiten⁸⁶ und zwei gegenwärtig laufende Pilotprojekte im Tessin (Brontallo) und Wallis (St. Martin/Val d'Hérens) liefern Grundlagen für die Umsetzung auf Verordnungsebene. Das in der Vernehmlassungsunterlage vorgestellte Umsetzungskonzept ist auf eine gute Akzeptanz gestossen. Im Gleichschritt mit den Erkenntnissen aus den Pilotprojekten werden nun die entsprechenden Ausführungsbestimmungen erarbeitet. Es hat sich bereits gezeigt, dass für regionale Entwicklungsprojekte nicht nur Beiträge, sondern auch Investitionskredite ein sinnvolles Instrument sein können. Es wird vorgeschlagen, eine entsprechende Geset-

⁸⁶ Bedürfnisanalyse im Unterengadin (GR) und Regionsanalyse im Bleniotal (TI); Ergebnisse sind einsehbar unter www.blw.admin.ch (Rubrik News > Studien und Evaluationen).

Know-how oder genügen die Kapazitäten (Zeit, Energie) nicht, um den Aufwand für die Bildung einer Trägerschaft oder für Abklärungen (Marktpotenzial, Businessplan usw.) bewältigen zu können.

Im Rahmen der NFA wurden die Zuständigkeiten für die Beratung und die Tierzucht neu geregelt. Der Bund übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge der Kantone an die beiden Beratungszentralen. Im Gegenzug sind die Kantone für die Finanzierung ihrer Beratungsdienste alleine verantwortlich. Die Zuständigkeit für die Tierzucht obliegt neu ausschliesslich dem Bund. Mit der zweiten Botschaft zur NFA hat der Bundesrat dem Parlament eine Vielzahl von Gesetzesänderungen unterbreitet⁸⁷. Die Anpassungen des LwG werden bei den Erläuterungen zu den entsprechenden Artikeln kommentiert.

2.7.2 Konzept

Mitfinanzierung einer fachlichen Begleitung in der Vorabklärungsphase von gemeinschaftlichen Projekten

Um die Erfolgchancen von gemeinschaftlichen Projektinitiativen und die Koordination zwischen bestehenden Instrumenten zu verbessern, muss frühzeitig eine Vorabklärung vorgenommen werden. In dieser Phase soll eine externe fachliche Begleitung vom Bund mitfinanziert werden können. Mit der neuen Unterstützungsmöglichkeit wird ein Anreiz zu einer vertieften und kompetenten Abklärung rechtzeitig vor der Projektrealisierung geschaffen. Gestützt wird damit v.a. auch die oft schwierige Phase zwischen einer Projektidee und einem umsetzungsreifen Projekt. In der Vorabklärungsphase werden die erforderlichen und relevanten Grundlagen für den Entscheid erarbeitet, über welche Förderinstrumente das Projekt letztlich umgesetzt werden soll. Die Idee zur Unterstützung von Projektinitiativen in dieser Form hat in der Vernehmlassung breite Zustimmung gefunden.

Die administrativen Hürden für die Einreichung von Gesuchen zur Unterstützung einer fachlichen Begleitung sollen möglichst gering gehalten werden. Hinter der Idee muss mindestens ein Initiativkomitee stehen (informeller Zusammenschluss mehrerer Personen). In einer Projektskizze müssen die Ziele, das geplante Angebot und die Vorstellungen über die Wirkung des Projekts sowie die künftige Organisationsform erläutert werden. Als Auftragnehmer für die fachliche Begleitung kommen private Beratungsbüros, aber auch kantonale Beratungsstellen in Frage.

Der Entscheid für die Unterstützung einer fachlichen Begleitung eines Projektes ist kein Präjudiz für eine spätere Umsetzung. Ergebnis der Vorabklärung kann auch der Ausstieg aus dem Projekt sein. Durch eine fachliche Begleitung werden aber umfassende Projekte, die das gesamte Potenzial einer Region erfassen, wesentlich erleichtert. Von den Trägerschaften der gemeinschaftlichen Projektinitiativen wird eine finanzielle Eigenleistung vorausgesetzt. Die Finanzhilfe des Bundes für die fachliche Begleitung beträgt 50 Prozent der ausgewiesenen Kosten bis zu einem festzulegenden Höchstbetrag. Die Gesuchsteller können ihren Antrag über eine Kantonsstelle oder auch direkt an das BLW richten.

⁸⁷ BBI 2005 6029

Eine Kofinanzierung der Kantone wird für die Unterstützung der fachlichen Begleitung nicht verlangt. Freiwillige Finanzhilfen des Kantons können jedoch zur Deckung der durch die Projektträgerschaft zu tragenden Restkosten beitragen. Die zuständigen Stellen der vom Gesuch betroffenen Kantone werden vom Bund rechtzeitig über eine allfällige Unterstützung informiert.

Nach Abschluss der fachlichen Begleitung müssen mindestens dokumentiert sein:

- Umfeldanalyse: Erfassen der regionalen Bedürfnisse und Entwicklungspotenziale, Abklärung der überregionalen Positionierung des geplanten Angebots (Dienstleistungen, Produkte), Abschätzung des Wertschöpfungspotenzials oder der ökologischen Wirkung.
- Businessplan und für ökologische Projektteile Umsetzungsplan: Darlegungen zu Projektzielen, Massnahmen, Finanzierung, Wirtschaftlichkeit (Eigenrentabilität nach dem Auslaufen öffentlicher Beiträge) und ökologischer Nutzen.
- Regionale Verankerung des Projekts: Abgleich und Abstimmung der Projektziele mit den übergeordneten regionalen Entwicklungszielen, Stellungnahme der Gemeinde(n) und/oder des Regionalverbands
- Trägerschaft: organisiert und solid (z.B. Genossenschaften, Gemeinden), setzt Rechtsform voraus (juristische Person)
- *Anpassung von Artikel 136 LwG, Mitfinanzierung einer Vorabklärung für gemeinschaftliche Projektinitiativen*

Gewerbliche Leistungen von Agroscope und des Gestüts gesetzlich regeln

Die Eidgenössischen landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten (Agroscope) und das Eidgenössische Gestüt in Avenches werden seit dem 1. Januar 2000 nach den Prinzipien von FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, 2. Kreis) geführt.

Nach den Prinzipien von FLAG können Agroscope und das Gestüt gewerbliche Leistungen anbieten. Gewerbliche Leistungen sind Leistungen, die Vor- und Nachleistungen zu rechtlich abgestützten Haupttätigkeiten darstellen, die innerhalb eines Nischenmarktes oder innerhalb des freien Marktes angeboten und gewinnbringend erbracht werden können (Kostendeckungsgrad >100 %). Sie weisen einen Zusammenhang mit der jeweiligen gesetzlichen Aufgabe auf und sind nicht auf die Errichtung einer zusätzlichen Infrastruktur angewiesen⁸⁸.

Neu dürfen Verwaltungseinheiten gewerbliche Leistungen nur erbringen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt. Im neuen Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005⁸⁹ ist keine allgemeine Regelung zu den gewerblichen Leistungen vorgesehen. Für Agroscope und das Gestüt soll deshalb eine entsprechende Gesetzesbestimmung geschaffen werden.

- *Anpassung Artikel 115 und 147 LwG, Ermächtigung von Agroscope und des Gestüts zur Erbringung gewerblicher Leistungen*

⁸⁸ Bundesversammlung, Büros des Ständerates und des Nationalrates (2003): Richtlinien der Büros des Ständerates und Nationalrates. Parlamentarische Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets der FLAG-Ämter.

⁸⁹ AS 2006 1275; Art. 41 wird erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt.

2.8 Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)

2.8.1 Ausgangslage

Infolge der Umlagerung eines Teils der Marktstützungsmittel zu den Direktzahlungen reichen die bestehenden Verwaltungsmassnahmen zur Durchsetzung des Gesetzes und Sanktionierung von Widerhandlungen, namentlich die Kürzung von Beiträgen, in gewissen Bereichen nicht mehr aus. Deshalb sind, insbesondere im Hinblick auf den geordneten Ausstieg aus der Milchkontingentierung, neue Instrumente notwendig.

Auch hat sich gezeigt, dass für die Durchsetzung gewisser Verbote, namentlich im Bereich der Produktionsmittel, die Strafbestimmungen präzisiert werden müssen.

Im Bereich Direktzahlungen erfolgen Kürzungen heute aufgrund einer von den Landwirtschaftsdirektoren festgelegten Richtlinie⁹⁰. Sie wird in den verschiedenen Kantonen jedoch teilweise unterschiedlich umgesetzt, was bei gleichen Verstössen oder Mängeln eine Ungleichbehandlung der Landwirte zur Folge haben kann. Zudem ist die heutige Regelung grundsätzlich nur für Verwaltungsbehörden verbindlich, nicht aber für unabhängige richterliche Instanzen.

2.8.2 Konzept

Für diejenigen Fälle von Zuwiderhandlungen, die nicht mit einer Kürzung von Beiträgen oder dem Entzug von Berechtigungen geahndet werden können, ist die Belastung mit einem Geldbetrag vorzusehen. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes sollen neue exekutorische Instrumente geschaffen werden. Die im Gesetz statuierten Einschränkungen und Verbote werden durch die entsprechenden Strafnormen ergänzt. Zudem sollen bei den Direktzahlungen die Kürzungen zukünftig vom Bund verbindlich festgelegt werden. Damit werden auch für richterliche Instanzen verbindliche Vorgaben geschaffen und die Gleichbehandlung der Landwirte verbessert.

- *Anpassung der Artikel 169, 170, 172 und 173 LwG*

2.9 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)

2.9.1 Ausgangslage

Die Kontrolltätigkeiten, namentlich in den Bereichen des Landwirtschafts-, des Lebensmittel- und des Veterinärrechtes, sind heute nicht genügend auf einander abgestimmt. Daraus ergeben sich Doppelkontrollen, aber auch Kontrolllücken. Für die betroffenen Landwirtschafts- und anderen Betriebe ergeben sich dadurch ein grosser administrativer Aufwand und Kosten. Weiteres Potenzial für Vereinfachungen besteht zudem bei der Datenerhebung und -verwaltung.

⁹⁰ Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (2005): Richtlinie zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie) vom 27. Januar 2005.

2.9.2

Konzept

Koordination der Kontrollen verbessern

Auflagen verschiedener Gesetzgebungen wie des Landwirtschafts-, Lebensmittel- und Veterinärrechts werden unter Obhut diverser Ämter des Bundes bzw. der Kantone initialisiert und vollzogen. Hinzu kommt, dass zusätzliche Leistungen im Bereich der Label durch Private angeboten und vollzogen werden. Die Kontrollvorgaben des Bundes sind nicht genügend aufeinander abgestimmt. Eine Harmonisierung mit den privaten Label findet nur teilweise statt. Dies hat Doppelkontrollen aber auch Kontrolllücken und einen grossen administrativen Aufwand für alle Betroffenen zur Folge.

Es soll ein Koordinationsartikel geschaffen werden, der dem Bund erlaubt, die Kontrolltätigkeit von Bund, Kantonen und soweit möglich privaten Organisationen auf den Landwirtschaftsbetrieben zu koordinieren. Die Kontrollen müssen risikogerecht, unabhängig und sachkompetent vorgenommen werden und internationalen Standards entsprechen. Die Daten sind koordiniert zu erheben und Interessierten selektiv für ihre Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Damit können Mehrfachkontrollen der gleichen Bereiche, aber auch Vollzugsdefizite ausgemerzt werden. Nach einer Einführungsphase wird die Belastung für Bund, Kantone, private Labelinhaber und die Landwirtschaftsbetriebe gegenüber heute sinken. Mit der geplanten Weiterentwicklung der Datenerfassung und -verwaltung (Art. 185) wird eine gute Grundlage für dieses Vorhaben geschaffen.

- *Anpassung von Artikel 181 LwG, Verstärkung der Koordination bei den Kontrollen von Bund, Kantonen sowie privaten Organisationen*

Weiterentwicklung der Datenerfassung und -verwaltung

Für den Vollzug der Direktzahlungen erheben heute die Kantone Daten über die Bewirtschaftenden, den Betrieb, die bewirtschafteten Flächen und die gehaltenen Tiere. Massgebend ist der Stichtag. Die Daten werden an den Bund übermittelt und mit dem System AGIS⁹¹ administriert. Parallel dazu müssen die Kantone nach Tierseuchengesetzgebung alle Klauentierhalter (neben Landwirtschaftsbetrieben auch Schlachtbetriebe, Sömmerungsbetriebe, Viehmärkte usw.) der TVD melden. Für das Rindvieh verlangt die Tierverkehrskontrolle zudem, dass die Tierhalter fortlaufend die Bestandeseingänge (inkl. Geburten) und -abgänge der TVD melden.

Um die administrative Belastung der Landwirte zu vermindern, sollen die Daten aus den beiden Bereichen gegenseitig nutzbar gemacht und Doppelerhebungen vermieden werden. Zentrale Voraussetzung dafür ist ein einheitliches Betriebsregister, welches sowohl von der TVD als auch von AGIS verwendet wird.

Grundsätzlich sollen die erhobenen Daten zentral gehalten und dezentral von den zuständigen Stellen gepflegt werden. Die Daten stehen den Datenlieferanten und Datennutzern (Landwirte, Kantone, Kontrollorganisationen, Bundesämter etc.) selektiv zur Nutzung und Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung. Denkbar ist ein zentrales Internetportal, das allen Beteiligten einen direkten Zugriff auf die für sie freigegebenen Daten ermöglicht. Der Datenschutz muss dabei gewährleistet sein.

⁹¹ Agrarpolitisches Informationssystem; Datenbank des BLW u.a. zur Administration der Direktzahlungen.

Mit einem umfassenden System können die einmalig erhobenen Daten und Arbeitsergebnisse effizienter genutzt und generell eine Vereinheitlichung und Standardisierung der Datenbasis herbeigeführt werden.

Für den Vollzug der Direktzahlungen und der damit verbundenen Datenerfassung und -pflege sind die Kantone zuständig. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern. Um administrative Vereinfachungen für die Landwirtschaft zu erreichen, ist das BLW deshalb auf eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. Die Möglichkeiten für ein gemeinsames Projekt werden mit den Kantonen geprüft und das BFS wird in die Arbeiten miteinbezogen.

- *Anpassung von Artikel 185 LwG, Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung durch ein zentrales System*

2.10 Parlamentarische Vorstösse

2001 P 01.3183 Dezentrale Besiedelung als Aufgabe der Zukunft
(N 22.6.01, Fässler)

Das Postulat verlangt, dass in einem Bericht die Massnahmen des Bundes zur Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft und deren Wirksamkeit dargestellt werden. Dem Aspekt der dezentralen Besiedelung soll besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Um das Postulat beantworten zu können, war wissenschaftliche Grundlagenarbeit notwendig. Die ETH Zürich wurde mit einem entsprechenden Forschungsprojekt beauftragt, das in der Zwischenzeit abgeschlossen werden konnte. In der Arbeit werden die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft dargestellt und den entsprechenden Massnahmen des Bundes zugeordnet. Auf der Basis einer Cluster-Analyse wurden anschliessend die Gemeinden der Schweiz identifiziert, in denen die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedelung leistet. Die Erkenntnisse aus der Arbeit sind in die Botschaft eingeflossen (vgl. Ziff. 1.2.2).

2002 P 02.3361 Entwicklung der Landwirtschaft in den Berg- und Randregionen
(N 4.10.02, Hassler)

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, zur Erhaltung der flächendeckenden produzierenden Landwirtschaft im Berg- und Hügelland und des damit einhergehenden Verfassungsauftrages der dezentralen Besiedelung entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Die in diesem Zusammenhang wichtigsten Politikbereiche, die Landwirtschaftspolitik und die Regionalpolitik, befinden sich zurzeit in Revision. Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2011) einerseits sowie die Neue Regionalpolitik (NRP) andererseits machen deutlich, dass der Bundesrat auf neue Herausforderungen reagiert und mit den entsprechenden Projekten eine vorausschauende Politik betreibt (vgl. Ziff. 1.3.6). Mit der Handlungsachse 3 der AP 2011 wird die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung gemeinschaftlicher Projektinitiativen gefördert (vgl. Ziff. 1.4.3).

2002 P 01.3068 Sicherheit und Qualität von Nahrungsmitteln
(N 5.6.02, Christlichdemokratische Fraktion; S 11.12.02)

Das Parlament verlangt einen effizienten und einheitlichen Vollzug der entsprechenden Vorschriften. Die Fragen des Verbraucherschutzes, der Ernährung und der Landwirtschaft sollen von einer Verwaltungsstelle behandelt werden, der auch die Kontrolle der Deklaration von Herkunft und Produktionsweise übertragen werden soll.

Der Bundesrat hat eine Überprüfung der Organisationsstrukturen zur besseren Koordination und Ressourcennutzung im Bereich Lebensmittelsicherheit eingeleitet. Die Verordnung, in der gestützt auf Artikel 182 LwG die Verfahren und die Zuständigkeiten einer neu einzusetzenden Zentralstelle zu regeln sein werden, soll erst verabschiedet werden, wenn das Gesamtkonzept Lebensmittelsicherheit feststeht. Dieses Gesamtkonzept wird im Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 17. Oktober 2003 gefordert. Es soll die nötigen Massnahmen in den Bereichen Rechtsetzung, Organisation und Ressourcenzuteilung aufzeigen sowie die Umsetzung von Artikel 182 LwG beinhalten. Bereits mit dieser Revision soll der Bundesrat in Artikel 181 LwG die Kompetenz erhalten, die Kontrollen zu koordinieren.

2002 P 01.3399 Gleiche Chancen für Schweizer Nahrungsmittel
(N 13.3.02, Sommaruga; S 11.12.02)

Der Bundesrat wird aufgefordert, gestützt auf Artikel 18 LwG sämtliche Produkte der Deklarationspflicht zu unterstellen, die aus in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden stammen.

Mit der Revision der landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung per 1. Januar 2004 hat der Bundesrat den Geltungsbereich beim Fleisch auf Roh- und Kochpökelwaren (z.B. Schinken, Trockenfleisch) ausgedehnt. Gleichzeitig wurde auch der Vollzug klarer geregelt. Seither muss auch bei Roh- und Kochpökelwaren der Einsatz von Hormonen, Antibiotika oder anderen antimikrobiellen Stoffen zur Leistungsförderung deklariert werden.

Weil sich die «Negativdeklaration» nach Artikel 18 LwG bei gewissen Produkten oder Produktionsverfahren weniger gut eignet, wird ergänzend eine positive Auslobung von Schweizer Produkten geprüft. Der Bundesrat hat dazu in der Antwort zur Parlamentarischen Initiative Ehrler 02.439 Stellung genommen und befürwortet eine Ergänzung des LwG durch einen entsprechenden neuen Artikel 16a. Das Parlament hat den neuen Artikel 16a LwG verabschiedet. Dieser ermöglicht es, einheimische und importierte Produkte positiv auszuloben, wenn diese nach besonderen Vorschriften erzeugt wurden.

2003 P 02.3769 Strategien für die multifunktionale Landwirtschaft
(N 21.3.03, Sommaruga)

Das Postulat stellt Fragen zum Zusammenhang zwischen Strukturentwicklung und Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben durch die Landwirtschaft. Damit geht das Postulat in dieselbe Richtung wie das ebenfalls zur Abschreibung beantragte Postulat Fässler 01.3183.

Die im Zusammenhang mit dem Postulat Fässler an der ETH durchgeführte Studie liefert die wesentlichen Antworten. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Botschaft ein (vgl. Ziff. 1.2.2).

2003 P 01.3775 Zulassung von zusätzlichem Einstreumaterial bei Schweinen
(N 4.6.03, Scherer)

Das Postulat fordert, dass im Rahmen des BTS-Programmes für Mastschweine nebst mit Stroh oder Chinaschilf eingestreuten Liegebereichen weitere Alternativen geprüft und zugelassen werden, sofern sie für die Tiere gleichwertig sind.

Diese Prüfung wird von der ART in Tänikon durchgeführt. Im Rahmen des Projektes «Bodenqualität im Liegebereich von Mastschweinen» (11.11.2003 bis 31.12.2006) werden neue Bodenbeläge geprüft. Diejenigen, die sich als gleichwertig wie Stroheinstreu erweisen, werden als Alternative in die BTS-Verordnung aufgenommen.

2003 P 00.3746 Gesunde Tiere statt Millionen für den Rinderwahnsinn
(N 5.6.02, Sommaruga; S 18.6.03)

Das Postulat verlangt vom Bundesrat, die hofeigene Fütterung zu fördern.

Im Rahmen des aktuellen Leistungsauftrags wird mit der Graslandforschung an den landwirtschaftlichen Forschungsanstalten der naturnahen Nutzung der Wiesen und Weiden und der Entwicklung nachhaltiger Gras- und Alpwirtschaftssysteme eine grosse Bedeutung beigemessen. Das betriebseigene Futter wird unter den aktuellen agrarpolitischen Rahmenbedingungen auch weiterhin einen sehr hohen Stellenwert einnehmen. Im Rahmen der AP 2011 ist vorgeschlagen, die Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere auf Milchkühe auszudehnen (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Voraussetzung für diese Beiträge ist eine genügende Raufutterfläche pro GVE. Diese Voraussetzung soll neu auch für die TEP-Beiträge gelten. Damit wird die Tierhaltung stärker an die betriebseigene Raufuttergrundlage gebunden.

2003 P 03.3043 Öffentliche Gelder an Pferdehalter (S 18.6.03, Jenny)

Mit dem Postulat wird der Bundesrat aufgefordert, die tierschützerischen Bestimmungen betreffend die Pferdehaltung dahingehend zu ändern, dass diese besser vollziehbar werden und der Ausschluss von nicht tierschutzkonformen Pferdehaltungen von öffentlichen Unterstützungen einfacher handhabbar wird.

Dazu muss die Tierschutzverordnung angepasst werden. Grundlage dazu bildet das total revidierte Tierschutzgesetz (TSchG), welches im Dezember 2005 vom Parlament definitiv verabschiedet wurde⁹². Nach Ablauf der Referendumsfrist zum TSchG wird die Tierschutzverordnung in eine Vernehmlassung geschickt. Geplant ist, das revidierte TSchG sowie die dazugehörige Tierschutzverordnung 2007 in Kraft zu setzen. Dann wird die Forderung des Postulats erfüllt sein.

2003 P 03.3003 Stärkung der Wettbewerbsbedingungen der Landwirtschaft
(N 7.5.03, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR
02.046; S 5.6.03)

Mit dem Postulat wird darauf hingewirkt, bei der Durchführung der Agrarpolitik die Betroffenen administrativ spürbar zu entlasten. Gleichzeitig sollen Vorschläge unter-

⁹² BBI 2006 327

breitet werden, in einem günstigeren Kostenumfeld die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und die Marktchancen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern.

Mit der AP 2007 wurden bereits Bestimmungen für eine bessere Kontrollkoordination aufgenommen. Auf beide Forderungen wird in der vorliegenden Botschaft eingegangen. Die Handlungsachse 5 sieht Massnahmen zur Verringerung des administrativen Aufwands und zur Koordination der Kontrollen vor und Handlungsachse 1 solche zur Kostensenkung, soweit staatliches Handeln in diesem Bereich möglich ist (vgl. Ziff. 1.4.3).

2006 M 04.3764 Weniger Verwaltungsaufwand in der Landwirtschaft
(N 18.3.05, Darbellay, S 7.3.06)

Der Bundesrat wird beauftragt, administrative Massnahmen zur Entlastung der landwirtschaftlichen Betriebe zu ergreifen, ohne die Leistungsqualität bezüglich Lebensmittelsicherheit, Tierschutz sowie Umwelt- und Landschaftsschutz herabzusetzen. Das zukünftige Kontrollsystem soll auf einer Risikoanalyse und einer besseren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen basieren.

Mit den unter Handlungsachse 5 vorgeschlagenen Massnahmen zur Koordination der Kontrollen (Art. 181 LwG) und zur administrativen Entlastung (z.B. Art. 185 LwG) wird dem Anliegen der Motion entsprochen.

2.11 Erläuterungen zum Gesetzestext

Art. 2 Massnahmen des Bundes

Abs. 1 Bst. b^{bis} (neu)

Die Anpassung ist rein gesetzestechnischer Natur. Der neue Titel 3a erfordert den Einschub des neuen Buchstabens b^{bis}.

Art. 3 Begriff und Geltungsbereich

Abs. 2

Neu sollen Betriebe des produzierenden Gartenbaus auch mit Strukturverbesserungsmassnahmen des 5. Titels gefördert werden können. Diese Betriebe sind auch in der Raumplanung⁹³ und im Bäuerlichen Bodenrecht⁹⁴ den landwirtschaftlichen Betrieben gleichgestellt. Mit dieser Unterstützung wird eine Annäherung der inländischen Produktionsbedingungen an diejenigen unserer Nachbarländer erreicht. In der EU gelten diese Betriebe als landwirtschaftlich und profitieren von den dort geltenden Förderungsmassnahmen. Betriebe des produzierenden Gartenbaus sind jene, in denen die Pflanzen gesät oder gepflanzt und grossgezogen werden, wie Baumschulen und Betriebe, die Zierpflanzen, Blumen oder Setzlinge für den Gemüsebau anbauen. Analog dem Raumplanungsrecht ist der produzierende Gartenbau gegenüber den gartenbaulichen Verarbeitungs-, Handels- und Dienstleistungsbetrieben abzugrenzen, welche nicht unterstützt werden können. Die Förderung soll

⁹³ Art. 16 Abs. 1 Bst. a und Art. 16a Abs. 1 und 2 RPG

⁹⁴ Art. 7 Abs. 2 BGG (SR 211.412.11)

entsprechend den Gemüsebaubetrieben erfolgen und sieht in erster Linie die Ausrichtung von Investitionskrediten an Gebäude und Infrastrukturen vor. Die in der SVV gesetzten Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie der maximale Investitionskredit je Betrieb sollen auch für den produzierenden Gartenbau gelten.

Art. 9 Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen

Abs. 1 Einleitungssatz

Absatz 1 legt das Gewicht auf die Problematik der Trittbrettfahrer bei gemeinsamen Aktivitäten. Nach der bisherigen Praxis war die Unterstützung des Bundesrates jeweils zeitlich befristet. Der Bundesrat hat nach einer Neuurteilung seine Unterstützung schon zwei mal verlängert, nachdem die Organisationen ein entsprechendes Gesuch eingereicht hatten. Diese Praxis der Verlängerung der Massnahmen soll weitergeführt werden. Dabei gilt selbstverständlich der Grundsatz des subsidiären staatlichen Handelns: Der Bundesrat wird nur Massnahmen ergreifen, wenn, sofern und solange dies wirklich erforderlich ist.

Abs. 2

Die Ergänzung von Absatz 2 ist eine redaktionelle Konsequenz der vorgenannten Anpassungen. Der verbleibende Absatz 3 kann in den bestehenden Absatz 2 integriert werden.

Abs. 3

Mit dieser Änderung wird deutlich gemacht, dass Massnahmen des Bundesrates nur im Zusammenhang mit kurzfristig auftretenden Marktstörungen, die nicht im Zusammenhang mit strukturellen Problemen stehen, möglich sind. Produktspezifische, befristete Massnahmen, z.B. im Falle eines Marktzusammenbruchs, sollen möglich sein. Für die Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen, welche die Krisenprävention z.B. in Form einer Versicherungslösung zum Gegenstand haben, ist jedoch eine Verlängerung denkbar.

Die Errichtung eines dauernden Marktstützungs-, Interventions- oder Mengenregulierungssystems kann nicht Sinn und Zweck einer bundesrätlichen Massnahme sein, weil damit agrarpolitische Reformen der jüngsten Vergangenheit rückgängig gemacht werden könnten. Dies gilt es festzuhalten, auch wenn es evident scheint, dass der Bundesrat keine solchen Massnahmen erlassen dürfte, wenn das Parlament vorher deren Abschaffung beschlossen hat.

Art. 15 Herstellungsverfahren, spezifische Produkteigenschaften

Abs. 2

Neu wird präzisiert, dass das Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit nur für den biologischen Landbau gilt, und nicht auch für andere Kennzeichnungsbestimmungen. Ausnahmen von diesem Prinzip sollen aber weiterhin möglich sein, wo keine Kontamination durch unerlaubte Hilfsstoffe oder eine Vermischung der Stoffflüsse zu befürchten ist, und soweit die Kontrolle dadurch nicht in Frage gestellt wird. So sollen etwa Dauerkulturen (Obst, Weinbau) immer unabhängig vom Rest des Betriebs biologisch oder konventionell bewirtschaftet werden können.

Art. 16b (neu) Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen
und geografischen Angaben auf internationaler Ebene

Abs. 1

Absatz 1 schreibt vor, dass der Bund die Branchen-, Produzenten- oder Verarbeiterorganisationen bei der Verteidigung der Schweizer Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene unterstützt.

Abs. 2

Nach Absatz 2 kann der Bund einen Teil der Kosten für Verfahren im Ausland übernehmen, die auf Gesuch von Branchen- und Produzenten- bzw. Verarbeiterorganisationen zur Verteidigung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben eingeleitet werden. Das Mitfinanzierungssystem bedingt, dass sich die Branche für den Schutz ihrer Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben einsetzt.

Art. 20 Schwellenpreise

Abs. 2 und 4

Es wird die Terminologie des neuen Zollgesetzes vom 18. März 2005 übernommen.

Art. 22 Verteilung von Zollkontingenten

Abs. 2 Bst. e

Es wird die Terminologie des neuen Zollgesetzes vom 18. März 2005 übernommen.

Art. 22a (neu) Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln

Der neue Artikel 22a bildet die Grundlage, um auch das Teilzollkontingent (TZK) Kartoffeln inkl. Saatkartoffeln in einer wettbewerbsgerechteren Art zu verteilen. Das Versteigerungsverfahren hat sich für die Verteilung des TZK Kartoffelprodukte seit 1999 bewährt.

Das neue Verteilungssystem soll in zwei Etappen eingeführt werden. Für die Kontingentsperiode 2008 wird das TZK je hälftig nach bisherigem Recht und per Versteigerung zugeteilt und ab der Kontingentsperiode 2009 vollständig versteigert werden. Der Übergang zum neuen System soll in der Agrareinfuhr- und in der Kartoffelverordnung konkretisiert werden.

Es ist vorgesehen, die TZK-Anteile nach dem Gebotspreisverfahren zu verteilen. Die Versteigerung kann zeitlich verschoben in Tranchen durchgeführt werden, um die Bedürfnisse der Importeure zu berücksichtigen. Es ist weiterhin möglich, die Einfuhr nach Anhörung der interessierten Kreise zeitlich gestaffelt freizugeben.

Art. 26

Als Folge des schrittweisen Abbaus der Exportbeiträge kann dieser Artikel aufgehoben werden. Der Bundesrat sieht vor, die Aufhebung auf den 31. Dezember 2009 zu beschliessen, weshalb die Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen bis zu diesem Zeitpunkt möglich bleibt.

Art. 27

Als Folge der vielfach verlangten umfassenderen Beobachtung der Märkte, soll der Titel von «Preisbeobachtung» in «Marktbeobachtung» geändert werden. Damit bei einer verstärkten Marktbeobachtung die gewünschte Mitwirkung erreicht werden kann, soll der Bundesrat entsprechende Vorschriften erlassen.

Art. 36b Milchkaufverträge

Abs. 1

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll einerseits die Zusammenfassung des Milchangebots ermöglicht und andererseits der Zwischenhandel mit Milch durch Einzelpersonen vermieden werden. Mitglieder einer Produzentenorganisation sollen zu diesem Zweck ihre Milch auch der eigenen Organisation verkaufen dürfen. Ohne diese Ergänzung dürfte die Produzentenorganisation lediglich die in Verbindung mit Artikel 36a vorgesehene Mengenregelung durchführen. Die Zusammenfassung des Milchangebots zur Erlangung einer stärkeren Verhandlungsposition bei den Verkaufsverhandlungen wäre so nicht gegeben. Weiter ermöglicht die vorgeschlagene Ergänzung, dass Produzenten ihre Milch auch nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung nicht nur einem regionalen, sondern auch einem örtlichen Milchverarbeiter verkaufen dürfen. Dies ist insbesondere für Lieferanten von Käseemilch von Bedeutung. Das dort bestehende enge Verhältnis zwischen Käser und Milchproduzent kann so unverändert weitergeführt werden. Zusammen mit dem Erfordernis einer Vertragsdauer von mindestens einem Jahr (Abs. 2) bleiben damit der eigentliche Milchhandel bzw. das Entstehen eines Spotmarktes eingegrenzt.

Art. 37

Ohne produktionslenkende Massnahme ergibt die in Artikel 36 festgeschriebene Pflicht, eine Direktvermarktung vorgängig melden zu müssen, keinen Sinn mehr, zumal die Meldepflicht in Artikel 43 enthalten ist. Artikel 37 und mit ihm der 3. Abschnitt kann folglich aufgehoben werden.

Art. 44 Qualitätssicherung

Die Bestimmungen der Artikel 10 und 11 über die Qualität erweisen sich für den Bereich der Milch allgemein als genügend. Im Zusammenhang mit der aktuellen Totalrevision des Lebensmittelrechts werden zudem die Hygienevorschriften über Milch und Milchprodukte neu auf das LMG abgestützt. Die gesetzliche Grundlage für die Bewilligungspflicht findet sich in Artikel 17a LMG. Die milchspezifische Bestimmung zur Qualitätssicherung in Form einer Bewilligungspflicht für Milchverarbeiter ist folglich nicht mehr nötig. Artikel 44 kann aufgehoben werden.

Art. 51bis Verwertung von Schafwolle

Weil die Massnahme aufgehoben werden soll, kann dieser Artikel ersatzlos gestrichen werden. Der Bundesrat sieht vor, die Aufhebung auf den 31. Dezember 2009 zu beschliessen.

Art. 54 Zucker

Abs. 1

Der Wechsel vom Leistungsvertrag mit der Zuckerfabrik zur direkten Stützung der Produktion erfordert eine Anpassung des Gesetzestextes. In Absatz 1 soll nur noch der Grundsatz für eine mögliche Unterstützung einer angemessenen Zuckerproduktion, analog zu den anderen Ackerkulturen, verankert werden. Die bisherige Pflicht der Zuckerfabrik, mit den Pflanzern die Zuckerrübenmenge sowie die Preis- und Übernahmbedingungen zu vereinbaren, hat auf privatrechtlicher Basis zu erfolgen.

Abs. 2

Absatz 2 soll dem Bund weiterhin ermöglichen, die Jahresrechnung der Zuckerfabrik einzusehen. Mangels Konkurrenz in der Verarbeitung von Zuckerrüben und wegen dem beträchtlichen Fluss von Bundesmitteln in diesen Sektor, erscheint diese Massnahme weiterhin gerechtfertigt. Es soll überprüft werden können, ob die Zuckerfabrik kostengünstig arbeitet und die Zuckerrüben von den Produzenten zu einem korrekten Preis übernimmt. Die Inkraftsetzung der Änderung ist auf den 1. Januar 2009 vorgesehen.

Art. 56 Ölsaaten und Körnerleguminosen

Die Marktstützungsmittel sollen möglichst direkt den Produzenten zukommen und nicht über nachgelagerte Verarbeitungs- oder Handelsstufen fliessen. Im Zuge der konsequenten Umsetzung dieses Grundsatzes ist die Möglichkeit zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Verarbeiter von Ölsaaten aus dem Artikel zu entfernen. Die Inkraftsetzung der Änderung ist auf den 1. Juli 2009 vorgesehen.

Art. 57 Kartoffeln

Für marktgerechte Qualitäten von Saat-, Speise- und Veredelungskartoffeln bleibt der Grenzschutz unverändert. Die Erlöse für die Verwertung nicht marktfähiger Kartoffeln im Futtermittelbereich unterliegen der Schwellenpreissenkung bei Futtermitteln. Die vom Markt ausgehenden Signale sollen noch stärker ins Zentrum wirtschaftlichen Handelns rücken. Die Vermeidung von Überschüssen und Fortführung der Strukturanpassung erfordert eine Stützungsreduktion auch im Kartoffelanbau. Die vom Bund bislang mit Beiträgen geförderte Verwertung minderwertiger inländischer Saat-, Speise- und Veredelungskartoffeln soll eingestellt werden. Folglich kann Artikel 57 aufgehoben werden. Die Inkraftsetzung der Aufhebung ist auf den 1. Juli 2009 vorgesehen.

Art. 63 Klassierung und Kennzeichnung

Abs. 1

Die Weine werden in die drei Klassen eingeteilt: kontrollierte Ursprungsbezeichnung, Landwein und Tafelwein.

Abs. 2

Der Bundesrat wird beauftragt, die AOC-Weine, Landweine und Tafelweine zu definieren und dafür klare minimale Anforderungen an die Produktion festzulegen. Diese Begriffe sollen auch für alle weiteren Rechtstexte Gültigkeit haben und damit

die Nachvollziehbarkeit und die Lesbarkeit verbessern. Es gilt, für alle drei Klassen gesamtschweizerische Bestimmungen betreffend die geographische Ausdehnung, die Wahl der Rebsorten, den natürlichen Mindestzuckeranteil, den Höchstertag pro Flächeneinheit usw. festzulegen. Die neue Einteilung ist äquivalent mit derjenigen in der EU.

Abs. 3

Gewisse Aufgaben und Zuständigkeiten können an die Kantone delegiert werden. Dies betrifft in erster Linie die Regelung der AOC-Weine, deren individuelle Definition im Zuständigkeitsbereich der Kantone bleibt, kann sich aber auch auf kantonale Landweine beziehen. Wie bis anhin sollen die Produktionsbedingungen für die traditionellen Bezeichnungen wie «Goron» und «Nostrano» im Ressort der Kantone liegen. Angesichts des hierarchisch aufgebauten Systems und der internationalen Verpflichtungen der Schweiz ist eine Regelung der Verwendung bestimmter Begriffe sowie der Kennzeichnung zentral.

Abs. 4

Der Bundesrat ist ermächtigt, gewisse Begriffe wie «Auslese», «Eiswein», «Spätlese», «grand cru», «cru», «mise au domaine» und «Barrique» zu definieren. Diese Definitionen sind im Rahmen des Täuschungsschutzes und der internationalen Verpflichtungen der Schweiz notwendig. Ohne solche Definitionen könnte die Verwendung gewisser Begriffe im Rahmen von internationalen Abkommen in Frage gestellt und im Extremfall verboten werden.

Abs. 5

Für die verschiedenen Klassen sind Deklassierungsregeln aufzustellen. Die Verwendungsart der deklassierten Produkte ist klar festzuschreiben. In der Regel werden Weine, welche die Mindestanforderungen einer Klasse nicht erreicht haben, in die nächst tiefere deklassiert. Auch der Fall, dass ein Ernteposten die Eintrittsschwelle zum Tafelwein nicht erreicht, ist zu regeln. Gegebenenfalls sind Toleranzintervalle festzulegen.

Abs. 6

Dieser Absatz hält fest, dass Artikel 16 Absätze 6, 6^{bis} und 7 sowie Artikel 16b sinngemäss auch für den Wein gelten.

Art. 64 Kontrollen

Abs. 1

Der Bundesrat wird aufgefordert, allgemeine Kontrollvorschriften in Sachen Wein zu erlassen. Diese betreffen sowohl die Weinlesekontrolle (Kontrolle der Produktion) als auch die Kontrolle des Handels mit Wein (Kontrolle der Einhaltung der Produktionsbestimmungen und der Bezeichnungen im nachgelagerten Bereich) und sind im Sinne einer vereinfachten und gesamtschweizerisch nachvollziehbaren Kontrolle zu harmonisieren und zu koordinieren. Wo immer möglich soll die Kontrolle nach dem Prinzip der Risikoanalyse erfolgen und somit die Kontrollpflichtigen entlasten. Die Stichprobe ist jedoch so zu wählen, dass sie aufgrund der Anzahl, der Art und der Häufigkeit als repräsentativ gilt und auch gegenüber unseren ausländischen Partnern, insbesondere der EU, vertreten werden kann. Die entsprechenden Bedingungen und Mindestanforderungen sind durch den Bundesrat in der Wein-

verordnung festzulegen. Der Bundesrat hat zudem die Möglichkeit, wie bis anhin Ausnahmen vorzusehen, wenn der Schutz der Bezeichnungen dennoch gewährleistet ist. In diesem Sinne ist vorgesehen, die bestehenden Ausnahmen für die Selbstkellerer und die Flaschenhändler beizubehalten.

Abs. 2

Dem Bundesrat wird die Möglichkeit eröffnet, im Hinblick auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollorganen eine zentrale Datenbank zu schaffen. Die unter Kapitel 2.10.2 erwähnten Grundsätze sind zu berücksichtigen. Es ist insbesondere der Vermeidung von Doppelerhebungen von Stammdaten Achtung zu schenken. Zu regeln sind auch die entsprechenden Anforderungen über Inhalt und Betrieb sowie über die Zugriffsrechte.

Abs. 3

Die praktische Durchführung der Weinlesekontrolle bleibt wie bisher im Ressort der Kantone. Der Bund soll jedoch im Sinne einer Harmonisierung die Mindestanforderungen vereinheitlichen und festschreiben. Er soll sich weiter an den Kosten beteiligen können, nur soll neu dafür ein Pauschalbeitrag gesprochen werden, der sich aufgrund der erwünschten und erbrachten Leistung und der Rebfläche der Kantone errechnet. Damit kann der für die jährlichen Abrechnungen notwendige administrative Aufwand sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund stark reduziert werden.

Abs. 4

Die Kontrolle des Handels mit Wein soll durch ein vom Bundesrat bezeichnetes Kontrollorgan durchgeführt werden. In der Regel sollen alle Akteure, die mit Wein handeln – wobei darunter auch der Handel mit Trauben und Traubensaft zu verstehen ist – durch ein und dasselbe Organ überprüft werden.

Art. 70 Grundsatz und Voraussetzungen

Abs. 6 Bst. b

Im neuen Zollgesetz⁹⁵ wurde der Begriff «ausländische Wirtschaftszone» neu definiert. Der Verweis in Buchstabe b auf das alte Zollgesetz wurde dabei nicht angepasst. Mit der vorgeschlagenen Anpassung wird der Verweis nun aktualisiert.

Art. 73 Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

Abs. 5 Bst. d

Die gesetzliche Grundlage zur Einführung eines einheitlichen RGVE-Beitrags für alle Raufutter verzehrenden Nutztiere ist im heutigen Artikel 73 bereits enthalten. Aufgrund des starken Abbaus der Marktstützung im Milchbereich wird die Möglichkeit, Betrieben mit Milchproduktion die Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch unter Berücksichtigung der für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel zu kürzen, nicht mehr benötigt. Die entsprechende Bestimmung soll deshalb gestrichen werden. Die Streichung soll voraussichtlich auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden.

⁹⁵ SR 631.0

Abs. 1

Die Zielbereiche des Programms sind eine effizientere Nutzung der von der landwirtschaftlichen Produktion benötigten Ressourcen wie Stickstoff, Phosphor und Energie, eine Optimierung des Pflanzenschutzes sowie der verstärkte Schutz und die nachhaltigere Nutzung des Bodens und der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft. Die Anreizbeiträge sollen neuen Techniken und Organisationsformen sowie strukturellen Anpassungen zum Durchbruch verhelfen, die Verbesserungen in diesen Bereichen bringen. Es handelt sich um eine Innovationsförderung. So könnte bspw. in der Einführungsphase ein Regionalverband unterstützt werden, der mit Hilfe grösserer Biogasanlagen mit nachgeschalteter Aufbereitung des Gärgutes zu konzentrierten, leicht dosierbaren Düngern die Ammoniak- und Phosphoremissionen in der Region reduzieren will.

Die Trägerschaft eines Projektes kann privat und/oder öffentlich sein. Da das ökologische Verbesserungspotenzial nicht an Gemeinde- oder Kantonsgrenzen Halt macht und teilweise eng mit der Herstellung eines bestimmten landwirtschaftlichen Produkts verbunden ist, kommen auch kantonsübergreifende Organisationen oder Branchenorganisationen als Trägerschaft in Frage.

Die Branchenorganisationen sind dort wichtig, wo es um die nachhaltige Organisation einer ganzen Kette geht, wie sie in einem Pilotprojekt von der Kartoffelbranche geprüft wird. Heute wird in der Schweiz ein weit grösserer Anteil der Ernte der Verfüterung zugeführt als im Ausland, nicht zuletzt wegen den Verwertungsbeiträgen des Bundes. Mit dem Wegfall dieser Beiträge wird sich eine starke Erhöhung des Anteils Kartoffeln mit Speisequalität aufdrängen, was gleichzeitig eine Reduktion des Energieaufwandes für die Verwertung der Futterkartoffeln mit sich bringt. Weiter wird dadurch der Bedarf an Speisekartoffeln auf einer kleineren Fläche produziert werden können, was ökologisch vorteilhaft ist. Kartoffeln sind eine Kultur mit gewissen hohen Umweltrisiken, z.B. Nitratauswaschung nach der Ernte. Insgesamt resultiert eine Synergie zwischen Ökonomie und Ökologie, sofern die mit der gezielteren Produktion von Speisequalität verbundenen, technischen und wirtschaftlichen Risiken überwunden werden können. Dies erfordert eine Optimierung der Wertschöpfungsprozesse mittels straffer Organisation der Kette von der Sortenwahl über die Saatgutproduktion und -behandlung, Fruchtfolge, Anbautechnik, Erntezeitpunkt und -organisation, Lagerung und Abpackung bis zum Verkauf. Solche Projekte sollen in der Einführungsphase unterstützt werden können, sofern die positive ökologische Wirkung ausgewiesen ist.

Abs. 2

Die Trägerschaft hat die in der Region oder der Branche erforderlichen Massnahmen aufeinander abzustimmen. Dabei berücksichtigt sie vorhandene Planungen (Grundwasserschutzkarte, Erosionsschutzkarte, Vernetzungsrichtlinien, Luftreinhalteplanmassnahmenpläne etc.).

Unterstützt werden Massnahmen, zu deren Einführung eine finanzielle Unterstützung notwendig ist und die in absehbarer Zeit – vorgesehen sind höchstens sechs Jahre – voraussichtlich ohne Bundesstützung weitergeführt werden. Die neue Technologie, Organisation oder Struktur soll nicht nur ökologisch besser, sondern auch wirtschaftlich und sozial nachhaltig sein. Mit den Artikeln 77a und 77b sollen grundsätzlich keine neuen Verfahren eingeführt werden, die einer dauernden Sub-

ventionierung bedürfen. Für die Projektprüfung muss deshalb nicht nur die ökologische Verbesserung ausgewiesen sein, sondern es muss auch dargelegt werden, dass die Weiterführung der Neuerung nach der Einführung gewährleistet ist. Dies ist am sichersten gewährleistet, wenn sie mittelfristig auch wirtschaftlich vorteilhaft sind. Die bspw. durch eine regionale Finanzierung oder Branchenbeiträge ermöglichte Beibehaltung der neuen Verfahren, ist jedoch nicht ausgeschlossen.

Art. 77b (neu) Höhe der Beiträge

Abs. 1

Die Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen wird in den Zielbereichen des Programms gemessen. In Bereichen, in denen keine direkte Messung möglich ist, kann die Verbesserung der Nachhaltigkeit mit der Umsetzung von Massnahmen belegt werden, welche nach aktuellem Fachwissen zu diesen Zielen beitragen. Für die Bemessung der Beiträge nach der Wirkung des Projektes kommen je nach Zielbereich drei Wirkungskategorien in Frage:

- Effizienz; Verhältnis von eingesetzten Stoffen und Energie zur produzierten Menge Agrarerzeugnisse und damit der Reduktion emittierter Stoffe;
- ökologische Wirkung; bspw. Biodiversität;
- agronomische Wirkung; bspw. Bodenabtrag oder Erhaltung der genetischen Vielfalt für die Produktion.

Die Bemessung der Beiträge nach der Wirkung ergibt eine Priorität für jene Projekte mit dem besten Effekt im Verhältnis zum finanziellen Aufwand. Dabei steht die Effizienz des Ressourceneinsatzes im Vordergrund. Die ökologische Verbesserung soll nicht durch die Aufgabe oder Verminderung der inländischen Produktion erreicht werden. Vielmehr soll die Verbesserung durch einen geringeren Ressourcenaufwand für die gleiche Produktion erreicht werden, wodurch die Verluste und damit die Emissionen sinken. Ein Produktionsrückgang bedeutet in der Regel Mehrimporte und nicht selten eine Verlagerung der ökologischen Probleme ins Ausland.

Die anrechenbaren Kosten umfassen die Kosten für die Projektleitung und Administration während der Realisierung sowie die Kosten der Einführung der technischen, organisatorischen oder strukturellen Neuerungen sowie damit verbundene Risiken. Die Trägerschaft sichert die Restfinanzierung von mindestens 20 Prozent der anrechenbaren Kosten am Projekt. Sie kann sich dabei auf andere Finanzierungsquellen (private Organisationen, Landwirte, Gemeinden, Kantone oder weitere) stützen. Es besteht jedoch keine Verpflichtung der Kantone, einen finanziellen Beitrag zu leisten.

Abs. 2

In einem regionalen oder branchenspezifischen Projekt ist es durchaus sinnvoll oder gar nötig, dass Betriebe bspw. an einer ökologischen Vernetzung teilnehmen und dafür Beiträge aufgrund der ÖQV erhalten. Sieht ein Projekt nach Artikel 77a solche Massnahmen vor, werden diese nicht doppelt finanziert.

Art. 78 Grundsatz

Abs. 2

Die im Rahmen der AP 2002 eingeführte, jedoch auf 10 Jahre befristete Möglichkeit, in Fällen finanzieller Bedrängnis aufgrund veränderter wirtschaftlicher oder agrarpolitischer Rahmenbedingungen Betriebshilfedarlehen zu gewähren, wird in dauerndes Recht überführt. Mit dieser Massnahme kann dem prognostizierten wirtschaftlichen Druck Rechnung getragen werden.

Art. 79 Gewährung der Betriebshilfe

Abs. 1^{bis} (neu)

Mit der Möglichkeit, bei Betriebsaufgaben entstehende Rückforderungen von Investitionskrediten und Beiträgen in ein Betriebshilfedarlehen umzuwandeln, wird der Strukturwandel nicht unnötigerweise behindert oder verzögert.

Art. 80

Abs. 1 Einleitungssatz

Die Voraussetzungen gelten für Betriebshilfedarlehen nach Artikel 79 Absatz 1, nicht aber für Darlehen nach Absatz 1^{bis}.

Art. 82 Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung

Die Einforderung der rückwirkenden Verzinsung ist administrativ aufwändig und kann die vorzeitige Betriebsaufgabe behindern. Die vorgesehene Änderung erleichtert den Ausstieg aus der Landwirtschaft, vereinfacht den Vollzug und entspricht sinngemäss der Änderung von Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe b.

Art. 88 Voraussetzungen für umfassende gemeinschaftliche Massnahmen

Der bisherige Gesetzestext bezieht sich ausschliesslich auf umfassende gemeinschaftliche Massnahmen. Deshalb wird die Sachüberschrift entsprechend geändert.

Art. 89 Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen

Abs. 2

Der Bundesrat soll auch in Gebieten ohne unmittelbare Gefährdung der Bewirtschaftung und Besiedelung für Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich ein niedrigeres Arbeitsaufkommen aus der eigentlichen landwirtschaftlichen Tätigkeit festlegen können. Der heute nach Artikel 3a Absatz 1 SVV geltende Minimalwert von 0,75 SAK soll jedoch auch zukünftig nicht unterschritten werden.

Für Massnahmen nach Buchstabe a hat die Streichung der Beschränkung auf Betriebe im Berg- und Hügelgebiet kaum Auswirkungen, weil im Talgebiet ausgewiesene Brachland- oder Besiedelungsprobleme kaum begründet werden können. Hingegen ermöglicht die offene Formulierung dieses Absatzes eine zweckdienliche Koordination mit den Bestimmungen der Raumplanungsgesetzgebung.

Art. 91 Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung

Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. b

Die Rückzahlung der Investitionshilfen ist erforderlich, wenn der Betrieb als Ganzes oder der unterstützte Betriebsteil mit Gewinn veräussert wird. Wird nur ein Betriebsteil veräussert, welcher nicht mit Investitionshilfen unterstützt wurde, so hat dies keinen Einfluss auf die Investitionshilfen, solange keine Zweckentfremdung oder Zerstückelung nach Artikel 102 LwG vorliegt.

Die Streichung der rückwirkenden Verzinsung von gewährten Darlehen erleichtert die vorzeitige Betriebsaufgabe. Zudem ist die Einforderung der rückwirkenden Verzinsung administrativ aufwändig.

Art. 97 Projektgenehmigung

Abs. 3

Nicht bewilligungspflichtig sind bei den Strukturverbesserungen die periodische Wiederinstandstellung von kulturtechnischen Anlagen und der Ersatz von Anlagenteilen wie Pumpen oder die Erstellung einer Fernwirkanlage bei einer Wasserversorgung sowie technische Arbeiten.

Abs. 4

Redaktionelle Anpassung als Folge der Änderung in Absatz 3.

Im Rahmen der 2. Botschaft zur NFA (Gesetzesänderungen) wird vorgeschlagen, im 5. Titel des LwG einen neuen Artikel 97a einzufügen, welcher als Grundlage für die zukünftigen Programmvereinbarungen dient. Dieser Artikel wird hier der Vollständigkeit halber und im Sinne der Transparenz aufgeführt (*Wortlaut gemäss Botschaft zur NFA*).

Art. 97a Programmvereinbarungen

¹ Der Bund kann den Kantonen Beiträge im Rahmen von Programmvereinbarungen gewähren.

² Die betroffenen Bundesstellen bringen ihre Auflagen und Bedingungen soweit möglich endgültig in die Programmvereinbarungen ein.

³ Das Verfahren für die Auflage von Projekten, die mit Beiträgen aus Programmvereinbarungen unterstützt werden, richtet sich nach kantonalem Recht.

Während für Einzelprojekte (pauschal oder prozentual zugesichert) weiterhin die heutigen Voraussetzungen von Artikel 97 gelten, ist für Projekte mit Programmvereinbarungen neu Artikel 97a massgebend. Die Kantone sind bereits heute für die Projektgenehmigung zuständig. Sie erwarten vorab im Bereich Natur- und Landschaftsschutz einen grösseren Handlungsspielraum bezüglich der Auflagen und Bedingungen des Bundes sowie eine höhere Sicherheit in der Zuteilung der finanziellen Mittel an die Projekte. Dies soll bei Programmvereinbarungen erreicht werden, indem sich der Bund auf generelle (strategische) Vorgaben beschränkt (z.B. Festlegung von Schwerpunkten im Bereich Natur und Landschaft, jedoch ohne detaillierte Vorschriften) und diese frühzeitig im Aushand-

lungsprozess mit dem Kanton einbringt. Ausser bei offensichtlich nicht erfassbaren Tatbeständen sollen die Auflagen und Bedingungen beim Abschluss der Programmvereinbarung endgültig festgelegt werden. Zugleich sollen der Zahlungsmodus und die entsprechenden Voraussetzungen bestimmt werden. Mit der Delegation der generellen Zuständigkeit an den Kanton soll auch dessen Verfahren massgebend sein. Dabei ist den auf Bundesebene anerkannten Organisationen das Beschwerderecht einzuräumen.

Umsetzung auf Verordnungsstufe: Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit der Umsetzung der NFA sind sowohl die geforderte Leistung des Kantons als auch die Beitragssätze für die verschiedenen Massnahmen neu festzulegen. Während in Artikel 93 Absatz 3 ein angemessener Beitrag des Kantons gefordert wird, legt Artikel 95 die maximalen Beitragssätze fest. Es ist vorgesehen, innerhalb der heutigen Beitragssatzspanne gemäss SVV und der Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen (IBLV)⁹⁶ für die gemeinschaftlichen Unternehmen den oberen und für die einzelbetrieblichen Massnahmen den unteren Bereich zu wählen.

Art. 98 Bereitstellung der Mittel

Im Zusammenhang mit dem Beschluss des Parlaments zur Einfügung von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c LwG ging vergessen, in Artikel 98 auf diese neue Unterstützungsmöglichkeit zu verweisen. Mit dem Verweis auf Artikel 93 Absatz 1 werden alle Beitragsgefässe (Bodenverbesserungen, landwirtschaftlicher Hochbau, Projekte zur regionalen Entwicklung) abgedeckt; die Erwähnung der Artikel 95 und 96 ist nicht mehr nötig.

Art. 106 Investitionskredite für einzelbetriebliche Massnahmen

Abs. 1 Einleitungssatz

Die Änderung ist redaktioneller Art und ersetzt den Begriff «landwirtschaftliches Gewerbe» mit «Betrieb» nach Artikel 89 Absatz 1 Buchstaben a bis c.

Abs. 1 Bst. d (neu) und Abs. 2 Bst. e (neu)

Um die Produktionskosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland zu erhöhen, sollen einzelbetriebliche Infrastrukturmassnahmen zur Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen mit Investitionskrediten unterstützt werden. Darunter fallen in erster Linie Investitionen für den Witterungsschutz, wie bspw. Hagelnetze und Regenabdeckungen, sowie Hochtunnel. Pflanzen oder Maschinen werden nicht unterstützt.

Art. 107 Investitionskredite für gemeinschaftliche Massnahmen

Abs. 1 Bst. b und d (neu)

Einzelbetrieblich können seit dem 1. Januar 2004 Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse nach Artikel 106 Absatz 1 Buchstabe c LwG als Massnahme zur Diversifizierung der Tätigkeiten unterstützt werden. Um diese Anlagen wirtschaft-

⁹⁶ SR 913.211

lich betreiben zu können, braucht es genügend landwirtschaftliche Biomasse sowie allfällige Co-Substrate. In vielen Fällen ist es daher sinnvoll, dass einige Betriebe gemeinschaftlich eine Anlage erstellen und betreiben. Investitionen für eine wirtschaftliche Nutzung der überschüssigen Prozesswärme sind ebenfalls unterstützungsberechtigt.

Gemäss den bisherigen Rechtsgrundlagen können für alle gemeinschaftlichen Massnahmen, bei welchen Beiträge ausgerichtet werden, ergänzend auch Investitionskredite gewährt werden. Mit der Einfügung von Buchstabe d soll für Projekte nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c LwG die Gleichstellung mit den übrigen gemeinschaftlichen Massnahmen erreicht werden. Diese Anpassung ist insbesondere nötig, damit für Projekte zur regionalen Entwicklung auch Baukredite nach Absatz 2 gewährt werden können.

Art. 115 Aufgaben der Versuchs- und Untersuchungsanstalten

Abs. 2 (neu)

Weil Verwaltungseinheiten gewerbliche Leistungen nur erbringen dürfen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt, müssen die dafür nötigen Grundlagen auf Gesetzesebene geschaffen werden. Die gewerblichen Leistungen der Forschungsanstalten waren bisher auf Verordnungsstufe⁹⁷ geregelt. Die Regelung wird vereinfacht in der Gesetzgebung übernommen.

Art. 136 Ziele und Aufgaben der Beratung

Abs. 3^{bis} (neu)

Mit dem neu eingefügten Absatz 3^{bis} in Artikel 136 wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die beabsichtigte finanzielle Unterstützung einer fachlichen Begleitung durch den Bund in der Phase der Vorabklärung von gemeinschaftlichen Projekten zu ermöglichen.

Im Rahmen der 2. Botschaft zur NFA (Gesetzesänderungen) ist bereits eine Änderung von Artikel 136 vorgesehen. Die Artikel 137 (Organisation der Beratung) und Artikel 138 (Finanzhilfen für die Beratung) dieses Kapitels werden aufgehoben. Die Änderung von Artikel 136 wird hier nur der Vollständigkeit halber und im Sinne der Transparenz aufgeführt (*Wortlaut gemäss Botschaft zur NFA, ohne den neuen Abs. 3^{bis}*).

Art. 136 Ziele und Aufgaben der Beratung

¹ *Die Beratung richtet sich an Personen, die in der Landwirtschaft, in der bäuerlichen Hauswirtschaft, in landwirtschaftlichen Organisationen oder im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums sowie in der Sicherung und Förderung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte tätig sind. Diese Personen werden durch Beratung in ihren beruflichen Prozessen begleitet und in der berufsorientierten Weiterbildung unterstützt.*

² *Die Kantone stellen die Beratung auf kantonaler Ebene sicher.*

⁹⁷ SR 915.7, Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF).

³ Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite an überregionale oder gesamtschweizerische Organisationen oder Institutionen, die in Spezialbereichen tätig sind, sowie an gesamtschweizerische Beratungszentralen Finanzhilfen für Leistungen in der Beratung aus.

⁴ Unterstützt werden Beratungstätigkeiten, die den Wissens-, Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Forschung und Praxis, unter den landwirtschaftlichen Betrieben und den Personen nach Absatz 1 fördern. Der Bundesrat legt die Tätigkeitsgebiete und Leistungskategorien im Einzelnen fest.

⁵ Der Bundesrat regelt die Anforderungen an die Organisationen, Institutionen und Beratungszentralen und an die Beraterinnen und Berater, die von diesen beschäftigt sind.

Art. 147 Eidgenössisches Gestüt

Abs. 3 (neu)

Weil Verwaltungseinheiten gewerbliche Leistungen nur erbringen dürfen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt, müssen die dafür nötigen Grundlagen auf Gesetzesebene geschaffen werden.

Art. 169 Allgemeine Verwaltungsmassnahmen

Abs. 1 Bst. h

Diese neue Massnahme ist vorwiegend auf diejenigen Widerhandlungen zugeschnitten, in welchen keine Beiträge gekürzt werden können, so namentlich die Verletzung von Melde- und Aufzeichnungspflichten. Sie soll aber auch als weitere Abstufung im bereits bestehenden Massnahmenkatalog dienen.

Abs. 2 (neu)

Absatz 2 basiert auf dem Text des geltenden Absatzes 1 Buchstabe h. Er wird hauptsächlich redaktionell angepasst und klarer formuliert. Auf den Begriff der Ordnungsbussen wird verzichtet, da er üblicherweise für die Ahndung von geringfügigen Verletzungen verwendet wird. Damit soll klargestellt werden, dass die vorgesehenen Verwaltungssanktionen nicht nur in der Grössenordnung von Ordnungsbussen ausfallen können und gegebenenfalls auch hohe Beträge ausmachen können, namentlich bei der Durchsetzung der Vorschriften im Bereich der Produktionsmittel oder wenn es darum geht, einen geordneten und den Wettbewerb währenden Ausstieg aus der Milchkontingentierung zu gewährleisten und die Organisationen zu einem rechtskonformen Mengenmanagement anzuhalten. Verstösse gegen die Erfassungs-, Kontroll- und Sanktionierungspflichten der Organisationen, gegen die gesetzlichen Anforderungen und Auflagen an den frühzeitigen Ausstieg sowie gegen den Vertragszwang können einerseits den widerrechtlich Handelnden beträchtliche unrechtmässige Bereicherungen einbringen und andererseits Störungen auf dem Milchmarkt verursachen. Es ist, neben kleineren, auch mit Organisationen zu rechnen, die Gesamtmengen um 500 Millionen Kilogramm Milch bewirtschaften. Fehlt in einer solchen Organisation ein den gesetzlichen Ansprüchen genügendes Mengenmanagement, können sich schnell grosse Überschreitungen der zu verwaltenden Mengen ergeben. Weil sich diese Massnahme insofern von den in Absatz 1 aufgezählten

unterscheidet, als sie sich auf näher umschriebene Tatbestände bezieht, wird ihr ein eigener Absatz zugewiesen.

Abs. 3 (neu)

Zur Abgrenzung gegenüber den vorwiegend repressiven Massnahmen von Absatz 1 werden die exekutorischen Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes in einem separaten Absatz aufgeführt.

Mit *Buchstabe a* wird bezweckt, den zuständigen Behörden ein geeignetes Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem sie u.a. bei der missbräuchlichen Verwendung einer geschützten Bezeichnung oder eines Erzeugnisses den rechtmässigen Zustand wiederherstellen oder die rechtswidrige Vermarktung eines Produkts stoppen können. Gestützt auf Artikel 21 Absatz 2 der GUB/GGA-Verordnung⁹⁸ vollziehen die Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle (Kantonschemiker) den 3. Abschnitt (Verwendung des Vermerks GUB oder GGA; Schutzzumfang; Erzeugnisse, welche das Pflichtenheft nicht erfüllen) dieser Verordnung nach der Lebensmittelgesetzgebung. Die Kantonschemiker machen gestützt auf Artikel 27 des LMG Beanstandungen geltend (Verwaltungsmassnahmen). Handelt es sich nicht um Lebensmittel (z.B. Holz, Heu, ätherische Öle) wenden die Vollzugsbehörden gemäss Artikel 21 Absatz 1 der GUB/GGA-Verordnung die Landwirtschaftsgesetzgebung an. Dasselbe gilt für die Bio-Verordnung⁹⁹ und jede andere auf Artikel 14 LwG basierende Verordnung. Mit der Änderung dieser Bestimmung sind im Bereich des Landwirtschaftsrechts Massnahmen möglich, die mit denjenigen der Lebensmittelgesetzgebung vergleichbar sind. Betreffend die Produktionsmittel enthält die Landwirtschaftsgesetzgebung ebenfalls mehrere Verwendungs- und Vermarktungseinschränkungen. Die neuen Massnahmen sollen auch bei Verstössen gegen diese Bestimmungen zur Anwendung kommen, wo die Vollzugsbehörden schnell eingreifen und die zur Wiederherstellung der Rechtsordnung erforderlichen Verwaltungsmassnahmen treffen müssen.

Buchstabe b soll es den Vollzugsbehörden ermöglichen, Produkte, von denen eine Gefahr ausgehen könnte, namentlich im Bereich der Produktionsmittel, unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgebots frühzeitig der Vernichtung zuzuführen, unabhängig von einer strafrechtlichen Verfolgung oder von der Strafbarkeit. Zu denken ist z.B. an unerlaubte, verderbliche Produkte oder an widerrechtliche Produktionsmittel, deren Pflege im Fall einer Beschlagnahme bis zum Vorliegen eines strafrechtlichen Einziehungsentscheids unverhältnismässig aufwändig und kostspielig sein kann.

Art. 170 Kürzung und Verweigerung von Beiträgen

Abs. 3 (neu)

Im Rahmen der den Kantonen zugewiesenen Vollzugsaufgaben liegt grundsätzlich auch die differenzierte Ausgestaltung der Kürzung und Verweigerung von Beiträgen, wenn die Voraussetzungen nicht oder nur teilweise erfüllt sind. Insbesondere im Bereich der Direktzahlungen hat sich jedoch gezeigt, dass die angestrebte Harmonisierung mit der bisher durch die Kantone (in Zusammenarbeit mit dem BLW) verabschiedeten Richtlinie nicht in gewünschtem Mass erreicht wurde. Dies ergibt

⁹⁸ SR 910.12

⁹⁹ SR 910.18

sich auch aus der Tatsache, dass die bisherige Richtlinie einer sog. Verwaltungsverordnung entspricht, welche die mit dem Vollzug beauftragten Behörden bindet, nicht aber die nachfolgenden richterlichen Instanzen. Deshalb soll der Bundesrat ermächtigt werden, für die Kürzung der Direktzahlungen und der Anbaubeiträge die notwendigen Verordnungsbestimmungen zu erlassen.

Art. 172 Vergehen und Verbrechen

Abs. 1

Auf Bundesstufe hat einzig das vom Bundesrat nach Artikel 64 Absatz 4 beauftragte Kontrollorgan Einblick in die Kellerbuchhaltung der Weinhandelsbetriebe und erlangt dadurch möglicherweise Kenntnis von einer allfälligen widerrechtlichen Kennzeichnung oder Klassierung nach Artikel 63. Auch gewisse kantonale Weinkontrollorgane haben Einblick in die Kellerbuchhaltungen und Kenntnis von Widerhandlungen. Meist keine Kenntnis von einem allfälligen Verstoss gegen die Kennzeichnung oder Klassierung erlangt aufgrund der fehlenden Einsichtsmöglichkeit in Produktions- und Vermarktungsunterlagen eine durch die widerrechtliche Handlung verletzte Person (Konsument und/oder anderer Produzent). Zur Verfolgung aller widerrechtlichen Weinbezeichnungen und damit nicht bloss beim Officialdelikt des gewerbmässigen Handelns ist es daher angezeigt, das Antragsrecht auf das vom Bundesrat nach Artikel 64 Absatz 4 beauftragte sowie auf die durch die Kantone im Weinbereich eingesetzten Kontrollorgane auszuweiten. Eine vollständige Gleichstellung mit den übrigen Immaterialgüterrechten (Patent-, Design-, Markenschutz- und Urheberrecht), für die der strafrechtliche Schutz als Antragsrecht einzig des Verletzten ausgestaltet ist, ist im Weinbereich nicht sinnvoll. Absatz 1 wird im Übrigen redaktionell angepasst.

Abs. 2

Gemäss den laufenden Revisionsbestrebungen im Immaterialgüterrecht zur Bekämpfung von Fälschungen wird für gewerbmässiges Handeln in Absatz 2 das Strafmass den in diesem Bereich vorgeschlagenen Bestimmungen angeglichen und erhöht. Im Sinne der Umsetzung der im Juni 2003 revidierten 40 GAFI-Empfehlungen¹⁰⁰ wird das gewerbmässige Handeln zudem neu als Verbrechen und als Vortat der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) qualifiziert. Das Strafmass lautet dementsprechend auf Zuchthaus bis fünf Jahren, Gefängnis oder Busse bis 600 000 Franken.

Art. 173 Übertretungen

Abs. 1 Bst. a, c^{bis} (neu), g^{bis} (neu), g^{ter} (neu), g^{quater} (neu), i, k, k^{bis} (neu), k^{ter} (neu)

Es wurden seit der ersten Verabschiedung des LwG verschiedene neue Bestimmungen ins Gesetz aufgenommen, welche es dem Bundesrat ermöglichen, in den Bereichen der Kennzeichnung, der Tierzucht und der Produktionsmittel Einschränkungen und Verbote zu erlassen. Die entsprechenden Strafnormen sollen nun so angepasst oder neu geschaffen werden, dass die strafrechtlichen Instrumente für die Durchsetzung des Rechts zur Verfügung stehen, falls diese Vorschriften nicht eingehalten

¹⁰⁰ Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, anlässlich des G-7-Gipfels 1989 in Paris gegründete Task-Force zur Geldwäschereibekämpfung, bei der die Schweiz Mitglied ist.

werden. Mit der Einführung der Buchstaben k^{ter} und g^{bis} sollen bestehende Lücken geschlossen werden.

Abs. 3 Bst. a

Die Bestimmung in Buchstabe a bezieht sich auf Artikel des zweiten Kapitels im sechsten Titel LwG, die durch den Anhang Ziffer II 5 des Berufsbildungsgesetzes auf 1. Januar 2004 aufgehoben wurden¹⁰¹. Sie kann deshalb ebenfalls aufgehoben werden.

Art. 179 Oberaufsicht des Bundes

Abs. 2

Es handelt sich hierbei um eine Präzisierung im französischen Text im Sinne der deutschen Vorlage. Es soll auch aus dem französischen Text klar ersichtlich sein, dass die Beiträge nicht nur zu kürzen oder zu verweigern sind, wenn ein Kanton das Gesetz überhaupt nicht anwendet, sondern auch wenn er es unvollständig oder fehlerhaft vollzieht.

Art. 181 Kontrolle

Abs. 1

Absatz 1 entspricht dem ersten Satz des geltenden Absatzes 1.

Abs. 1^{bis} (neu)

Da – auch im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform – nicht feststeht, in welchem Umfang künftig eine Koordination erfolgen soll, ist der Anwendungsbereich von Absatz 1^{bis} offen formuliert, und es werden nicht einzelne Gesetze aufgezählt. Heute stehen im Vordergrund das Landwirtschafts-, Lebensmittel- und Veterinärrecht.

Die Auflagen dieser Gesetze werden unter der Obhut diverser Ämter des Bundes bzw. der Kantone initialisiert und vollzogen. Hinzu kommt, dass zusätzliche Leistungen im Bereich der Label durch Private angeboten und vollzogen werden. Diese verschiedenen Kontrollaktivitäten führen auf den bäuerlichen und anderen kleinen und mittleren Betrieben nicht nur zu grossem administrativem Aufwand, sondern auch zu Kontrolllücken. Solche Lücken in der Kontrolle ergeben sich auch aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Praxis der kantonalen Vollzugsorgane. Deshalb soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, die Kontrolltätigkeit aller Vollzugsorgane durch Vorgaben zu vereinheitlichen und auf einander abzustimmen, wie dies schon von verschiedenen Seiten verlangt wurde. Die Kontrollen sollen unter Einbezug des Grundsatzes der Selbstkontrolle u.a. risikogerecht, unabhängig und sachkompetent gestaltet sein sowie internationalen Standards genügen. Um Doppelspurigkeiten wie die Überprüfung der gleichen Bereiche durch verschiedene Kontrolleure zu vermeiden, müssen die Kontrollbereiche aufeinander abgestimmt werden. Ähnliche Kontrollanforderungen verschiedener Rechtserlasse sollen grundsätzlich bereichsübergreifend durch entsprechend qualifizierte Kontrolleure überprüft werden. Ausnahmen sind aufgrund internationaler Vorgaben möglich

¹⁰¹ SR 412.10

(z.B. Kontrollen Tiergesundheit und Arzneimitteleinsatz durch Tierarzt aufgrund EG-Hygienerecht).

Art. 182

Abs. 1

Es wird das Datum des neuen Zollgesetzes eingefügt.

Art. 185 Vollzugsdaten

Abs. 5 (neu)

Für die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Administration sind Informationssysteme entstanden, die von verschiedenen Vollzugsorganen für ihre eigenen Zwecke aufgebaut worden sind. Diese neue Bestimmung soll dem Bund die Möglichkeit geben, die unterschiedlichen Systeme zu einer zentralen Agrardatenbank zusammenzufassen, in welcher jeder Vollzugs-Partner seine Daten direkt eingibt und laufend pflegt. Die Vollzugsorgane sollen durch ein Abrufverfahren auf die für sie notwendigen Daten Zugriff haben. Zusätzliche Berechtigungen können im Zusammenhang mit privaten Labelprogrammen oder z.B. für die wissenschaftliche Verwendung von Daten erteilt werden.

Seit mehreren Jahren werden diese Daten auch zu statistischen Zwecken genutzt, was auf allen Stufen eine reale Ressourceneinsparung bei der Erhebung und Bearbeitung der Grundinformationen ermöglichte. Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik und der Vollzug der Gesetzgebung bedingen ein kohärentes und zweckmässiges Statistiksystem. Die Konformität mit dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 ist damit gewährleistet.

Abs. 6 (neu)

Die Aufnahme und Bearbeitung von Daten über Administrativ- und Strafverfahren und Sanktionen in die Agrardatenbank und deren Weitergabe durch Abrufverfahren an die zuständigen Vollzugsorgane muss, wenn dies für die Erfüllung der Kontroll- und Ermittlungsaufgaben des zuständigen Organs notwendig ist, ebenfalls möglich sein. Dafür soll in Absatz 6 die formelle Gesetzesgrundlage geschaffen werden.

Der Bundesrat wird zur Wahrung der Datensicherheit gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz¹⁰² auf Verordnungsstufe u.a. die Verantwortung für den Datenschutz, die Erhebung, die Erfassung, die Weitergabe und Verwendung der Daten, sowie die Zugriffsberechtigungen im Einzelnen regeln.

Art. 187c (neu) Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Abs. 1

Dieser Absatz regelt die Verarbeitung, Kennzeichnung sowie die Vermarktung der Weine der Jahrgänge bis und mit 2007.

¹⁰² SR 235.1

Abs. 2

Es ist vorgesehen, das Versteigerungsverfahren für die Verteilung des TZK Kartoffeln in zwei Etappen einzuführen. Für die Einfuhr im Jahr 2008 soll die eine Hälfte des TZK nach bisherigem Recht (Inlandleistung) verteilt und die andere Hälfte versteigert werden. So kann den Importeuren ihre für die Periode Juli 2006 bis Juni 2007 ausgewiesene Inlandleistung noch angerechnet werden.

Abs. 3

Um die pauschale Abgeltung zur Verarbeitung der Zuckerrübenenernte 2008 auch nach Inkrafttreten (1. Januar 2009) der neuen Marktordnung ausrichten zu können, ist die Übergangsbestimmung erforderlich. Mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel zur direkten Stützung der Produktion hat die Beitragszahlung ab 2009 im Anbaujahr zu erfolgen. Im Jahre 2009 sind somit die Bundesbeiträge für die Rübenenernten 2008 an die Zuckerfabrik und 2009 an die Pflanze auszurichten.

Art. 188

Abs. 3

Artikel 188 des LwG befristet die Anwendbarkeit der Marktstützungsmassnahmen im Milchbereich (Art. 38 bis 42) auf eine Periode von zehn Jahren. Die entsprechenden Artikel sind auf den 1. Mai 1999 in Kraft gesetzt worden, da die Massnahmen zur Milchpreisstützung auf das Milchjahr ausgerichtet waren. Folglich endet die Geltungsdauer dieser Artikel am 30. April 2009.

Das Konzept für die Marktordnung ab 2009 orientiert sich hingegen nicht am Milchjahr, sondern am Kalenderjahr. So sollen sowohl die Zulage für eine Fütterung ohne Silage (Art. 39) wie auch alle Beihilfen (Art. 40 und 41) und die Sonderregelung der Buttereinfuhr (Art. 42) bereits auf den 31. Dezember 2008 aufgehoben werden. Ausnahme bildet die Zulage für verkäste Milch. Im Kapitel «Umlagerung der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen» wurde dargelegt, weshalb diese Zulage in reduziertem Umfang weitergeführt werden soll.

Indem Artikel 38 als Kann-Vorschrift formuliert ist, behält der Bundesrat die Kompetenz, die Höhe der Zulage zu bestimmen. Eine nochmalige Befristung ist nicht nötig. Der Bundesrat kann die Zulage auch ohne weitere Gesetzesrevision aufheben.

Die Zulage wird den Produzenten auch künftig nur indirekt über die Milchverwerter ausbezahlt werden können. Eine direkte Auszahlung ist aus technisch-administrativen Gründen nach wie vor nicht machbar; die Rückverfolgbarkeit der verarbeiteten Milch vom Milchzukauf des Verwerter bis zum Betrieb des einzelnen Produzenten ist kaum zu gewährleisten, denn gerade grosse Milchverwerter kaufen die Milch oft nicht direkt von den Produzenten zu. Der Stützungseffekt wird zudem unabhängig davon erzielt, ob die Zulage nun auf Stufe Produzent oder Verwerter in die Preisbildung einfließt.

Es ist aus den dargelegten Gründen nötig, Artikel 188 Absatz 3 dahingehend anzupassen, dass die Artikel 39–42 explizit bis zum 31. Dezember 2008 befristet werden. Artikel 38 bleibt damit unverändert im Gesetz.

2.12 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angekündigt [BBl 2004 1163 1193]. Die Botschaft zur AP 2011 und der Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008–2011 wurde als Richtliniengeschäft aufgenommen und soll in der laufenden Legislaturperiode zuhänden des Parlaments verabschiedet werden. Ein weiteres Richtliniengeschäft ist der Bericht zur Milchmarktordnung nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Am 14. September 2005 wurde der Bericht des EVD zur Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Massnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung dem Parlament zugestellt. Wie in diesem Bericht in Aussicht gestellt, wird der Auftrag gemäss Artikel 187b Absatz 7 LwG mit der vorliegenden Botschaft erfüllt.

2.13 Verhältnis zum internationalen Recht

Mit den Gesetzesänderungen soll insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors weiter verbessert werden, um auf eine stärkere Öffnung der Grenzen vorbereitet zu sein. Die Vorschläge im Rahmen der AP 2011 entsprechen einer konsequenten Weiterentwicklung der Agrarreform. Mit dieser Stossrichtung erfährt das Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht der EU keine grundsätzliche Änderung. Die Änderungen sind mit unseren internationalen Verpflichtungen aus bilateralen und multilateralen Abkommen (insbesondere WTO) vereinbar.

2.14 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Änderungen des LwG stützen sich auf Artikel 104 der BV. Dieser räumt dem Bund weitgehende Befugnisse und Aufgaben in der Ausgestaltung der agrarpolitischen Massnahmen ein (Abs. 3). Die Anpassungsvorschläge entsprechen einer konsequenten Weiterentwicklung der Agrarpolitik und liegen im verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich des Bundes.

Wie der Kommentar zur BV (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 104, Rz 4) ausdrücklich festhält, ist der geltende Verfassungsbegriff «Landwirtschaft» nicht abschliessend definiert. Traditionell gehören dazu die Urproduktion im pflanzlichen und tierischen Bereich. Auch nach geltendem Recht ist jedoch seit jeher davon auszugehen, dass sich der Begriff nicht darin erschöpft und keinen ein für allemal feststehenden Gehalt aufweist. Unter diesem Blickwinkel ist auch die vorgesehene Unterstützung des produzierenden Gartenbaus im Rahmen der Strukturverbesserungen (vgl. Ziff. 2.1) zu sehen und somit verfassungskonform.

Mit dem Programm nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (Art. 77a und 77b) fördert der Bund die Verbesserung des Standes der Technik. Dies entspricht der Grundzielsetzung von Artikel 104 Absatz 1 BV, wonach der Bund dafür sorgen soll, dass die Landwirtschaft die Aufgaben nach den Buchstaben a bis c durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erfüllt.

2.15

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das LwG regelt in weiten Bereichen wirtschaftliche Begebenheiten, die sich rasch verändern und oft mit komplexen technischen Aspekten verbunden sind. Es ist deshalb als Rahmengesetz gestaltet, welches dem Bundesrat den nötigen Spielraum für rasches Handeln gestattet, gleichzeitig aber durch entsprechende Leitlinien gewährleistet, dass die Ziele der Agrarpolitik erreicht werden. Diese Konzeption erfährt mit der vorgeschlagenen Teilrevision keine Änderung. Die folgenden gesetzlichen Anpassungen sind mit neuen oder geänderten Kompetenzdelegationen verbunden:

Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	Art. 27 Abs. 1; Art. 63; Art. 64 Abs. 2
Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	Art. 89 Abs. 2 Bst. b
Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)	Art. 170 Abs. 3
Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	Art. 181 Abs. 1 ^{bis}

Die Gründe für die Kompetenzdelegationen ergeben sich bei den meisten Bestimmungen von selbst, indem eine abschliessende Regelung offensichtlich nicht in Frage kommt. Ausserdem sind die Kompetenzdelegationen durch den Umstand bedingt, dass die Behörden rasch auf die wirtschaftlichen, finanzpolitischen und technischen Entwicklungen reagieren können müssen.

3

Bäuerliches Boden- und landwirtschaftliches Pachtrecht

3.1

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) hat zum Ziel, das bäuerliche Grundeigentum zu fördern und namentlich bodenbewirtschaftende Familienbetriebe als Grundlage einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodennutzung ausgerichteten Landwirtschaft zu erhalten und ihre Struktur zu verbessern. Im Weiteren sollen mit dem BGBB die Stellung des Selbstbewirtschafters einschliesslich derjenigen des Pächters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke gestärkt und übersetzte Preise bekämpft werden. Das Gesetz legt fest, wer zu welchen Bedingungen ein landwirtschaftliches Gewerbe bzw. Grundstück erwerben kann. Schliesslich enthält es Bestimmungen über die Aufteilung landwirtschaftlicher Gewerbe sowie über die Nutzung, Zerstückelung und Belastung landwirtschaftlicher Grundstücke.

Zum Schutz des Pächters als schwächere Partei regelt das Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) die Verträge, mit welchen der Verpächter einem Pächter gegen Bezahlung eines Pachtzinses ein Gewerbe oder Grundstück zur landwirtschaftlichen Nutzung abtritt und ihm deren Früchte bzw. Erzeugnisse überlässt. Die Bestimmungen des LPG unterscheiden sich von denjenigen über den Pacht- bzw. Mietvertrag des Obligationenrechts, indem sie spezifische Bedürfnisse der Landwirtschaft berücksichtigen. Das Gesetz enthält entsprechend Vorschriften über die Mindestdauer landwirtschaftlicher Pachtverträge, über Form und Frist der Kündigung und über die gerichtliche Erstreckung der Pacht. Das Gesetz sieht ebenfalls eine Bewilligungspflicht für die parzellenweise Verpachtung landwirtschaftlicher Gewerbe und die Beschränkung der Zupacht von Grundstücken vor, die ausserhalb

des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegen. Der Pachtzins untersteht ausserdem einer Kontrolle: Der Pachtzins für landwirtschaftliche Gewerbe ist bewilligungspflichtig, während die Behörden Einsprache gegen einen zu hohen Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke erheben können.

3.2 Konzept

Die aktuelle Reform der Agrarpolitik erfordert eine Anpassung der beiden Gesetze (BGBB und LPG). Die Vorschläge fördern den Strukturwandel, stärken die Eigenverantwortung der Landwirte und verringern den administrativen Aufwand für Kantone und Privatpersonen.

3.2.1 Bäuerliches Bodenrecht

Erhöhung der Gewerbebegrenze

Die wichtigste Änderung des BGBB ist die Erhöhung des Mindestarbeitsbedarfs, den ein Betrieb aufweisen muss, um als landwirtschaftliches Gewerbe zu gelten. Dieser soll auf 1,25 Standardarbeitskräfte (SAK) erhöht werden. Die bisherige Gewerbebegrenze von 0,75 SAK hemmt den Strukturwandel und führt zu Ungerechtigkeiten unter den Erben einer Familie. Artikel 5 BGBB gibt den Kantonen indes- sen weiterhin die Möglichkeit, diesen Grenzwert herabzusetzen. Die Mindestgrösse wird allerdings von 0,5 auf 0,75 SAK angehoben.

Auf Grund der Erbregelungen und des Vorkaufsrechts im BGBB kann ein landwirt- schaftliches Gewerbe innerhalb der Familie zum Ertragswert übernommen werden. Das macht die Übernahme von kleinen Gewerben interessant. Dank der modernen Technik und der Extensivierung der Bewirtschaftung, z.B. nach dem Ausstieg aus der Milchproduktion, kann eine Person problemlos ein kleines Gewerbe führen und gleichzeitig einer anderen beruflichen Beschäftigung nachgehen. Die Grundstücke sind dann nicht verfügbar für Bewirtschafter von Haupterwerbsbetrieben, die diese Flächen zur Sicherung ihres Einkommens benötigen würden. Zudem erhöht sich der Wettbewerb unter den Landwirten, wenn Personen, die kleine Gewerbe überneh- men, ebenfalls Grundstücke kaufen oder pachten möchten, was selbst bei neben- beruflich geführten Betrieben nicht selten vorkommt.

Das Recht auf Übernahme eines kleinen Gewerbes zum Ertragswert ist aus privat- rechtlicher Sicht bedenklich, wenn der Betrieb anschliessend extensiviert und neben der Ausübung eines andern Berufs bewirtschaftet werden kann. Der landwirtschaft- liche Ertragswert einschliesslich Wohnhaus ist in der Regel sehr viel niedriger als der Preis, den bspw. ein Geschwister für den Kauf eines Einfamilienhauses bezahlen muss. Die untere Grenze für das landwirtschaftliche Gewerbe nach Artikel 7 BGBB soll deshalb angehoben werden auf das Arbeitsvolumen eines Haupterwerbsbetriebs, nämlich 1,25 SAK. Diese Erhöhung tritt automatisch auch für die Abgrenzung der Gewerbe im Pachtrecht ein, weil das LPG für die Definition des Gewerbes auf das BGBB verweist. Aus ähnlichen Überlegungen wie im Bodenrecht ist sie auch im Pachtrecht gerechtfertigt. Im Raumplanungsgesetz (RPG) erfordert die Erhöhung dagegen eine neue Festsetzung der unteren Grenze, ab welcher ein Betrieb einen landwirtschaftsnahen Nebenbetrieb aufnehmen kann. Bisher verwies diese Bestim- mung auf das landwirtschaftliche Gewerbe, was bei einer unteren Grenze von 0,75

SAK sinnvoll war. Die Bewirtschafter solcher Betriebe sind in aller Regel auf einen ausserbetrieblichen Erwerb angewiesen. Die Grenze für die Aufnahme eines Nebenbetriebs im RPG soll deshalb nicht angehoben werden. Dadurch wird bezüglich der Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes das RPG vom BGGB abgekoppelt.

Aus diesen Änderungen resultiert für die strukturpolitisch bedingten Gewerbegrenzen sowohl im bäuerlichen Bodenrecht und im landwirtschaftlichen Pachtrecht als auch in Bezug auf Strukturverbesserungen und Raumplanung ein konsistentes Konzept (Tabelle 18).

Tabelle 18

Strukturpolitische Abgrenzungen

SAK	Bestimmung	Inhalt
1,25	Art. 7 BGGB	landwirtschaftliches Gewerbe, Übernahme zum Ertragswert
	Art. 1 Abs. 2 LPG	Verweis auf Art. 7 BGGB, längere Erstpachtdauer und Pachtzinskontrolle für Gewerbe
	Art. 3 Abs. 1 SVV	untere Grenze für Investitionshilfen für Einzelmassnahmen (Differenzierung nach Massnahmen und Zonen wird vertieft geprüft)
	Art. 2 Abs. 1 SBMV	untere Grenze für die Gewährung von Betriebshilfedarlehen
0,75	Art. 5 Bst. a BGGB	untere Grenze für kleinere Betriebe, welche die Kantone den Bestimmungen über landwirtschaftliche Gewerbe unterstellen können
	Art. 24b Abs. 1 RPG	untere Grenze für die Aufnahme eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs (kantonale Kompetenz für Senkung auf 0,5 SAK)
	Art. 89 Abs. 2 Bst. b LwG (<i>neu</i>)	untere Grenze für Investitionshilfen zur Diversifizierung der Tätigkeit (Festlegung in der SVV)
	Art. 3a Abs. 1 SVV	untere Grenze für Investitionshilfen in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung bzw. die Besiedlung gefährdet ist
	Art. 3 Abs. 1 SBMV	untere Grenze für Betriebshilfedarlehen in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung bzw. die Besiedlung gefährdet ist
	Art. 20 Abs. 1 Bst. b SBMV	untere Grenze für die Gewährung von Umschulungsbeihilfen
	Art. 79 Abs. 1 ^{bis} LwG (<i>neu</i>)	erleichterte Hofaufgabe (Festlegung in der SVV)

Der Bundesrat legt die Ansätze für die Berechnung der SAK in der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht¹⁰³ fest, indem er sich auf die Ansätze nach der Verordnung vom 7. Dezember 1998¹⁰⁴ über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung; LBV) stützt.

Die untere Grenze für den Bezug von Direktzahlungen verfolgt weniger einen strukturpolitischen als einen administrativen Zweck. Es geht um die Abgrenzung von

¹⁰³ SR 211.412.110

¹⁰⁴ SR 910.91

Hobby-Betrieben, die auf Grund ihrer Grösse für den Bewirtschafter nicht von existenzieller Bedeutung sein können. Die Grenze liegt bei 0,25 SAK.

Entkopplung des Raumplanungsrechts von der Gewerbedefinition nach Bodenrecht

Gemäss Artikel 24b Absatz 1 RPG können landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des BGGB einen betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb einrichten. Würde im RPG der Verweis auf die neu definierten landwirtschaftlichen Gewerbe beibehalten, hätte dies die unerwünschte Konsequenz, dass künftig nur noch eine bedeutend kleinere Zahl an Landwirtschaftsbetrieben von den durch Artikel 24b RPG eröffneten Möglichkeiten profitieren könnte. Um dies zu verhindern, sollen jene landwirtschaftlichen Betriebe, die in den Anwendungsbereich von Artikel 24b RPG fallen, neu im Raumplanungsrecht selbst umschrieben werden. Dabei soll am Grundsatz festgehalten werden, wonach auch künftig nicht jeder noch so kleine Landwirtschaftsbetrieb die Möglichkeit zur Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs haben soll. Um einen Rückschritt gegenüber der heutigen bzw. gewünschten Situation zu verhindern, sollen in Artikel 24b Absatz 1 RPG die im geltenden BGGB enthaltenen Werte von 0,75 (Art. 7) bzw. 0,5 SAK (Art. 5) explizit festgeschrieben werden.

Abschaffung der Preisgrenze

Eine weitere Änderung im BGGB betrifft die Aufhebung der Bestimmung, nach welcher die Erwerbsbewilligung im Falle der Vereinbarung eines übersetzten Preises zu verweigern ist.

Die Aufhebung der Preisbegrenzung trägt zur Erleichterung der Strukturentwicklung bei. Ohne Preisbegrenzung dürfte sich der eine oder andere Eigentümer entschliessen, ein Grundstück zu verkaufen, das er sonst behalten hätte. Die Preisbegrenzung im BGGB hat eine beschränkte Bedeutung, weil sich der grösste Teil der Handänderungen von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben innerhalb der Familie abspielt. Dies trifft auch für verpachtete Gewerbe und Grundstücke zu, welche in der Mehrheit der Fälle in der Familie die Hand wechseln, obschon keine Ansprüche auf einen Vorzugspreis bestehen. Eine informelle Umfrage bei 12 Kantonen ergab, dass in den letzten Jahren überall deutlich weniger als ein Prozent der LN jährlich auf den Markt kam. Demzufolge kann stets nur ein kleiner Teil der Landwirte, die den Betrieb vergrössern möchten, auch tatsächlich Land kaufen. Sie sollen in eigener Verantwortung entscheiden, was sie für ein Grundstück oder Gewerbe offerieren wollen oder ob sie einen bestimmten Preis bezahlen wollen oder können. Dabei bleibt das Selbstbewirtschafterprinzip erhalten. Die Aufrechterhaltung einer Preisgrenze für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe lässt sich nicht rechtfertigen. Ein Kostenanstieg infolge der Aufhebung der Preisgrenze muss nicht erwartet werden. Da der grossen Nachfrage seit jeher nur ein kleines Angebot gegenüber steht, liegen die zulässigen Preise in der Regel weit über dem verzinsbaren Wert. Die Käufe werden oft aus ausserlandwirtschaftlichen Quellen finanziert. Die geltende Regelung von Artikel 66 BGGB (Durchschnittspreis für vergleichbare Grundstücke oder Gewerbe der letzten 5 Jahre plus 5 Prozent) setzt dieses Preisniveau nicht herab.

Die Abschaffung der Preisbegrenzung im Bodenrecht entlastet die Kantone von einer Aufgabe mit einem erheblichen Ressourcenbedarf. Auch wenn nur ein halbes Prozent der Fläche auf den Markt kommt, ergibt dies bei einer durchschnittlichen

Fläche von einer Hektare pro Handänderung jährlich 5000 Gesuche, bei denen der Preis überprüft werden muss.

Aufhebung der Belastungsgrenze

Weiter wird vorgeschlagen, die Pfandbelastungsgrenze nach BGG aufzuheben. Eine im Auftrag des Bundesamtes für Justiz erstellte Studie von Mai 2005¹⁰⁵ hat ergeben, dass eine Aufhebung der vom BGG vorgesehenen Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (Art. 73 ff. BGG) sich auf die Landwirtschaft vorteilhaft auswirken könnte, da dadurch die Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz der Landwirte bei Investitionen und deren Finanzierung vergrössert werde. Die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung der Belastungsgrenze auf den Kreditmarkt und den Bodenmarkt seien als gering einzustufen.

Der Stand der Ausbildung in der Landwirtschaft konnte in den letzten Jahren kontinuierlich angehoben werden, weshalb das Bedürfnis nach staatlichem Schutz vor Überschuldung zunehmend in den Hintergrund rückt. Zudem stellen Ertragswert und Belastungsgrenze aus betriebswirtschaftlicher Sicht problematische Grössen zur Kreditbeurteilung dar, da sie in einem Teil der Fälle latente Risiken nicht aufdecken und in anderen Fällen zufolge überschätzter Risiken zu ungünstigen Darlehenskonditionen führen. Die Wirksamkeit der Grenze wird schliesslich auch dadurch stark relativiert, dass die kantonale Vollzugspraxis bei Überschreitung zurzeit sehr heterogen ist.

Kerngehalt des Gesetzes bleibt erhalten

Durch diese Änderungen wird das BGG weitgehend auf den Kerngehalt reduziert. Dieser wird aber nicht angetastet. Der landwirtschaftliche Boden soll im Eigentum der bäuerlichen Bewirtschafter bleiben und bei Handänderungen soweit möglich dorthin zurückgeführt werden. Die Instrumente dazu sind die Übernahme zur Selbstbewirtschaftung in der Familie und die Beschränkung auf Selbstbewirtschafter beim Kauf ausserhalb der Familie. Eine weitergehende Revision würde die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzes in Frage stellen.

Weitere Änderungen des BGG sollen entweder einzelne Bestimmungen präzisieren oder Mängel beheben. Das Kernstück des BGG, nämlich der Grundsatz des Selbstbewirtschafters (Art. 9) wird von dieser Revision nicht tangiert.

3.2.2 Landwirtschaftliches Pachtrecht

Aufhebung der Pachtzinsbegrenzung für landwirtschaftliche Grundstücke

Die wichtigste Änderung im LPG betrifft die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit der Behörde gegen überhöhte Pachtzinse landwirtschaftlicher Grundstücke. Damit können auch die Vorschriften über den zulässigen Pachtzins landwirtschaftlicher Grundstücke aufgehoben werden: Die Parteien sollen künftig den Pachtzins für ein landwirtschaftliches Grundstück frei vereinbaren können.

¹⁰⁵ Meier B. (2005): Überprüfung der Belastungsgrenze für grundpfandgesicherte Kredite im bäuerlichen Bodenrecht, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, im Internet abrufbar unter www.grundbuchverwalter.ch (Rubrik Infos).

In einzelnen Fällen kann heute die Pachtzinsbegrenzung für Einzelgrundstücke den Eigentümer von einer Verpachtung abhalten. Ihre Aufhebung leistet deshalb auch einen Beitrag zur Erleichterung des Strukturwandels. Die Bedeutung der Zupacht von landwirtschaftlichen Grundstücken ist wesentlich grösser als jene des Zukaufs. Heute dürfte gegen die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche gepachtet sein. Die staatliche Überwachung der Pachtzinse für einzelne Grundstücke war aber angesichts der enormen Zahl der existierenden Verträge und jährlichen Veränderungen von Anfang an umstritten. Deshalb sieht das LPG für einzelne Grundstücke nur ein Einspracheverfahren vor, dies im Gegensatz zu den Gewerben, deren Pachtzins vom Kanton bewilligt werden muss. Die Pachtzinse für Grundstücke haben sich denn auch sehr weitgehend aufgrund des Pachtmarktes gebildet. Die Zahl der Einsprachen ist in den meisten Kantonen im Verhältnis zu den tatsächlich abgeschlossenen Verträgen sehr gering, obschon die vereinbarten Pachtzinse in der Regel deutlich über dem Betrag liegen, der sich nach der Pachtzinsverordnung ergeben würde. Die Aufhebung der Einsprachemöglichkeit dürfte deshalb das allgemeine Pachtzinsniveau kaum beeinflussen und damit auch keine ins Gewicht fallende Kostenerhöhung verursachen. Ausnahme bilden jene Flächen, deren Verpächter sich bisher an die Pachtzinsverordnung hielten. Dies dürften neben einer begrenzten Anzahl Privater v.a. öffentliche Institutionen wie Gemeinden, Bürger- und Kirchgemeinden sowie Korporationen sein. Grundsätzlich gilt aber auch hier, dass die Landwirte in der Lage sind, selber zu entscheiden, welchen Pachtzins sie für ein Grundstück offerieren wollen bzw. ob sie einen geforderten Pachtzins bezahlen oder auf das Grundstück verzichten wollen. Die Aufrechterhaltung der Vorschrift lässt sich deshalb nicht rechtfertigen.

Anders ist die Situation bei den Gewerben, wo die Existenz des Pächters samt dem Verbleib von Vieh und Fahrhabe sowie die Wohnung der Familie von der Pacht abhängig sind. Hier herrscht in Bezug auf die Pachtzinsvereinbarung ein sehr ungleiches Kräfteverhältnis zwischen Verpächter und Pächter. Die Pachtzinskontrolle für Gewerbe soll deshalb erhalten bleiben.

Entlassung der Bauzone aus dem LPG

Der Entwurf sieht vor, vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke, die noch landwirtschaftlich genutzt werden, ohne Teil eines landwirtschaftlichen Gewerbes zu sein, nicht mehr dem LPG zu unterstellen. Dies wird die zweckentsprechende Nutzung erleichtern.

Der Grossteil der Gesuche um Kürzung der Pachtdauer, die von den Kantonen behandelt werden müssen, betrifft Bauland. Es handelt sich um eine heute unnötige administrative Auflage. Seit Verabschiedung des LPG im Jahr 1985 haben sich die Zonengrenzen stabilisiert. Das Land in den Bauzonen nach dem Raumplanungsgesetz ist im Prinzip zur Überbauung bestimmt. Die landwirtschaftliche Nutzung ist eine Übergangssituation und daher zweitrangig. Die Bedingungen des Pachtvertrags sollen den Bedürfnissen angepasst werden können, die sich aus der Nutzung gemäss Zoneneinteilung ergeben. Findet der Eigentümer zu diesen Bedingungen keinen Pächter, kann er das Land gratis zur Nutzung abgeben, woraus ein Gebrauchsleihevertrag entsteht. Eine behördliche Mitwirkung ist nicht notwendig. Die Landwirte sind in der Lage, die richtigen Entscheide zu treffen.

Kerngehalt des Gesetzes bleibt erhalten

Vorgeschlagen wird schliesslich auch die Aufhebung der Vorschriften über die Einsprachemöglichkeit gegen die Zupacht eines Grundstücks, das ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegt. Diese Bestimmung hatte nie grössere Bedeutung, wie die geringe Anzahl der Einwände beweist.

Die Änderungen im LPG führen ebenfalls zu einer substanziellen Entlastung der Kantone, indem die zahlreichen Bewilligungen für kürzere Pacht dauern in der Bauzone entfallen. Mit der Abschaffung der Einsprache gegen die Pachtzinse für Grundstücke und gegen Distanzpachten können die Kantone die Einsprachebehörde aufheben.

Die Wirkung des LPG wird durch die Revisionen in ihrem Kern kaum gemindert. Der Pachtvertrag bleibt ein Dauervertrag, der der langfristigen Ausrichtung der landwirtschaftlichen Nutzung Rechnung trägt. Die wirksamen Pächterschutzinstrumente, nämlich die längere Erstpachtdauer, die Pächterstreckung sowie die Pachtzinskontrolle für Gewerbe, bleiben als Kerngehalt des LPG erhalten. Eine weitergehende Liberalisierung würde diesen Kerngehalt angreifen.

3.3 Vernehmlassung

In der Vernehmlassung wurde die im Entwurf vorgeschlagene Erhöhung der Gewerbebegrenze auf 1,25 SAK in der vorgeschlagenen Höhe von Kantonen und bäuerlichen Organisationen grossmehrheitlich abgelehnt. Die Mehrheit der Kantone und viele bäuerliche Organisationen schlugen vor, die Gewerbebegrenze nur auf 1,0 SAK zu erhöhen. Der Bundesrat hält an der Erhöhung fest, weil sich damit nach seiner Auffassung mittelfristig eine bessere Struktur in der Landwirtschaft erreichen lässt. Bei einer Erhöhung der Gewerbebegrenze auf 1,25 SAK können immer noch über 30 000 Betriebe zum Ertragswert übernommen werden (vgl. Tabelle 19). Ein Teil davon wird zwar mangels Nachfolger in der Familie trotzdem auslaufen. Hingegen wird ein Teil der kleineren Betriebe auch ohne öffentlich-rechtlichen Schutz aufgrund einer Einigung in der Familie weitergeführt. Mit der Erhöhung der Gewerbebegrenze verringert sich die Konkurrenz unter den Bauern und für die Verbleibenden wächst die Chance, einen Vollerwerbsbetrieb führen und dabei ein angemessenes Einkommen erzielen zu können. Ausserdem gebieten auch die privatrechtlichen Bedenken eine stärkere Erhöhung. Die Übernahme zum Ertragswert soll nur dann durchgesetzt werden können, wenn der Betrieb eine durchschnittliche bäuerliche Familie voll zu beschäftigen vermag.

Gegen die Aufhebung der Preisgrenze für den Verkauf von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben sowie gegen die Abschaffung der amtlichen Überwachung der Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke äusserte sich ebenfalls eine grosse Mehrheit der Kantone und bäuerlichen Organisationen. Diese befürchten einerseits eine allgemeine Erhöhung sowohl der Verkaufspreise landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe, auch beim Verkauf innerhalb der Familie, als auch der Pachtzinse landwirtschaftlicher Grundstücke und andererseits eine beträchtliche Schwächung des Vorkaufsrechts der Pächter.

Diese Befürchtungen sind nicht gerechtfertigt. Die Verkaufspreise landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe sind in den letzten Jahren gesunken. Die Preis-

beschränkung wirkt deshalb heute nur in Ausnahmefällen. Aufgrund der Formulierung von Artikel 66 BGGB beschränkt sie nämlich nicht das allgemeine Niveau der Bodenpreise, sondern nur deren Anstieg. Ausserdem grenzt der Grundsatz der Selbstbewirtschaftung den Kreis der potenziellen Käufer auf die Bewirtschafter ein. Würden sie sich beim Kauf ausschliesslich auf den Wert stützen, den sie durch die Erzeugnisse ihres Betriebs zu erzielen hoffen, kämen jene zum Zug, die das Gewerbe oder Grundstück am rationellsten bewirtschaften. Nun werden Landkäufe auch von den Bauern oft aus ausserlandwirtschaftlichen Quellen finanziert. In der Regel liegen die Preise aufgrund langfristiger Überlegungen und des dem Grundeigentum innewohnenden Prestiges weit über den verzinsbaren Werten. Aus der Abschaffung der Preisgrenze ergibt sich eine Schwächung des Vorkaufsrechts der Pächter, da in gewissen Fällen ein Pächter gerade den zulässigen Preis bezahlen kann, jedoch nicht mehr. Er wird das Vorkaufsrecht nicht ausüben können, wenn ein anderer Käufer mehr bezahlen will. Weil dieser auch Selbstbewirtschafter sein muss, sieht der Bundesrat darin keinen genügenden Grund, um ein Eingreifen des Staates in die private Preisgestaltung zu rechtfertigen. Ähnliche Überlegungen sowie mangelnde Durchsetzbarkeit führen dazu, auch an der Aufhebung der Behördeneinsprache gegen zu hohe Grundstückspachtzinse festzuhalten.

Eine sehr grosse Mehrheit der Kantone und der Vernehmlassungsteilnehmer aus bäuerlichen Kreisen widersetzte sich auch der Aufhebung der Bestimmungen über die Belastungsgrenze bei landwirtschaftlichen Grundstücken. Sie machten geltend, die Belastungsgrenze habe das Verschuldungsproblem in der Landwirtschaft in Grenzen gehalten. Die Abschaffung dieser Grenze würde zu einer Zinserhöhung und damit zu höheren Fremdfinanzierungskosten führen, und die Kreditgewährung hätte eine grössere administrative Belastung der Landwirte zur Folge, da diese vollständige Finanzierungspläne vorlegen müssten.

Auch diese Argumente sind nicht stichhaltig. Die Landwirte betrachten sich zu Recht als Unternehmer. Sie haben eine gute Ausbildung und können abschätzen, wie viel Fremdkapital für ihren Betrieb tragbar ist. Eine staatliche Bevormundung ist heute nicht mehr gerechtfertigt. Der Ertragswert der Betriebe bleibt bekannt; die Beteiligten können also die Belastungsgrenze als Grundlage für die Kreditgewährung weiterhin selbst berechnen. Es handelt sich dabei jedoch um eine rein schematische Grenze, welche die individuellen Fähigkeiten und Vorhaben des Betriebsleiters wenig berücksichtigt. Die Banken verlangen heute bei grösseren Investitionen auch von den Landwirten umfassende Finanzpläne und stellen damit richtigerweise die Tragbarkeit der Kredite vor die reine Sicherheitsbetrachtung. Die Höhe der Zinssätze hängt wesentlich von der Sicherheit der Grundpfandrechte ab, d.h. vom realen Wert der Grundstücke. Diese bleibt aber bei Krediten an landwirtschaftliche Grundeigentümer sehr hoch, indem der Verkehrswert des Landes in der Regel weiterhin über der für Kredite tragbaren Limite bleibt. Eine Aufhebung der Belastungsgrenze könnte deshalb höchstens als Vorwand für eine Zinserhöhung benutzt werden, hinter der andere Gründe stehen.

Der Vorschlag, in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Grundstücke vom Geltungsbereich des BGGB auszuschliessen, wurde von den Vernehmlassungsteilnehmern fast einstimmig begrüsst.

Aus den genannten Gründen werden in der vorliegenden Botschaft die wichtigsten Vorschläge aus dem Vernehmlassungsentwurf übernommen.

Art. 5 Vorbehalt des kantonalen Rechts

Bst. a

Der Gesetzgeber gibt den Kantonen das Recht, in ihrer Gesetzgebung die Gewerbe-
definition anzupassen. Die Kantone sollen weiterhin Landwirtschaftsbetriebe als
Gewerbe anerkennen können, die nicht der Mindestgrösse nach Artikel 7 BGG
entsprechen. Diese soll entsprechend den Zielsetzungen der aktuellen Agrarpolitik
auf 1,25 SAK angehoben werden. Die für die kantonale Gesetzgebung vorgesehene
Mindestgrösse soll auf 0,75 SAK erhöht werden.

Art. 7 Landwirtschaftliches Gewerbe; im Allgemeinen

Abs. 1

Das BGG unterscheidet zwischen landwirtschaftlichen Gewerben und landwirt-
schaftlichen Grundstücken. Landwirtschaftliche Betriebe, welche die Mindestgrösse
für ein landwirtschaftliches Gewerbe nicht erreichen oder anderen Anforderungen
von Artikel 7 BGG nicht entsprechen, seit sechs Jahren rechtmässig parzellenweise
verpachtete Gewerbe und rechtmässig von Gewerben abgetrennte Parzellen unter-
stehen den Vorschriften über die landwirtschaftlichen Grundstücke.

Die Gewerbe-
grenze ist den Zielsetzungen der Agrarpolitik anzupassen und auf
1,25 SAK anzuheben.

In den buchführenden Referenzbetrieben der Agroscope FAT Tänikon setzte die
Familie in den Jahren 2002/04 durchschnittlich 1,26 Arbeitskräfte ein. Die Betriebe
beschäftigten darüber hinaus Angestellte im Ausmass von 0,38 Arbeitskräften¹⁰⁶.
Zusätzlich setzen die Familien aber auch 0,21 Arbeitskräfte für ausserbetriebliche
Erwerbstätigkeiten ein. Die Grösse von 1,25 SAK wird der heutigen Vorstellung der
Untergrenze eines Haupterwerbsbetriebs gerecht. Es ist nicht vorgesehen, gleichzeit-
ig mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmung die Faktoren für die Berechnung
der SAK zu revidieren. Diese werden jedoch wegen der technischen Entwicklung
periodisch angepasst werden müssen.

Die Zahl der Betriebe, die als landwirtschaftliche Gewerbe gelten, wird sich entspre-
chend der Werte in Tabelle 19 ändern.

Tabelle 19

**Wirkung einer Erhöhung der Gewerbe-
grenze im BGG**

	>= 0,75 SAK ¹ heutiger Wert	>= 1,0 SAK	>= 1,25 SAK Vorschlag	>= 1,5 SAK
Anzahl Betriebe ²	44 159	38 236	31 853	25 410
Differenz	0	-5 923	-12 306	-18 749

Quelle: BLW

¹ SAK-Werte nach Art. 3 LBV, zuzüglich Zuschläge nach Art. 2a VBB für Kartoffeln,
Beeren, Heil- und Gewürzpflanzen, Christbaumkulturen und Wald; jedoch ohne Sömme-
rung, Reb-
bau mit eigener Kelterei, Verarbeitung von in der Region üblichen Produkten und
Tätigkeit in Gewächshäusern.

² Betriebsregister AGIS 2004: rund 56 000 direktzahlungsberechtigte Betriebe.

¹⁰⁶ Agroscope FAT Tänikon (2005): Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Grund-
lagenbericht, Tabelle A1.

Für die Ermittlung der Anzahl Betriebe in Tabelle 19 konnten die nach Artikel 2a VBB möglichen Standardarbeitskraftzuschläge für die Viehsömmerung, die eigenen Keltereien, die Verarbeitung und für Gewächshäuser nicht eingerechnet werden. Ebenso konnten Pachtlandflächen, die den Betrieben in absehbarer Zeit verloren gehen, weil sie z.B. in der Bauzone liegen, nicht ausgeschieden werden. Die beiden Effekte heben sich gegenseitig auf und ändern nichts an der Grössenordnung der Zahlen.

Betriebe, die keine Gewerbe nach Artikel 7 BGGB darstellen, können durchaus in der Familie weitergeführt werden, sofern sich diese einig ist. Gegenüber einem Gewerbe fällt einzig die Möglichkeit der übernehmenden Person weg, einen Anspruch auf Übernahme des ganzen Betriebs zum Ertragswert gegen den Willen des Verkäufers oder der Verkäuferin (Vorkaufsrecht) oder der Miterben (Erbrecht) durchzusetzen. Nach der Abtretung eines kleinen Betriebes zu Lebzeiten an einen Erben können sich allerdings Ansprüche der Miterben auf Ausgleichung oder Herabsetzung ergeben, je nach dem Willen des Erblassers. Für die Anrechnung solcher Betriebe gilt nämlich wie für einzelne Grundstücke grundsätzlich der Verkehrswert.

Der Mietwert der Betriebsleiterwohnung in den landwirtschaftlichen Gewerben wird im Allgemeinen für die Einkommenssteuer nach den für die landwirtschaftliche Pacht geltenden Regeln eingerechnet. Dies ist auch bei kleineren Betrieben der Fall, sofern der Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens über 30 Prozent¹⁰⁷ liegt. Wenn die Gewerbegrenze heraufgesetzt wird, könnte dies für Betriebe mit einem Arbeitsaufkommen von 0,75 bis 1,25 SAK und einem landwirtschaftlichen Einkommen von weniger als 30 Prozent bedeuten, dass der höhere, nichtlandwirtschaftliche Eigenmietwert angewandt wird.

Art. 32 Abzug für Ersatzanschaffungen

Abs. 1

Wegen der Aufhebung der Preisbeschränkung für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe ist der letzte Satz zu streichen.

Art. 58 Realteilungs- und Zerstückelungsverbot

Abs. 2

Die für die Aufteilung von Rebgrundstücken erforderliche Mindestfläche wird zwecks Harmonisierung mit dem Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2 Abs. 3) auf 15 Aren angehoben.

Art. 62 Ausnahmen

Bst. f

Artikel 62 nimmt von der Bewilligungspflicht gewisse Erwerbsfälle aus. Dies betrifft familieninterne und erbrechtliche Erwerbsfälle, solche im Rahmen einer Enteignung bzw. Bodenverbesserung, bei der eine Behörde mitwirkt, oder solche zum Zweck der Grenzberichtigung.

¹⁰⁷ Schweizerische Steuerkonferenz, Arbeitsgruppe für Landwirtschaft (1996): Weisungen für die Bestimmung des Mietwerts des Wohnhauses (Betriebsleiterunterkunft).

Nach dem aktuellen Wortlaut ist nach Buchstabe f die Grenzbereinigung nicht bewilligungspflichtig. Im Gesetz werden ausserdem die Begriffe «Grenzverbesserung» (Art. 57) und «Grenzbereinigung bei der Erstellung eines Werks» (Art. 59 Bst. b) verwendet. Diese unterschiedliche Begriffsverwendung hat in der Praxis Verwirrung gestiftet. Im Gesetz soll daher präzisiert werden, dass die Grenzverbesserung ebenfalls von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist.

Art. 63 Verweigerungsgründe

Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Nach Absatz 1 Buchstabe b wird heute der Erwerb eines Gewerbes bzw. Grundstücks zu übersetzten Preisen verweigert. Der Begriff des übersetzten Preises ist in Artikel 66 umschrieben. Die Bekämpfung übersetzter Preise in der Landwirtschaft war eine der Zielsetzungen des BGG (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. c). Diese Zielsetzung ist mit der aktuellen Agrarpolitik, welche die Wettbewerbsfähigkeit und Eigeninitiative der Bewirtschafter fördern soll, obsolet geworden. Zudem hat die Kontrolle der Preise für landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke bisweilen zur Zahlung von Schwarzgeldern geführt. Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass die Preisbegrenzung einzelne Bewirtschafter vom Verkauf des Betriebs und einer beruflichen Umstellung abgehalten hat. Auch war die Definition des übersetzten Preises im Einzelfall in der Praxis mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Aus diesen Gründen und aufgrund der im Konzept dargestellten Überlegungen (Ziff. 3.2.1 und 3.3) wird die Abschaffung dieses Verweigerungsgrundes vorgeschlagen. Die Parteien können dann den Preis für ein Grundstück oder Gewerbe selber vereinbaren, wobei der Käufer oder die Käuferin weiterhin in jedem Fall Selbstbewirtschafter nach Artikel 9 BGG sein muss.

Die Aufhebung von Absatz 1 Buchstabe b hat auch die Streichung von Absatz 2 zur Folge, nach welchem der übersetzte Preis in einem Zwangsvollstreckungsverfahren ein unbeachtlicher Verweigerungsgrund ist.

Art. 64 Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung

Abs. 1 Bst. f

Buchstabe f sieht als Ausnahme vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung vor, dass ein landwirtschaftliches Gewerbe bzw. Grundstück bei fehlender Selbstbewirtschaftung erworben werden kann, wenn trotz öffentlicher Ausschreibung zu einem nicht übersetzten Preis kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vorliegt. Da die Regelung betreffend übersetzter Erwerbspreise wegfällt, wird an seiner Stelle der doppelte Ertragswert vorgeschlagen. Dieses einfache Kriterium wird im BGG schon andernorts verwendet, etwa beim Anspruch auf Zuweisung eines landwirtschaftlichen Grundstücks (Art. 21), beim Kaufrecht (Art. 27) und beim Vorkaufrecht der Verwandten (Art. 44). In diesen Bestimmungen geht es ausschliesslich um landwirtschaftliche Grundstücke. In der vorliegenden Bestimmung ist der doppelte Ertragswert durchaus auch für Gewerbe zweckmässig. Demnach soll künftig, wenn trotz öffentlicher Ausschreibung kein Angebot eines Selbstbewirtschafters zum doppelten Ertragswert vorliegt, auch ein Käufer oder eine Käuferin das Grundstück oder Gewerbe erwerben können, der oder die es nicht selbst bewirtschaftet.

Art. 66 Übersetzter Erwerbspreis

Nach der geltenden Regelung gilt ein Erwerbspreis als übersetzt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt. Während der rund zehnjährigen Durchführung dieser Regelung ist es zu etlichen Vollzugsproblemen und Anfechtungen gekommen. Auf Grund der Schwierigkeit, in allen Punkten vergleichbare Objekte in derselben Gegend auf dem freien Markt zu finden, konnte der als zulässig erklärte Preis insbesondere für landwirtschaftliche Gewerbe manchmal als willkürlich erscheinen. Als Unternehmer kennt der Bewirtschafter Erlöse und Kosten und kann selber einschätzen, ob ein Erwerbspreis für ihn tragbar ist oder nicht. Mit der Aufhebung des Verweigerungsgrundes in Artikel 63 ist auch der Begriff des übersetzten Preises abzuschaffen.

Art. 69 Unzulässigkeit freiwilliger Versteigerung

Das Verbot von freiwilligen Versteigerungen war mit der Verweigerung der Bewilligung des Erwerbs von Grundstücken und Gewerben zu übersetzten Preisen verbunden. Die Bestimmung ist aus denselben Gründen aufzuheben, wie sie für die Abschaffung dieses Verweigerungsgrundes angeführt wurden.

Art. 73 bis 79 Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung

Die Pfandbelastungsgrenze hat zum Ziel, der Überschuldung dadurch entgegenzuwirken, dass landwirtschaftliche Grundstücke höchstens zu 135 Prozent des Ertragswertes mit Grundpfandrechten belastet werden dürfen. Grundsätzlich ist die Belastungsgrenze als Verschuldungsgrenze ausgestaltet. Unter bestimmten, in Artikel 77 BGGB aufgeführten Voraussetzungen darf sie jedoch überschritten werden. Auch wenn man von dieser Überschreitungsmöglichkeit absieht, lässt sich mit der Belastungsgrenze allein eine Überschuldung nicht verhindern, weil es dem Eigentümer eines landwirtschaftlichen Grundstücks unbenommen bleibt, sich mit nicht grundpfandrechtl. gesicherten Darlehen zu verschulden. Das geänderte agrarpolitische Umfeld, welches von den Landwirten unternehmerisches Denken und Handeln fordert und ihnen daher auch die Eigenverantwortung für ihre Investitionen und deren Finanzierung überlassen sollte, spricht aus heutiger Sicht für eine Aufhebung der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (Art. 73 bis 79 BGGB).

In der Vergangenheit hat die Belastungsgrenze der Überschuldung in der Landwirtschaft entgegengewirkt. Vor allem in Zeiten spekulativer Nachfrage auf dem Bodenmarkt und grosszügiger Finanzierung seitens der Banken hätte wohl die Fremdfinanzierung ohne Belastungsgrenze stark zugenommen und vermehrt zu finanziellen Krisen geführt. Im Anschluss an die Immobilienkrise der neunziger Jahre haben aber die Banken ihre Kreditvergabepolitik angepasst, und sie kalkulieren heute deutlich vorsichtiger. Zunehmend finden vertiefte und individuelle Prüfungen der Kreditgesuche statt. Deshalb ist kaum zu erwarten, dass die Aufhebung der Belastungsgrenze zu einer starken Ausdehnung der Grundpfandbelastung in der Landwirtschaft führen wird. Kreditprüfungen anhand der Belastungsgrenze sind wegen der objektivierten Natur des Ertragswertes für die Banken zwar praktisch und leicht handhabbar, entsprechen aber nicht den Anforderungen einer individuellen Tragbarkeitsberechnung. Bei dieser Vorgehensweise werden gewisse Risiken nicht erkannt, während in anderen Fällen überschätzte Risiken zu schlechteren Darlehensbedingungen führen.

Durch die Aufhebung der Belastungsgrenze werden individuell aushandelbare Kreditvolumen und Konditionen möglich. Jedoch wird es angezeigt sein, die Entwicklung der Fremdfinanzierung inskünftig zu beobachten. Im Falle einer allgemeinen Zinserhöhung wäre allenfalls vermehrte Markttransparenz zu schaffen, da das Zinsniveau wesentlich von der Kreditsicherheit und Letztere von den Verkehrswerten auf dem Freihandmarkt abhängig ist.

Mit Bezug auf Darlehen, die durch ein die Belastungsgrenze übersteigendes Pfandrecht gesichert sind, ist darauf hinzuweisen, dass mit der Aufhebung der Belastungsgrenze auch die Rückzahlungspflicht (Art. 78 BGBB) entfällt. Übergangsrechtlicher Regelungen bedarf es nicht.

Art. 81 Abs. 1, 84 Bst. a, 87 Abs. 3 Bst. c, 89, 90 Abs. 1 Bst. c, 91 Abs. 3

Die Aufhebung der Bestimmungen über die Belastungsgrenze verlangt die Aufhebung bzw. eine redaktionelle Änderung dieser Bestimmungen. Der Verweis in Artikel 89 auf das Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 wird aktualisiert. Er wird sich zukünftig auf das Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 beziehen.

Art. 92 Änderung bisherigen Rechts

Diese Änderungen betreffen das Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979.

Art. 24b Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen

Abs. 1

Die Möglichkeit, einen Nebenbetrieb einzurichten, soll weiterhin jenen Betrieben offen stehen, für deren Bewirtschaftung ein Arbeitsaufkommen von mindestens 0,75 SAK erforderlich ist. Deshalb stützt sich die Anforderung für die Einrichtung eines Nebenbetriebs nicht mehr länger auf die Gewerbedefinition gemäss BGBB ab. Der Ausdruck «landwirtschaftliche Gewerbe» wird durch «landwirtschaftliche Betriebe» ersetzt. Der Mindest-Arbeitsbedarf von 0,75 SAK wird als Bedingung für die Einrichtung eines Nebenbetriebs direkt im RPG verankert. Im Berg- und Hügelgebiet können die Kantone die Möglichkeit zur Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs auch Betrieben eröffnen, für deren Bewirtschaftung ein geringeres Arbeitsaufkommen, mindestens aber ein solches von 0,5 SAK erforderlich ist.

Die Faktoren zur Berechnung der SAK sollen mit denjenigen der Strukturverbesserungen im 5. Titel des LwG harmonisiert werden, welche sich auf die landwirtschaftliche Tätigkeit beziehen und den bisherigen oder künftigen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb unberücksichtigt lassen.

Abs. 1bis

Der Text entspricht dem Entwurf vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Der Ausdruck «landwirtschaftliches Gewerbe» wird durch «landwirtschaftlicher Betrieb» ersetzt.

Abs. 2

Der Text entspricht dem Entwurf vom 2. Dezember 2005 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. Der Ausdruck «landwirtschaftliches Gewerbe» wird durch «landwirtschaftlicher Betrieb» ersetzt.

Abs. 4

Nach geltendem Recht wird die Verknüpfung zwischen landwirtschaftlichem Hauptbetrieb und nichtlandwirtschaftlichem Nebenbetrieb sichergestellt, indem einerseits eigentumsrechtlich die Abtrennung der entsprechenden Bauten und Anlagen vom Landwirtschaftsbetrieb untersagt wird. Andererseits fällt baurechtlich die Bewilligung dahin, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind, also insbesondere dann, wenn die Verknüpfung mit dem Landwirtschaftsbetrieb oder die Nähe dazu wegfällt. Da gemäss den vorliegenden Vorschlägen neu nicht mehr alle Landwirtschaftsbetriebe, welche von Artikel 24b RPG Gebrauch machen können, landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des BGG sein müssen, fällt die Möglichkeit der eigentumsrechtlichen Sicherung gemäss BGG teilweise weg. Es ist deshalb neu im RPG ausdrücklich festzuhalten, dass Haupt- und Nebenbetrieb eine untrennbare Einheit bilden müssen. Neben dieser zivilrechtlichen Sicherung enthält Artikel 40 Absatz 5 RPV eine baurechtliche Sicherung indem die Bewilligungen unter auflösender Bedingung erteilt werden. Um ihr Gewicht zu erhöhen, soll der Grundsatz von Artikel 40 Absatz 5 RPV neu im formellen Gesetz verankert werden.

Fällt die Verknüpfung mit dem Hauptbetrieb weg, so ist der Nebenbetrieb grundsätzlich zu beseitigen, es sei denn, er könne – ganz oder teilweise, unverändert oder modifiziert – mit einer anderen Begründung bewilligt werden. Dies ist etwa denkbar, wenn ein ursprünglich gestützt auf Artikel 24b RPG bewilligter Restaurationsbetrieb die Voraussetzungen von Artikel 24 RPG erfüllt oder wenn ein nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb in einem Streusiedlungsgebiet gemäss Artikel 39 Absatz 1 RPV liegt. Ein weiterer möglicher Bewilligungstatbestand wird im letzten Satz von Absatz 4 ausdrücklich genannt. Es handelt sich um den Fall, in welchem ein anderer Landwirtschaftsbetrieb gewillt ist, den Nebenbetrieb zu Eigentum zu übernehmen, und der übernehmende Betrieb die Bewilligungsvoraussetzungen von Artikel 24b RPG erfüllt. Diese Übernahmemöglichkeit soll dem verstärkten Strukturwandel Rechnung tragen und die unternehmerische Freiheit insofern erhöhen, als ein bestehender nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb gekauft werden kann, statt dass auf dem Hauptbetrieb des Übernehmers ein neuer eingerichtet werden muss.

Zu den Voraussetzungen, welche der übernehmende Betrieb erfüllen muss, gehört insbesondere das Erfordernis der Betriebsnähe. Der übernahmewillige Landwirtschaftsbetrieb muss eine örtliche Nähe zum Nebenbetrieb aufweisen. Es gilt hier nichts anderes als bei der Neugründung eines Nebenbetriebs. Nur wenn kleine Distanzen eine gleichzeitige Anwesenheit des Bewirtschafters auf dem Haupt- und Nebenbetrieb erlauben, resultieren auch arbeits- und betriebsorganisatorisch sinnvolle Synergien.

Art. 95a Übergangsbestimmungen zu den Änderungen vom 20. Juni 2003 und ...

Infolge der Heraufsetzung des Mindestarbeitsbedarfs bei der Gewerbegrenze wird eine Anzahl Betriebe nicht mehr als landwirtschaftliche Gewerbe gelten. Daher sind der Sachverhalt und das Datum zu bestimmen, ab welchem die neue Untergrenze

gelten soll. Wie bei der Revision vom 20. Juni 2003 zur Änderung der in Artikel 7 verwendeten Begriffe für die Bezeichnung eines landwirtschaftlichen Gewerbes sollen für die vorliegende Revision die Übergangsbestimmungen gelten, die zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes erlassen wurden.

3.5.2 Landwirtschaftliches Pachtrecht

Art. 1

Abs. 1 Bst. b

Die unter Buchstabe b vorgesehene Änderung bezweckt eine weitere Präzisierung des Geltungsbereichs des landwirtschaftlichen Pachtrechts. Dieses stützt sich bei der Begriffsbestimmung des landwirtschaftlichen Gewerbes auf das BGGB. Im Pachtrecht nicht anwendbar bleibt nach dieser Änderung einzig Artikel 7 Absatz 4 BGGB. Bei der Beurteilung, ob eine Gewerbepacht vorliegt, sollen demzufolge weiterhin die örtlichen Verhältnisse, die Möglichkeit, fehlende Gebäude neu zu erstellen oder vorhandene umzubauen, sowie das zugepachtete Land unberücksichtigt bleiben.

Art. 2a Grundstücke in der Bauzone

Bisher unterstanden die Pachtverträge für in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Grundstücke dem LPG. Es wird eine Änderung für vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke vorgeschlagen. Wie im Falle landwirtschaftlicher Grundstücke geringer Fläche gelten neu für diese Grundstücke ausschliesslich die Vorschriften über die gewöhnliche Pacht des Obligationenrechts. Übergangsrechtlich unterstehen die gegenwärtigen Pachtverträge für vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke bis zu ihrem Ablauf weiterhin dem landwirtschaftlichen Pachtrecht (Art. 60b). Werden sie auf das Ende der Vertragsdauer gekündigt, ist eine Erstreckung nicht möglich. Ohne Kündigung werden sie nach dem Obligationenrecht (vgl. Art. 295 Abs. 2 OR) stillschweigend für ein weiteres Jahr verlängert. Das LPG ist indessen nach wie vor auf Pachtverträge für nur teilweise in der Bauzone gelegene Grundstücke anzuwenden. Bei Ablauf der Vertragsdauer können die Parteien allerdings den Abschluss zweier verschiedener Pachtverträge je nach Nutzungszone vereinbaren. Eine gerichtliche Erstreckung ist möglich; die Dauer kann den Umständen angepasst werden.

Art. 7 Erstmalige Verpachtung

Abs. 3

Bei der erstmaligen Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. Grundstücks gilt eine Mindestdauer, die mit Genehmigung der kantonalen Behörde verkürzt werden kann. Nach Absatz 3 Buchstabe a war bisher eine solche Bewilligung möglich, wenn sich der Pachtgegenstand ganz oder teilweise in einer Bauzone nach Raumplanungsgesetz befand und für die Verkürzung wichtige Gründe der Raumplanung vorlagen. Diese Bestimmung wird bei Pachtverträgen für vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke hinfällig, da diese gemäss Artikel 2a neu nicht mehr dem landwirtschaftlichen Pachtrecht unterstellt sind. Pachtverträge für landwirtschaftliche Gewerbe bzw. Grundstücke, die nur teilweise in der Bauzone liegen,

können bei Ende der Vertragsdauer gekündigt und in der Folge nach der Nutzungszone angepasst werden. Buchstabe a wird daher gestrichen und die Bestimmung entsprechend neu formuliert.

Art. 10 Pachtzinsanpassung bei Änderung der Grundlagen
für die Berechnung des zulässigen Pachtzinses

Im Gegenzug zur längeren Mindestdauer landwirtschaftlicher Pachtverträge ermöglicht das LPG jeder Partei, während der Vertragsdauer eine Anpassung des vereinbarten Pachtzinses zu verlangen, wenn auf Grund der Umstände eine neue Berechnung notwendig wird. Die betreffenden Bestimmungen nach den Artikeln 10 und 11 sind anzupassen, nachdem die amtliche Kontrolle der Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke und der Ertragswert als Kriterium für die Bestimmung dieser Zinse wegfallen.

In Artikel 10, gemäss dem jede Partei die Anpassung des vereinbarten Pachtzinses auf das folgende Pachtjahr verlangen kann, wenn der Bundesrat die Ansätze für die Bemessung des zulässigen Pachtzinses ändert, wird präzisiert, dass dies nur noch für landwirtschaftliche Gewerbe gilt.

Art. 11 Pachtzinsanpassung bei Änderung von Grundelementen
der Ertragswertschätzung oder der Umstände

Im Gegensatz zu den landwirtschaftlichen Grundstücken bildet der Ertragswert immer noch die Grundlage für die Berechnung der Pachtzinse von landwirtschaftlichen Gewerben. Daher wird in Absatz 1 für die Parteien weiterhin die Möglichkeit vorgesehen, eine Anpassung des Pachtzinses zu verlangen, falls verschiedene Umstände (Naturereignisse, Bodenverbesserungen, Vergrösserung oder Verminderung von Flächen, Neu- oder Umbauten, Abbruch oder Stilllegung eines Gebäudes) oder eine Änderung der allgemeinen Grundlagen für die Schätzung des Ertragswerts diesen beeinflussen.

Umstände, die sich auf den Ertragswert landwirtschaftlicher Gewerbe auswirken, können auch den Ertrag landwirtschaftlicher Grundstücke beeinflussen, selbst wenn hier der Ertragswert nicht mehr als Grundlage für die Berechnung des Pachtzinses vorgeschrieben ist. Deshalb gibt Absatz 2 den Parteien ebenfalls die Möglichkeit, beim Eintreten eines der genannten Umstände eine Anpassung des Pachtzinses von landwirtschaftlichen Grundstücken zu verlangen.

Art. 27 Urteil

Abs. 2 Bst. e

Vollständig in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Gewerbe bzw. Grundstücke unterstehen nicht mehr dem LPG. Eine gerichtliche Verlängerung des Pachtvertrages ist folglich nicht mehr möglich und die Ausnahmeregelung unter Absatz 2 Buchstabe e ist nicht mehr notwendig. Sie kann daher aufgehoben werden. Befindet sich hingegen ein Gewerbe bzw. Grundstück nur teilweise in der Bauzone, ist eine gerichtliche Verlängerung möglich. Die Vertragsbestimmungen können jedoch nach Artikel 28 angepasst werden.

Art. 31 Bewilligungsgründe

Abs. 2 Bst. b

Die Behörde wird ermächtigt, die parzellenweise Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder von Teilen davon zu bewilligen, wenn zur Bewirtschaftung weniger als 1,5 SAK nötig sind (ursprünglich: Begriff der guten Existenz). Diese Bestimmung sollte einen Strukturwandel über die Pacht ermöglichen, als eine Auflösung von Gewerben aus anderen Gründen noch nicht möglich war. Dies hat sich seit der Einführung von Absatz 2^{bis} im Rahmen der AP 2002 aber geändert. Der Bewilligungsgrund nach Absatz 2 Buchstabe b muss daher aufgehoben werden, denn er widerspricht Absatz 2^{bis}, der auch Schutzregelungen für vorkaufs- oder zuweisungsberechtigte Personen sowie für den Ehegatten enthält. Zudem steht die Grenze von Buchstabe b dem in Tabelle 18 dargelegten strukturpolitischen Konzept entgegen.

Art. 33 bis 35 Zupacht

Die Bestimmungen über die Zupacht sehen eine Einsprachemöglichkeit gegen die Zupacht eines Grundstücks vor, das ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegt. Diese Bestimmungen wurden von den Kantonen kaum angewandt. Auch hier kann den Bewirtschaftern mehr Handlungsspielraum eingeräumt werden. Aus diesem Grund wird die Aufhebung dieser Artikel vorgeschlagen.

Art. 36 Öffentlich-rechtliche Bestimmungen

Abs. 1

In dieser Bestimmung müssen gemäss dem Vorschlag, die Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke nicht mehr der behördlichen Kontrolle zu unterstellen, nur noch die Gewerbe erwähnt werden.

Abs. 2

Der zweite Satzteil muss gestrichen werden, weil mit der Aufhebung der Pachtzinskontrolle für Grundstücke auch die Festsetzung eines Zuschlags für die allgemeinen Vorteile entfällt.

Art. 37 Pachtzins für Gewerbe

Bst. a

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist dem Ersatz des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen durch das BGBB entsprechend anzupassen.

Art. 38 Pachtzins von landwirtschaftlichen Grundstücken

Bisher setzte sich der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke aus einer angemessenen Verzinsung des Ertragswertes, der Abgeltung der mittleren Aufwendungen des Verpächters für Anlagen und Einrichtungen sowie einem Zuschlag für die allgemeinen sich für den Pächter aus einer Zupacht ergebenden Vorteile zusammen. Die kantonale Behörde konnte unter bestimmten Umständen noch einen weite-

ren Zuschlag hinzufügen. Dieser Pachtzins, gegen den die Behörde bei Überschreitung des zulässigen Betrages Einsprache erheben konnte, wird künftig unter den Parteien frei vereinbart. Artikel 38 wird daher aufgehoben.

Art. 40 Zinssatz, Verpächterlasten

Abs. 2

Gegenwärtig ist der Satz für die angemessene Verzinsung des Ertragswerts für landwirtschaftliche Gewerbe um einen Viertel nach unten korrigiert. Diese Herabsetzung lässt sich nicht rechtfertigen. Da ferner der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke nach dem Entwurf nicht mehr gesetzlich festgelegt ist, erübrigt sich eine Differenzierung der Kriterien zur Bestimmung des Pachtzinses landwirtschaftlicher Gewerbe. Die Bestimmung ist daher aufzuheben.

Art. 43 Einsprache gegen den Pachtzins für Grundstücke

Bis anhin unterstanden die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Grundstücke der Kontrolle durch die Behörde. Diese konnte gegen übersetzte Pachtzinse Einsprache erheben. Diese bürokratische und von den Kantonen oft ungleich gehandhabte Kontrolle ist den aktuellen Gegebenheiten nicht mehr angepasst. Der Entwurf schlägt folglich ihre Abschaffung vor. Der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke ist neu frei vereinbar.

Art. 44 Entscheid der Bewilligungsbehörde

Abs. 1 und 3

Infolge der Aufhebung des Einspracheverfahrens bei landwirtschaftlichen Grundstücken müssen diese Bestimmungen neu formuliert werden.

Art. 45 Zivilrechtliche Folgen

Abs. 1

Grund für die redaktionelle Änderung dieser Bestimmung ist die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit gegen Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke.

Art. 49 Feststellungsverfügung der Verwaltungsbehörde

Abs. 1

Diese redaktionelle Änderung ist durch die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit gegen den Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke bedingt.

Art. 50 Beschwerde an die kantonale Beschwerdeinstanz

Abs. 2

Diese redaktionelle Änderung ist durch die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit gegen den Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke bedingt.

Art. 53

Bst. b

Angesichts der Aufhebung der im LPG vorgesehenen Einspracheverfahren ist Buchstabe b zu streichen.

Art. 54 bis 57 Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen über die Ahndung von Verstössen gegen Bestimmungen des LPG sollen aufgehoben werden.

Die im LPG vorgesehenen zivilrechtlichen Folgen sind ausreichend. Bei Ungehorsamkeit können die amtlichen Verfügungen nötigenfalls mit einer Strafandrohung nach Artikel 292 StGB¹⁰⁸ versehen werden.

Art. 60b Übergangsbestimmungen

Abs. 1

Nach den vorgeschlagenen Änderungen des Entwurfs unterstehen Verträge über den Pachtzins landwirtschaftlicher Grundstücke, deren Pachtgegenstand vollständig in der Bauzone im Sinne der Raumplanung liegt, nicht mehr den Bestimmungen über die Mindestdauer des Pachtvertrages. Die Übergangsregelung sieht hingegen vor, dass die laufenden Verträge ihre Gültigkeit bis zum Ablauf der Pachtdauer behalten, unabhängig davon, ob die Dauer des Vertrages der gesetzlichen Mindestdauer entspricht, ob sie vertraglich länger festgesetzt oder ob sie über eine gerichtliche Verfügung erstreckt wurde. Dasselbe gilt für Verträge, bei denen die gesetzliche Mindestdauer behördlich verkürzt wurde.

Abs. 2

Das LPG richtet sich betreffend die Definition landwirtschaftlicher Gewerbe nach dem BGG. Die Änderungen der vom letzteren Gesetz vorgesehenen Anforderungen an die Mindestgrösse wirken sich also auch auf die landwirtschaftlichen Pachtverträge für Gewerbe aus. Damit diese Anpassungen keinen Einfluss auf laufende Verträge haben, ist eine Übergangsbestimmung vorgesehen: Verträge über Pachtzinse landwirtschaftlicher Gewerbe, auch wenn diese den Anforderungen an die Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht mehr genügen, behalten ihre Gültigkeit während der gesetzlichen bzw. behördlich bewilligten kürzeren Pachtdauer, einer längeren vertraglichen Dauer und während einer gerichtlich erstreckten Pachtdauer.

¹⁰⁸ SR 311.0

Abs. 3

Gemäss dieser Übergangsbestimmung werden laufende Einspracheverfahren, welche die zuständige Kantonsbehörde gegen unzulässige Pachtzinse für Grundstücke eingeleitet hat und die noch nicht Gegenstand einer definitiven und rechtskräftigen Verfügung sind, nach dem zum Zeitpunkt ihrer Einleitung geltenden Recht erledigt. Wenn per Verfügung oder Urteil ein Pachtzins als unzulässig erklärt wurde, gilt ausserdem die Vereinbarung über den das zulässige Mass überschreitenden Pachtzins als nichtig und der Pächter kann ein Rückerstattungsgesuch einreichen gemäss der Bestimmung von Artikel 45 vor dessen Änderung im vorliegenden Entwurf.

3.6 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angekündigt [BBl 2004 1163 1193]. Im Hinblick auf den notwendigen Strukturwandel sollen das bäuerliche Boden- und Pachtrecht sowie das Raumplanungsrecht überprüft werden. Die vorgeschlagenen Änderungen des BGGB und des LPG tragen dieser Zielsetzung Rechnung.

3.7 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage steht in keinem Zusammenhang mit den WTO-Bestimmungen. Keine bestehende oder geplante Bestimmung der EU betrifft ausdrücklich das bäuerliche Bodenrecht, das weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedländer liegt.

3.8 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Gesetzesänderungen stützen sich einerseits auf den Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 104), dessen Absatz 3 Buchstabe f den Bund ausdrücklich dazu ermächtigt, Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes zu erlassen. Im Weiteren beruhen die Änderungen auch auf Artikel 122 BV, insofern sie privatrechtliche Auswirkungen zur Folge haben.

4 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Heutige Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft

Seit dem 1. Januar 1953 haben die selbständigerwerbenden Landwirte und die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

(FLG)¹⁰⁹. Bereits seit dem 1. Juli 1944 wurden, gestützt auf die Beihilfenordnung vom 9. Juni 1944, Familienzulagen an alle landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und an die Kleinbauern im Berggebiet ausgerichtet. Von Anfang an war der Anspruch der selbständigerwerbenden Landwirte an eine Einkommensgrenze gebunden. Bis zum 1. Juli 1962 erhielten diese nur im Berggebiet, nicht aber im Talgebiet Familienzulagen. Seit dem 1. April 1980 haben auch die nebenberuflichen Landwirte Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG. Sowohl die Leistungen wie auch die Einkommensgrenzen wurden laufend erhöht, seit dem 1. April 1984 kann dies der Bundesrat auf dem Verordnungsweg tun. Einen Anspruch auf die Kinderzulagen nach dem FLG haben ebenfalls selbständigerwerbende Älpler und Berufsfischer.

Der Anspruch von Kleinbauern auf Familienzulagen ist an eine Einkommensgrenze von 30 000 Franken gebunden, wobei zu diesem Betrag noch 5000 Franken pro zulagenberechtigtes Kind hinzukommen. Teilzulagen werden ausgerichtet, wenn diese Grenze um maximal 3500 (Anspruch zwei Drittel) bzw. 7000 Franken (Anspruch ein Drittel) überschritten wird. Diese Grenzen sind seit 1992 unverändert, da sich die Einkommen in der Landwirtschaft seither nicht mehr erhöht haben.

Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer haben Anrecht auf folgende Kinderzulagen (Ansätze gültig ab 1. Januar 2006; Anpassung in der Regel alle zwei Jahre): 175 Franken für die beiden ersten Kinder und 180 Franken ab dem dritten Kind im Talgebiet; 195 Franken für die beiden ersten Kinder und 200 Franken ab dem dritten Kind im Berggebiet. Ausserdem haben die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer Anspruch auf eine Haushaltungszulage von monatlich 100 Franken.

2005 betragen die Gesamtausgaben für die Zulagen 122 Millionen Franken (104 Mio. Fr. für Kleinbauern und 18 Mio. Fr. für landwirtschaftliche Arbeitnehmer). Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber haben einen Beitrag von 2 Prozent der ausgerichteten AHV-Löhne zu leisten, wodurch rund zwei Drittel der Zulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer gedeckt werden. Die nicht gedeckten Ausgaben und die Zulagen für die Kleinbauern gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Entsprechend beliefen sich die Subventionen des Bundes 2005 auf 74,8 Millionen Franken.

1999 hatten die Aufwendungen mit 146 Millionen Franken ihren Höchststand erreicht. Seither sind sie konstant rückläufig. Angesichts der sinkenden landwirtschaftlichen Einkommen sollten die Aufwendungen eigentlich steigen, aber die Anzahl Landwirte und die durchschnittliche Kinderzahl nehmen ebenfalls ab. Zudem verzeichnen die nichtlandwirtschaftlichen Einkommen eine steigende Tendenz (Nebenbeschäftigung der Landwirte und/oder Erwerbstätigkeit des Ehegatten). In diesen Fällen haben die Landwirte oft auf Grund der kantonalen Gesetzgebung Anrecht auf Familienzulagen.

Das FLG verfolgt familien- wie auch agrarpolitische Ziele und hat seine verfassungsmässige Grundlage deshalb sowohl im Familienschutzartikel (Art. 116 BV) als auch im Landwirtschaftsartikel (Art. 104 BV).

¹⁰⁹ SR 836.1

4.1.2 Bestrebungen zur bundesrechtlichen Regelung aller Familienzulagen

Am 24. März 2006 haben die Eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) verabschiedet¹¹⁰. Dieses sieht einen Anspruch aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Kinderzulagen von mindestens 200 Franken und auf Ausbildungszulagen von mindestens 250 Franken pro Kind und Monat vor. Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft sind dem Bundesgesetz nicht unterstellt; hier können die Kantone weiterhin entsprechende kantonale Regelungen einführen. Nichterwerbstätige dagegen haben Anspruch auf Familienzulagen, sofern ihr Einkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen der AHV/IV beziehen. Die Beschäftigten in der Landwirtschaft haben weiterhin nach dem FLG Anspruch auf Familienzulagen; sie erhalten Kinder- und Ausbildungszulagen nach den Ansätzen des FamZG, wobei wie bis anhin im Berggebiet um 20 Franken höhere Ansätze ausgerichtet werden. Die Einkommensgrenze für selbständigerwerbende Landwirte wird beibehalten.

Am Tag der Schlussabstimmung wurde das Referendum gegen das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen angekündigt.

4.1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Das vorgeschlagene Konzept – Aufhebung der Einkommensgrenze und Anhebung der Kinderzulagen – wurde grossmehrheitlich gutgeheissen. Es gab nur wenige Stimmen, welche die Aufhebung der Einkommensgrenze nicht befürworteten, indem sie sie entweder ganz ablehnten oder bloss eine Erhöhung wünschten oder indem sie nur einer Erweiterung des Bezückerkreises im Berggebiet zustimmten.

Der in einzelnen Vernehmlassungen vorgebrachte Einwand, es dürfe mit der Aufhebung der Einkommensgrenze keine Verschiebung der Belastung von den kantonalen, ausserlandwirtschaftlichen Zulagensystemen (bisheriger Anspruch aus Nebenerwerb oder des anderen Elternteils) zum FLG stattfinden, hat seine Berechtigung. Das FamZG beinhaltet eine umfassende Regelung der Anspruchskonkurrenz; als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des FamZG und für den Fall des Scheiterns desselben in einer allfälligen Referendumsabstimmung werden hier entsprechende Änderungen im FLG vorgeschlagen.

Die Erhöhung der Leistungen wurde nur vereinzelt abgelehnt.

Die Mehrheit der Vernehmlassungspartner hat sich jedoch dagegen ausgesprochen, die Mehraufwendungen aus dem Agrarbudget zu finanzieren; dies müsse ausserhalb des Zahlungsrahmens für die Landwirtschaft geschehen. Das Konzept sieht demgegenüber jedoch vor, dass die durch die vorgeschlagenen Verbesserungen beim Bund resultierenden Mehrkosten zusätzlich eingesetzt werden (vgl. Ziff. 4.2.3).

Lediglich drei Kantone verlangten ausdrücklich, dass die Mehrkosten allein vom Bund und nicht von den Kantonen übernommen werden sollten, dass also der Verteilschlüssel (zwei Drittel Bund und ein Drittel Kantone) entsprechend geändert werden müsse.

¹¹⁰ BBl 2006 3515

4.2

Konzept

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sollen grundsätzlich an diejenigen der Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft angepasst werden. Dies bedingt eine Heraufsetzung oder Aufhebung der Einkommensgrenze für selbständigerwerbende Landwirte und eine Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen. Für die Verbesserung der Familienzulagen in der Landwirtschaft sollen zusätzliche Bundesmittel in Ergänzung zu den Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft eingesetzt werden. Die bisher seitens des Bundes für die landwirtschaftlichen Familienzulagen aufgewendeten Mittel sind in der Staatsrechnung zwar Teil des Aufgabengebiets «Landwirtschaft und Ernährung», figurieren jedoch im Budget des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Die Familienzulagen haben neben einem landwirtschaftspolitischen auch einen wichtigen familienpolitischen Hintergrund; die gezielte Unterstützung der Landwirte mit Kindern setzt ein richtiges Zeichen.

Mit der Revision werden die Lücken bei der Bezugsberechtigung der selbständigerwerbenden Landwirte geschlossen, und die Leistungen werden für alle Bauernfamilien und für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer verbessert. Das bewirkt einen besseren Ausgleich der Kinderkosten bei der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

4.2.1 Änderung der Einkommensgrenze für die selbständigerwerbenden Landwirte

Die landwirtschaftlichen Familienzulagen stellen eine agrarpolitisch wichtige Massnahme dar. Sollen – gemäss Konzept der AP 2011 – die Mittel in diesem Bereich erhöht werden, so steht die Frage nach der Angleichung der Einkommensgrenze gemäss FLG an diejenige für die Direktzahlungen im Vordergrund.

Bei den Direktzahlungen beträgt die Einkommensgrenze 80 000 Franken. Für Ehe- und Konkubinatspaare gilt ein zusätzlicher Abzug von 40 000 Franken, sodass deren Einkommensgrenze schliesslich bei 120 000 Franken liegt. Tabelle 20 zeigt die Bezügerzahlen und die Kosten je nach Einkommensgrenze.

Tabelle 20

Auswirkungen der Einkommensgrenze (Jahr 2005)

Einkommensgrenze	Anzahl Bezüger	Entspricht ... % der Landwirte mit Kindern	Leistungen zugunsten der (Klein-)Bauern in Mio. Fr.
30 000 Fr./5000 Fr. pro Kind (bisherige Grenze)	20 000	83	104 Mio.
120 000 Fr. unabhängig von der Kinderzahl	23 500	98	122 Mio.
keine Grenze	24 000	100	125 Mio.

Quelle: BSV

Da statistische Daten insbesondere über den Zusammenhang zwischen Kinderzahl und Einkommen fehlen, handelt es sich bei den 125 Millionen Franken, die bei Aufhebung der Einkommensgrenze im Rahmen des FLG ausgerichtet würden, um

eine Schätzung. Die geringfügige Zunahme der Bezüger und der Leistungen ist v.a. auf zwei Gründe zurückzuführen: Gegenwärtig beziehen fast alle Bauern in der Bergregion Familienzulagen. Bewirtschafter, welche die Einkommensgrenze überschreiten, haben oft auf Grund der kantonalen Gesetzgebung Anrecht auf Familienzulagen, wenn sie oder ihre Ehefrauen einer Tätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft nachgehen. In allen Fällen sind nur Landwirte mit Kindern unter 16 bzw. 25 Jahren betroffen.

Eine Erhöhung der Einkommensgrenze auf das Niveau derjenigen bei den Direktzahlungen würde demnach dazu führen, dass nur noch ein verschwindend kleiner Anteil der Bauernfamilien ohne Anspruch auf Familienzulagen bliebe.

Mit einer Aufhebung liessen sich auch die Probleme beheben, die sich im Zusammenhang mit Einkommensgrenzen und steuerlicher Einkommensermittlung ergeben. Zudem könnte der heutige Verwaltungsaufwand von 3 Millionen Franken im Jahr durch die Aufhebung der Einkommensgrenze um etwa ein Drittel vermindert werden.

Aus diesen Gründen wird eine Aufhebung der Einkommensgrenze für den Anspruch der selbständigerwerbenden Landwirte auf die Familienzulagen vorgeschlagen. An der Finanzierungsart soll jedoch nichts geändert werden. Die Landwirte sollen insbesondere weiterhin keine Beiträge für die eigenen Zulagen zahlen müssen.

4.2.2 Erhöhung der Kinderzulagen

Mit dem Familienlastenausgleich soll ein Teil der den Familien erwachsenden Kinderkosten gedeckt werden. Die Gesellschaft anerkennt damit die vielfältigen Leistungen, welche Familien mit dem Grossziehen von Kindern erbringen. Die wichtigste Massnahme des Familienlastenausgleichs stellen die Kinderzulagen dar.

Die Resultate der Einkommens- und Verbrauchserhebung 2002 des BFS zeigen auf, dass die Einkommen der bäuerlichen Haushalte bedeutend geringer sind als diejenigen von Vergleichshaushalten in ländlichen Gemeinden (im Mittel 6200 Fr. gegenüber 10 200 Fr. im Monat).

Nach den kantonalen Gesetzen über Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft ergibt sich heute ein für die ganze Schweiz berechneter Durchschnittsansatz von 196 Franken pro Kind und Monat (gewichteter Durchschnitt 2006). Nach dem FLG betragen die Kinderzulagen (Ansätze ab 1.1.2006) im Talgebiet für die ersten beiden Kinder je 175 Franken pro Monat (Bergebiet 195 Fr.).

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft stellen eine auch agrarpolitisch wichtige Massnahme dar; eine Anpassung derselben an das Niveau nach kantonalen Gesetzen ist vertretbar und bringt den bäuerlichen Familien eine notwendige finanzielle Entlastung. Deshalb wird eine Heraufsetzung der Ansätze der Kinderzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer um 15 Franken pro Monat vorgeschlagen; diese würden somit pro Kind und Monat 190 Franken im Talgebiet und 210 Franken im Berggebiet betragen. Auf den bisher um 5 Franken höheren Ansatz ab dem dritten Kind soll verzichtet werden.

Das unter Ziffer 4.1.2 erwähnte neue FamZG sieht u.a. Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind und Monat vor; tritt dieses Gesetz in Kraft, so hätten die erwähnten Ansätze auch für das FLG

Gültigkeit, wobei im Berggebiet um 20 Franken höhere Ansätze ausgerichtet würden.

4.2.3 Kosten für Bund und Kantone

Im Jahr 2005 betrug die Kosten im Rahmen des FLG für den Bund 74,8 Millionen Franken (zwei Drittel) und für die Kantone 37,4 Millionen Franken (ein Drittel). Sie weisen seit Jahren eine sinkende Tendenz auf: Die Kosten der alle zwei Jahre vorgenommenen Anpassung der Ansätze werden durch die stetige Verminderung der landwirtschaftlichen Betriebe und auch der Kinderzahlen überkompensiert. Den Berechnungen liegt deshalb die Annahme zugrunde, dass die Bezügerzahlen pro Jahr um 3 Prozent sinken.

Die vorgeschlagenen Massnahmen (Aufhebung Einkommensgrenze, Erhöhung der Ansätze um 15 Fr. pro Kind und Monat) sollen 2008 in Kraft treten. Bei der Schätzung der Mehrkosten ist die oben erwähnte Anpassung per 2006 berücksichtigt.

Im Sinne einer besseren Transparenz wurde für den Zeitraum 2008–2011 der Jahresdurchschnitt zugrunde gelegt. In diesem Zeitraum werden die Ausgaben der öffentlichen Hand für das FLG von heute 112,2 Millionen Franken auf 105,7 Millionen Franken pro Jahr (Bund 70,5 Mio. Fr., Kantone 35,2 Mio. Fr.) sinken.

Auf der Basis dieser Zahlen ergeben sich für die Aufhebung der Einkommensgrenze Mehrkosten von 17,7 Millionen Franken pro Jahr und für die Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen um 15 Franken pro Kind und Monat solche von 7,4 Millionen Franken. Die totalen Mehrkosten belaufen sich im Vierjahresdurchschnitt demnach auf 25,1 Millionen Franken (Bund 16,7 Mio. Fr., Kantone 8,4 Mio. Fr.). Diese Mehrkosten sind in der Finanzplanung berücksichtigt.

Tabelle 21

Ausgaben des Bundes und der Kantone im Jahresdurchschnitt 2008–2011

Ausgaben in Mio. Fr. pro Jahr	Total	Bund	Kantone
Nach heutiger Regelung	105,7	70,5	35,2
Mit vorgeschlagenen Verbesserungen	130,8	87,2	43,6
Mehrausgaben	25,1	16,7	8,4

Quelle: Schätzungen BSV

4.3 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 1

Artikel 2 regelt die Arten und Ansätze der Familienzulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, Artikel 7 für die selbständigerwerbenden Landwirte. In beiden Artikeln werden die höheren Ansätze der Kinderzulagen eingefügt. Die in der Vernehmlassungsvorlage angegebenen Ansätze basierten auf den damals gültigen Ansätzen und waren deshalb um 5 Franken tiefer.

Art. 5 Abs. 2 bis 4

Die Bestimmungen betreffend die Einkommensgrenze für die selbständigerwerbenden Landwirte können gestrichen werden.

Art. 9 Abs. 4 und 5

Mit der vorgeschlagenen Aufhebung der Einkommensgrenze werden Fälle von Anspruchskonkurrenz zwischen mehreren Personen etwas häufiger auftreten; bis anhin führte eine Erwerbstätigkeit der Ehefrau oft dazu, dass die Einkommensgrenze überschritten wurde, mithin hat kein Anspruch des Ehemanns nach dem FLG und damit auch keine Anspruchskonkurrenz bestanden. Die Zulagen wurden somit nach kantonalem Recht an die Ehefrau ausgerichtet. Zudem sind auch die kantonalen Regelungen der Anspruchskonkurrenz uneinheitlich. Eine Neufassung der gesetzlichen Regelung für das FLG ist deshalb sinnvoll.

Das unter Ziffer 4.1.2 erwähnte neue FamZG beinhaltet eine abschliessende, geschlechts- und zivilstandsunabhängige Regelung der Anspruchskonkurrenz, die der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung trägt; sie blieb in der parlamentarischen Beratung unbestritten.

Als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten des neuen FamZG und für den Fall des Scheiterns der Vorlage in einer allfälligen Referendumsabstimmung wird eine entsprechende Regelung im FLG vorgeschlagen, indem der bestehende Absatz 4 neu gefasst wird. Im Grundsatz wird das Obhutsprinzip beibehalten.

Die vorgeschlagene Konkurrenzregel ist in Anlehnung an die meisten kantonalen Bestimmungen als Rangordnung formuliert (Abs. 4 Bst. a–d); führt keines dieser Kriterien zu einer Lösung, so hat Vorrang, wer das höhere AHV-pflichtige Einkommen erzielt.

Diese Regelung der Anspruchskonkurrenz gilt innerhalb des FLG, aber auch im Verhältnis zu kantonalen Familienzulagengesetzen, also immer dann, wenn einer der Ansprüche auf dem FLG beruht.

Die vorgeschlagene Regelung der Anspruchskonkurrenz wird nicht zu vermehrten Ansprüchen nach dem FLG führen. Gerade Ehefrauen, die ausserhalb der Landwirtschaft erwerbstätig sind, werden nicht selten ein höheres Einkommen erzielen als der Ehemann, womit ihr Anspruch (nach kantonalem Recht) vorgeht.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf die Regelung des vorrangigen Anspruchs nicht dazu führen, dass die Familie dadurch allenfalls nur eine niedrigere Leistung beziehen kann (Entscheid vom 11. Juli 2003; Dossiernummer 2P.131/2002). Seitens der zweitanspruchsberechtigten Person besteht somit ein Anspruch auf die Differenz. In Absatz 5 wird eine Differenzzahlung nach dem FLG vorgesehen, wenn die erstanspruchsberechtigte Person Zulagen nach kantonalem Recht bezieht und der Anspruch der zweitanspruchsberechtigten Person nach dem FLG höher wäre.

Art. 10 Abs. 1

Neben der (für das FLG in Art. 9 Abs. 4 geregelten) Anspruchskonkurrenz zwischen verschiedenen Personen – zumeist Mutter und Vater – gibt es auch eine Konkurrenz zwischen Ansprüchen derselben Person nach mehreren Familienzulagenordnungen; zu denken ist hier etwa an einen Landwirt, der im Nebenberuf eine Tätigkeit als

Arbeitnehmer oder als Selbständigerwerbender ausserhalb der Landwirtschaft ausübt.

Die kantonalen Familienzulagenordnungen enthalten ein entsprechendes Doppelbezugsverbot im Verhältnis zu anderen kantonalen Ordnungen und auch hinsichtlich des FLG; eine analoge Bestimmung soll auch im FLG geschaffen werden, welche weiterhin den subsidiären Charakter der Zulagen nach dem FLG an selbständigerwerbende Landwirte statuiert. Gegenüber der heutigen Praxis ergeben sich dadurch keine Änderungen: Hauptberufliche Landwirte bspw., die daneben noch als Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft tätig sind, erhalten primär aufgrund dieser Tätigkeit die Zulagen nach kantonalem Recht – sei dies in Form von Teilzulagen bei einem Teilzeitpensum oder für einzelne Monate, etwa wenn während der Wintermonate ein volles Pensum im Tourismus vorliegt. Nach dem FLG werden auch inskünftig «die Lücken gefüllt».

4.4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 [BBl 2004 1149] nicht angekündigt. Die Änderung des FLG ist jedoch als sozialpolitisches Element der als Richtliniengeschäft angekündigten Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung 2011 zu verstehen [BBl 2004 1163 1193].

4.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Wie die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates in ihrem Zusatzbericht vom 8. September 2004 zur parlamentarischen Initiative Leistungen für die Familie¹¹¹ ausgeführt und der Bundesrat in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. November 2004¹¹² bestätigt hat, sind Verbesserungen der Leistungen und eine Ausweitung des Bezügerkreises bei den Familienzulagen, wie sie mit dem Entwurf zur Revision des FLG vorgeschlagen werden, mit dem für die Schweiz massgebenden internationalen Recht vereinbar.

4.6 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage, auf die sich das FLG stützt, erlaubt ohne weiteres eine Ausweitung des Bezügerkreises wie auch eine Verbesserung der Leistungen.

¹¹¹ BBl 2004 6887

¹¹² BBl 2004 6941

5 Lebensmittel- und Tierseuchengesetz

5.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des LMG und seiner Ausführungsbestimmungen am 1. Juli 1995 wurden der Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten und die Verhütung von Täuschung den Anforderungen der Wissenschaft und den Gegebenheiten des Marktes angepasst. In Anbetracht des bedeutenden Ein- und Ausfuhrvolumens von Lebensmitteln wurde anschliessend in mehreren Schritten das schweizerische Lebensmittelrecht punktuell dem EG-Lebensmittelrecht angeglichen. Dennoch erwachsen der Lebensmittelindustrie sowohl bei der Ausfuhr als auch bei der Einfuhr zusätzliche Kosten, weil je nach Bestimmungsland unterschiedliche Anforderungen an die Zusammensetzung und die Kennzeichnung der Lebensmittel berücksichtigt werden müssen. Für Lebensmittel tierischer Herkunft bedeutet dies zudem, dass die Produktionsverfahren und die Lebensmittelkontrolle teilweise konsequent nach EG-Vorschriften durchgeführt werden müssen, was ebenfalls zusätzliche Kosten nach sich ziehen kann.

Im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999¹¹³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bilaterale I) konnte in Anhang 11 Anlage 6 die Äquivalenz der lebensmittelrechtlichen Vorschriften für Milch und Milchprodukte erreicht werden. Dies hat zur Folge, dass heute Käse aus inländischer Produktion ohne zusätzliche Bedingungen und Kontrollen in die EU ausgeführt werden kann. Das Abkommen sieht vor, dass die Äquivalenz auch für weitere Lebensmittel tierischer Herkunft ermöglicht werden kann. Um dies zu erreichen, wurde gleichzeitig mit der Beratung des Abkommens das LMG so geändert (Art. 17a, 23, 26a, 36, 37, 45)¹¹⁴, dass die damals gültigen EG-Vorschriften über Lebensmittel tierischer Herkunft ins schweizerische Verordnungsrecht hätten übernommen werden können.

Die EG hat jedoch in den letzten drei Jahren ihr Hygienerecht im Lebensmittelbereich total revidiert. Sie ist davon abgekommen, zu jedem einzelnen Produkt Hygienevorschriften zu erlassen. Mit der Verordnung (EWG) Nr.178/2002 vom 28. Januar 2002¹¹⁵ zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit wurde die Grundlage gelegt für umfassende und flächendeckende Hygienestandards für Lebens- und Futtermittel. Diese Grundsätze wurden namentlich in den folgenden fünf Ausführungserlassen weiter konkretisiert:

- Verordnung (EWG) Nr. 852/2004 vom 29. April 2004¹¹⁶ über Lebensmittelhygiene
- Verordnung (EWG) Nr. 853/2004 vom 29. April 2004¹¹⁷ mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs

¹¹³ SR 0.916.026.81

¹¹⁴ AS 2002 775

¹¹⁵ ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1

¹¹⁶ ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 3

¹¹⁷ ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 22

- Verordnung (EWG) Nr. 854/2004 vom 29. April 2004¹¹⁸ mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs
- Verordnung (EWG) Nr. 882/2004 vom 29. April 2004¹¹⁹ über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz
- Verordnung (EWG) Nr. 183/2005 vom 12. Januar 2005¹²⁰ mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene

Diese Ausführungsbestimmungen gelten in der EU seit dem 1. Januar 2006. Sie sind an die Stelle der mit der Richtlinie 2004/41/EG¹²¹ aufgehobenen Erlasse getreten.

Damit der Warenverkehr im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft zwischen der Schweiz und der EU auch nach dem 1. Januar 2006 reibungslos ablaufen konnte, musste das schweizerische Recht an das neue EG-Hygienerecht angepasst werden. Hierfür bedurfte es in erster Linie einer umfassenden Änderung des Verordnungsrechts zum LMG. In verschiedenen Bereichen besteht jedoch auch auf Gesetzesstufe Ergänzungsbedarf.

Das Tierseuchengesetz wurde in materieller Hinsicht mit den Änderungen vom 26. Juni 1998¹²² und vom 20. Juni 2003¹²³ so angepasst, dass die Massnahmen der Seuchenverhütung und -bekämpfung nach dem Stand der Wissenschaft und Technik getroffen werden können. Mit der vorliegenden Revision sollen Erleichterungen für den Vollzug des mit dem EU-Recht harmonisierten Lebensmittelrechts eingeführt werden, weil dieses auch die Tiergesundheit einschliesst. Gleichzeitig werden verschiedene organisatorische Bestimmungen eingefügt, die sich im Hinblick auf eine moderne Verwaltungsführung aufdrängen.

5.2 Konzept

Um eine wirksame und risikobasierte Lebensmittelkontrolle durchführen zu können, müssen die Herstellungs-, Lager- und Verarbeitungsbetriebe amtlich erfasst und, soweit sie mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Die Sorgfaltspflicht der Lebensmittelunternehmen muss sich auf den gesamten Prozess («from the stable to the table») erstrecken. Für die Lebensmittelsicherheit zentrale Punkte wie die Rückverfolgbarkeit oder die Zusammenarbeit mit den Behörden sollen neu auch auf Gesetzesstufe geregelt werden. Zusammen mit dem entsprechenden Ausführungsrecht sollen es die neuen Bestimmungen ermöglichen, in Krisenfällen noch rascher die Ursachen ermitteln und die erforderlichen Gegenmassnahmen treffen zu können.

¹¹⁸ ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 83

¹¹⁹ ABl. L 191 vom 28.5.2004, S. 1

¹²⁰ ABl. L 35 vom 8.2.2005, S. 1

¹²¹ ABl. L 195 vom 2.6.2004, S. 12

¹²² AS 1999 1347

¹²³ AS 2003 4237

Schliesslich bedingen die komplexen wissenschaftlichen Zusammenhänge im Bereich der Lebensmitteltechnologie einen hohen Ausbildungsstand der Kontrollorgane.

Der Vollzug der Tierseuchengesetzgebung soll mit weiteren Gesetzgebungen über die Primärproduktion, so mit dem LwG, dem LMG und dem TSchG, abgestimmt werden. Im Vordergrund stehen die Verankerung der Sorgfaltspflicht (Eigenverantwortung) der Tierhalterinnen und Tierhalter, die Professionalisierung der amtlichen Kontrollen sowie die Datenerfassung und -verarbeitung.

5.3 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

5.3.1 Lebensmittelgesetz

Art. 17 Schlachthanlagen

Abs. 3 und 4

Das LMG regelt nicht nur die Anforderungen an Lebensmittel, sondern auch den Umgang mit ihnen (Art. 1 Bst. b). Für Lebensmittel tierischer Herkunft gehen die Anforderungen über die für die übrigen Lebensmittel geltenden Bestimmungen hinaus. Diese zusätzlichen Anforderungen sind nötig wegen der erhöhten Verderblichkeit und wegen des Risikos der Übertragung von Mikroorganismen, die Erkrankungen beim Menschen verursachen können (pathogene Mikroorganismen).

Für Schlachthanlagen ist heute die Plangenehmigung vorgeschrieben. Die Praxis hat gezeigt, dass angesichts der im Verordnungsrecht festgelegten detaillierten baulichen Anforderungen davon ausgegangen werden kann, dass die Unternehmen in der Lage sind, die Bauten zweckentsprechend zu errichten. Auf die Plangenehmigungspflicht kann deshalb verzichtet und Absatz 3 damit aufgehoben werden.

Absatz 4 wird durch die Aufnahme von Artikel 17a ausreichend abgedeckt und kann daher gestrichen werden.

Art. 17a Bewilligungs- und Meldepflicht

Wie in der EU wird die für Schlachthanlagen bereits bestehende Betriebsbewilligungspflicht auf alle Betriebe, die mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, ausgedehnt (Abs. 1). Diese Regelung besteht ansatzweise heute schon (vgl. den geltenden Art. 17a in der Fassung vom 8. Okt. 1999)¹²⁴.

Für nicht der Betriebsbewilligungspflicht unterstehenden Lebensmittelbetriebe wird eine Meldepflicht eingeführt, damit die Kontrollorgane wissen, wo sie wirken müssen (Abs. 2).

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Ausnahmen von der allgemeinen Betriebsbewilligungspflicht vorzusehen. Wie im EG-Recht soll der Bundesrat solche Ausnahmen für Betriebe anordnen können, die im Bereich der Primärproduktion tätig sind, sowie für solche, in denen Tätigkeiten ausgeübt werden, die für die Lebensmittelsicherheit ein geringes Risiko darstellen.

¹²⁴ AS 2002 775

Art. 23 Selbstkontrolle

Abs. 2^{bis} (neu) und 4

Ebenfalls dem EG-Recht entnommen ist der Grundsatz (Abs. 2^{bis}), wonach ein Unternehmen, das feststellt, dass von ihm eingeführte, hergestellte oder behandelte Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände die Gesundheit gefährden können, die erforderlichen Massnahmen zu treffen hat, um die betreffenden Produkte vom Markt fernzuhalten. Sofern diese Produkte nicht mehr unter seiner unmittelbaren Kontrolle stehen, muss es unverzüglich die zuständigen Vollzugsbehörden informieren und im Hinblick auf die Beseitigung des Problems mit ihnen zusammenarbeiten¹²⁵. Mit dieser Informationspflicht soll verhindert werden, dass Konsumentinnen und Konsumenten durch den Konsum oder Gebrauch von gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen zu Schaden kommen.

In Absatz 4 werden die Funktionsbezeichnungen «Fleischinspektor» und «Fleischkontrolleur» ersetzt durch die Bezeichnung «amtlicher Tierarzt». Damit wird Kongruenz mit dem TSG und der EU erreicht. Dies ist insofern gerechtfertigt, als die tierärztliche Aufgabe in der Lebensmittelhygiene stets eine seuchenpolizeiliche Komponente hat. Für die nichttierärztlichen Fleischkontrolleure wird der EU-Begriff «amtlicher Fachassistent» übernommen, welcher der Aufgabe entsprechend zutreffender ist.

Art. 23a (neu) Rückverfolgbarkeit

Die Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit sind weitgehend dem EG-Recht entnommen¹²⁶. Danach müssen alle Lebensmittel, alle der Lebensmittelherstellung dienenden Tiere sowie alle sonstigen Stoffe, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie zu Lebensmittel verarbeitet werden, über alle Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen rückverfolgbar sein.

Lebensmittelunternehmen müssen in der Lage sein, über jede Person Auskunft zu geben, von der sie einerseits Lebensmittel oder der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere oder Stoffe erhalten haben («one step back») und an die sie andererseits ihre Erzeugnisse geliefert haben («one step forward»). Die entsprechenden Informationen müssen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Dies bedeutet, dass die betreffenden Produkte durch sachdienliche Dokumentation oder Information ausreichend gekennzeichnet oder kenntlich gemacht werden müssen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern. In den meisten Fällen wird es notwendig sein, eine schriftliche Information bereit zu halten oder hierzu Systeme oder Verfahren einzurichten, die gewährleisten, dass diese Informationen innert nützlicher Frist beigebracht werden können. Die Rückverfolgbarkeit gilt auch für Importeure.

Art. 26 Schlacht tier- und Fleischuntersuchung

Abs. 1 Einleitungssatz

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 23 Absatz 4 (Ersatz der Funktionsbezeichnungen «Fleischinspektor» und «Fleischkontrolleur»).

¹²⁵ Vgl. Art. 19 V (EWG) Nr. 178/2002

¹²⁶ Art. 18 V (EWG) Nr. 178/2002, Art. 5 i.V.m. Anhang I und II V (EWG) Nr. 183/2005

Art. 36 Aufsicht und Koordination

Abs. 4

Die Lebensmittelanalytik wird zunehmend komplexer. Eine hohe Qualität und Einheitlichkeit der Untersuchungsergebnisse kann nur erreicht werden, wenn sich die einzelnen Laboratorien an vorgegebenen Standards orientieren und miteinander vernetzt sind. Das Lebensmittelrecht der EG sieht deshalb sowohl Gemeinschaftsreferenzlaboratorien wie auch nationale Referenzlaboratorien vor. Damit die Schweiz die Möglichkeit hat, ebenfalls an diesem Netz teilzunehmen, muss die zuständige Bundesstelle nationale Referenzlaboratorien bezeichnen können. Deren Aufgabe wird u.a. darin bestehen, vergleichende Tests durchzuführen, die Verfügbarkeit von Referenzmaterialien sicherzustellen und für die Ausbildung von Labormitarbeitenden zu sorgen. Die Referenzlaboratorien erhalten vom Bund einen Leistungsauftrag, der u.a. die Durchführung von Ringversuchen beinhalten kann. Mit diesen Ringversuchen kann die Arbeitsgenauigkeit der einzelnen Laboratorien überprüft werden. Ergeben sich auffällige Abweichungen, kann dies an der angewendeten Analyseverfahren liegen oder aber an der Arbeitsgenauigkeit des betreffenden Laboratoriums (Bst. a).

Der Anschluss der Schweiz an das Netz der Referenzlaboratorien der EG und ihrer Mitgliedstaaten setzt voraus, dass die Aktivitäten der schweizerischen Laboratorien durch eine zentrale Stelle koordiniert werden. Diese Stelle soll die kantonalen Laboratorien bei ihren Ringversuchen unterstützen können und – zwecks Prüfung der Arbeitsgenauigkeit – auch die Möglichkeit haben, eigene Ringversuche in Auftrag zu geben (Bst. b).

Art. 38 Internationale Zusammenarbeit

Abs. 4

Um die im Landwirtschaftsabkommen Schweiz-EG bestätigte Äquivalenz der Gesetzgebungen im Milchbereich aufrecht erhalten zu können und auch um für die übrigen Lebensmittel tierischer Herkunft die Äquivalenz zu erreichen, muss die Schweiz nicht nur dem EG-Recht gleichwertige Bestimmungen haben, sondern auch an dem im EG-Recht vorgesehenen System zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit teilnehmen. Die schweizerischen Behörden müssen deshalb die Möglichkeit haben, mit der EG-Kommission die Lebensmittelsicherheit betreffenden Daten auszutauschen sowie zusammen mit den EG-Behörden im EU-Raum Inspektionen vorzunehmen. Ebenfalls angestrebt wird, dass die schweizerischen Vollzugsorgane an den Ausbildungen der EG-Kontrollorgane teilnehmen können.

Art. 40 Lebensmittelkontrolle

Abs. 2 und 5

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 23 Absatz 4 (Ersatz der Funktionsbezeichnungen «*Fleischinspektor*» und «*Fleischkontrolleur*»).

Art. 41a (neu) Prüfungskommissionen

Die im Bereich der Lebensmittelkontrolle tätigen Personen nach Artikel 40 werden von Prüfungskommissionen geprüft, die aus Kantonschemikern, Kantonstierärzten,

Lebensmittelinspektoren und Fleischinspektoren (bisherige Bezeichnung) zusammengesetzt sind. Entsprechend der bisherigen Praxis soll die Prüfungskommission auch die Entscheide über das Bestehen der Prüfungen treffen. Ausgenommen sind einzig Prüfungen, die der Bundesrat an die Kantone delegiert hat (heute ist dies namentlich bei den Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleuren der Fall).

Art. 43a (neu) Mitarbeit Dritter

Das EG-Recht sieht vor, dass bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen an private Kontrollorganisationen ausgelagert werden können¹²⁷. Der zu übertragende Aufgabenbereich muss genau umschrieben werden. Die Kontrollorganisationen unterliegen der Aufsicht der übertragenden Stelle und müssen akkreditiert sein. Die Kompetenz zum Verfügen von Massnahmen kann nicht auf die privaten Kontrollorganisationen übertragen werden.

Auch in der Schweiz lassen sich verschiedene Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Vollzug des LMG ohne weiteres auf private Organisationen übertragen. Hierzu gehören namentlich die Überwachung von Teilen der landwirtschaftlichen Produktion (Art. 7) sowie diejenige des Schlachtgewichtes (Art. 46). Im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion hat sich die Auslagerung bestimmter Aufgaben gestützt auf die analog formulierten Artikel 180 LwG und Artikel 7 TSG bereits bestens bewährt. Es drängt sich deshalb auf, die Möglichkeit der Auslagerung bestimmter Kontrollaufgaben auch im LMG vorzusehen.

Art. 45 Gebühren

Abs. 2 Bst. a^{bis} (neu) und e

Die Lebensmittelkontrolle ist eine staatliche Aufgabe im Dienste der Öffentlichkeit, die grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Da die Kontrollen stichprobenweise erfolgen und die einzelnen Betriebe nicht gleich intensiv kontrolliert werden, würde die direkte Verrechnung des Aufwands zu einer stossenden Ungleichbelastung der Kontrollierten führen. Das LMG legt deshalb fest, dass die Lebensmittelkontrolle grundsätzlich gebührenfrei ist (Art. 45 Abs. 1). Nach dem Konzept der geltenden Gebührenregelung soll vom Grundsatz der Gebührenfreiheit nur abgewichen werden, wenn den Behörden im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Lebensmittelunternehmens ein grosser Sonderaufwand erwächst. Ein solcher Sonderaufwand ist seitens der Kontrollbehörden bspw. dann zu leisten, wenn gesetzlich regelmässige Kontrollen vorgeschrieben werden. Dies ist heute im Bereich der Schlachthanlagen sowie der Schlacht tier- und Fleischuntersuchung der Fall. Die Kontrolle sowie die Bewilligung von Schlachthanlagen und – angesichts des grossen Kontrollaufwands – auch diejenige von (Fleisch-)Zerlegebetrieben soll vom Grundsatz der Gebührenfreiheit deshalb ausgenommen werden. Damit wird auch in diesem Bereich die Äquivalenz mit dem EG-Recht erreicht¹²⁸, verlangt doch die EG, dass die von ihr festgelegten Gebühren von allen Mitgliedstaaten gleich erhoben werden, damit Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden können.

¹²⁷ Art. 5 V (EWG) Nr. 882/2004

¹²⁸ Vgl. Anhänge 4–6 V (EWG) Nr. 882/2004

Art. 47 Vergehen

Abs. 4 (neu)

Das Informieren der Vollzugsbehörden über die Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände kann dazu führen, dass die informierende Person gestützt auf Artikel 47 bestraft wird. Verhält sie sich entsprechend den Vorgaben von Artikel 23 Absatz 2^{bis}, kann die Selbstanzeige zu unbilligen strafrechtlichen Folgen führen. Es muss deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, dass das Wohlverhalten der betroffenen Person als Strafmilderungsgrund berücksichtigt werden kann. Ob von dieser Möglichkeit im Einzelfall tatsächlich Gebrauch gemacht wird, liegt im Ermessen der Richterin oder des Richters.

Art. 48 Übertretungen

Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. n (neu) sowie Abs. 1^{bis} (neu)

Im Verhältnis zu den Strafbestimmungen der andern Sektorgesetze (z.B. Heilmittelgesetz, LwG, Chemikaliengesetz) ist der im LMG festgelegte Bussenhöchstrahmen sehr tief angesetzt. Damit es sich nicht lohnen kann, gegen das LMG zu verstossen, ist die heutige Bussenobergrenze – zumindest für das vorsätzliche Erfüllen eines der Straftatbestände nach Artikel 48 Absatz 1 – von 20 000 Franken auf 40 000 Franken anzuheben (Abs. 1 Einleitungssatz). Für das fahrlässige Erfüllen eines der Straftatbestände nach Artikel 48 Absatz 1 wird die Bussenobergrenze bei 20 000 Franken belassen (Abs. 1^{bis}).

Mit der vorliegenden Revision werden verschiedene neue Pflichten wie die Bewilligungs- und Meldepflicht (Art. 17a), die Rückverfolgbarkeit (Art. 23a) oder die Pflicht zur Information der Behörden bei der Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände (Art. 23 Abs. 2^{bis}) ins LMG aufgenommen. Diese Pflichten gehören zu den wichtigsten Grundpfeilern des EG-Rechts zur Lebensmittelsicherheit.

Die Anerkennung der Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht durch den gemischten Ausschuss setzt voraus, dass die Missachtung der übernommenen Bestimmungen sanktioniert werden kann¹²⁹. Durch die Ergänzung der Straftatbestände in Artikel 48 Absatz 1 kann diesem Anliegen entsprochen werden.

Ebenfalls nach Artikel 48 Absatz 1 sollen künftig Verstösse gegen die Verpflichtung zur Selbstkontrolle nach Artikel 23 Absatz 1 sanktioniert werden können, welche das Fundament des geltenden Lebensmittelkontrollkonzepts bildet. Hierfür musste bisher stets der Weg über Artikel 292 des Strafgesetzbuches¹³⁰ gewählt werden. Dies war für die Vollzugsbehörden äusserst umständlich und hat wiederholt zu Kritik Anlass gegeben.

¹²⁹ Art. 55 V (EWG) Nr. 882/2004
¹³⁰ SR 311.0

5.3.2 Tierseuchengesetz

Art. 3a Prüfungskommission

Die zunehmend vernetzten Aufgaben der staatlichen Veterinärdienste in den Bereichen Tiergesundheit, Lebensmittelkontrolle und Tierschutz bedingen eine vermehrte Professionalisierung. Bisher wurden die angehenden amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte tageweise vom Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) in Weiterbildungskursen auf ihre Aufgaben vorbereitet. In Analogie zur Regelung im Lebensmittelrecht¹³¹ soll nun eine strukturierte Weiter- und Fortbildung der amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte sowie weiterer Vollzugsorgane der Tierseuchengesetzgebung mit Abschlussprüfung und Diplom eingeführt werden. Die Prüfungen sollen von einer Prüfungskommission abgenommen werden, die aus amtlichen Tierärztinnen und Tierärzten in leitender Stellung und mit wissenschaftlichem Leistungsausweis zusammengesetzt ist. Diese Kommission soll ermächtigt werden, die Prüfungsergebnisse als Verfügung zu eröffnen.

Ein gleicher Artikel wird in das LMG (Art. 41 Abs. 3) eingefügt. Die tierärztlichen und die nichttierärztlichen Fleischkontrolleurinnen und –kontrolleure (neue Bezeichnung: amtliche Tierärztin, amtlicher Tierarzt, amtliche Fachassistentin, amtlicher Fachassistent) sind gleichzeitig Vollzugsorgane des TSG und des LMG. Deshalb wird die Prüfungskommission Prüfungen nach beiden Gesetzen abnehmen.

Auch im neuen TSchG (Art. 32 Abs. 4)¹³² ist eine Weiter- und Fortbildung der Vollzugsorgane vorgesehen.

Art. 10 Allgemeine Bekämpfungsmassnahmen

Abs. 1 Ziff. 6

Tierseuchen können sich rasch flächenhaft ausbreiten. Um dies zu verhindern, muss vorbeugend in den gefährdeten Gebieten der Tierverkehr eingeschränkt oder verboten werden. Mit der Möglichkeit der Übertragung der klassischen Geflügelpest («Vogelgrippe») durch Zugvögel sind insbesondere im Freien gehaltene Tiere gefährdet. Deshalb muss zusätzlich die Anordnung eines Verbots der Freilandhaltung von Tieren vorgesehen werden.

Wenn die Freilandhaltung vorübergehend verboten wird, sollen zusätzliche Direktzahlungen, die an die Freilandhaltung gebunden sind, weiterhin ausgerichtet werden. Die Deklaration dieser Produktionsform ist weiterhin erlaubt.

Art. 11 Sorgfalts- und Meldepflicht

Der bestehende Artikel über die Meldepflicht wird mit einer Bestimmung über die Sorgfaltspflicht der Personen, die Tiere halten oder Zutritt zu Tierbeständen haben, ergänzt. Die Einbindung der Kontrollorgane in die Sorgfaltspflicht wurde in den Beratungen des Tierschutzgesetzes im Nationalrat eingebracht¹³³. Eine analoge Umschreibung der Sorgfaltspflicht findet sich in Artikel 23 LMG.

¹³¹ SR 817.191.54, Verordnung über die Ausbildung der Kontrollorgane für die Fleischhygiene.

¹³² BBl 2006 327

¹³³ AB 2005 N 845–848 [15.6.05, ad Art. 38]

Art. 15 Abs. 1

Die Änderung betrifft eine Anpassung an die geänderten Funktionsbezeichnungen (vgl. Art. 23 Abs. 4 LMG).

Art. 16 Erweiterter Geltungsbereich der Kontrollvorschriften

Die Aufgaben der zentralen Datenbank nach Artikel 15a («Tierverkehr-Datenbank») sind auf die Tiere der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung beschränkt. Seit dem Erlass dieser Bestimmung hat es sich gezeigt, dass die Datenbank im Interesse einer rationellen Verwaltung auch für Aufzeichnungen über weitere Tierarten nutzbar gemacht werden sollte, so über weitere Klautiere wie Damhirsche und Lamas, über Pferde wegen den Vorschriften für den internationalen Verkehr und über Nutz- und Ziergeflügel wegen der «Vogelgrippe». Der Bundesrat soll deshalb die Möglichkeit erhalten, nicht nur die Vorschriften über die Kennzeichnung, die Registrierung und die Begleitdokumente auf Tiere anderer Gattungen auszudehnen (Art. 14 und 15), sondern auch die Bestimmungen über den Einsatz und die Finanzierung der Datenbank (Art. 15a und 15b).

Art. 20 Viehhandel

Abs. 2

Diese Präzisierung des Begriffs Viehhandel ist eine Folge der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kantonen und dem Schweizerischen Viehhändlerverband über die Ausgestaltung und Verteilung der Handelsabgabe (vgl. Art. 56a). Umstritten ist, ob die Absicht der Eidgenössischen Räte, die Tätigkeit der Metzger, welche Tiere zur Schlachtung im eigenen Betrieb ankaufen (sog. Direkteinkäufer), dem Viehhandel zu unterstellen, mit dem am 20. Juni 2003 beschlossenen Artikel 20 Absatz 2¹³⁴ erfolgreich umgesetzt wurde. Mit der vorgeschlagenen Formulierung werden diese Zweifel ausgeräumt.

Art. 24 Ein-, Durch- und Ausfuhr

Nach der Vereinbarung der Äquivalenz der tierseuchenrechtlichen Vorschriften der Schweiz und der EG werden als nächster Schritt die Ein-, Durch- und Ausfuhrbestimmungen harmonisiert. Der Schwerpunkt der Kontrollen liegt inskünftig auf den Ein- und Durchfuhren aus Drittländern, wo die Schweiz die Schutzmassnahmen der EG vollumfänglich übernehmen wird. Dies bedingt, neben einer Totalrevision der Verordnung vom 20. April 1988¹³⁵ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten, Präzisierungen der Kontrollverfahren auf Gesetzesstufe. Die bisherigen Vorschriften des Gesetzes bleiben indessen unverändert in Kraft. Auch in Zukunft stellt die Verhinderung der Einschleppung von Seuchen eine vorrangige Zielsetzung des Gesetzes dar. Der Staat muss zudem weiterhin überprüfen können, dass nur gesunde Tiere und einwandfreie Tierprodukte ausgeführt werden.

Gegenüber dem bisherigen Artikel 24 wird die Möglichkeit einer Bewilligungspflicht neu ausdrücklich vorgesehen, nachdem diese bisher auf Verordnungsstufe verankert war. Sie soll in Zukunft nur noch dann vorgeschrieben sein, wenn auf

¹³⁴ AS 2003 4237

¹³⁵ SR 916.443.11

rasch ändernde Verhältnisse oder tierspezifische Situationen mit gezielten Massnahmen reagiert werden muss.

Das neu formulierte Verfahren für die Festlegung der Einfuhrbedingungen ermöglicht es, die regelmässig von der EG gegenüber Drittstaaten verhängten und jeweils in kurzen Abständen aktualisierten seuchenpolizeilichen Massnahmen zeitgleich in Form von Verordnungen des BVET umzusetzen.

Art. 25 Amtstierärztliche Untersuchung

Im Zusammenhang mit der Professionalisierung der staatlichen Veterinärdienste (Art. 3a) werden die Bezeichnungen der Kontrollorgane vereinheitlicht. Auch die Grenztierärztinnen und Grenztierärzte sind inskünftig in die strukturierte Aus- und Weiterbildung einbezogen und erhalten das Diplom als amtliche Tierärztin oder amtlicher Tierarzt. Gleichzeitig wird eine Regelungslücke geschlossen, indem die amtstierärztliche Kontrolle der Tierprodukte und der Stoffe, die Träger eines Seuchenerregers sein können, entsprechend der bisherigen Praxis geregelt wird.

Art. 30 Hundekontrolle

Schon anlässlich der Änderung von Artikel 30 TSG im Jahre 2003 wurde auf die Aggressionsproblematik hingewiesen: «Die vorliegende Änderung ist eine Folge der Diskussion über die gefährlichen Hunde und soll es ermöglichen, verhaltensauffällige Hunde zu erfassen und auf Grund der aufgezeichneten Vorfälle die der Situation entsprechenden Massnahmen (z.B. Nacherziehung, Sicherheitsvorkehrungen, Euthanasie) anzuordnen»¹³⁶. Die Problematik um die aggressiven Hunde hat sich seither verschärft. Deshalb soll die Möglichkeit geschaffen werden, konkrete Daten über Verhaltensstörungen bei Hunden und über Tierhalteverbote in die bereits bestehende Datenbank (ANIS), an der alle Kantone beteiligt sind, aufzunehmen.

Art. 42 Forschung und Diagnostik

Abs. 3

Das Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI) ist das Kompetenzzentrum des Bundes im Bereich der Tierseuchenbekämpfung. Es befasst sich insbesondere mit der Diagnostik, Überwachung und Kontrolle hoch ansteckender Tierseuchen zur Verhinderung gesundheitlicher und wirtschaftlicher Schäden sowie mit der Registrierung von Impfstoffen für Tiere (Art. 8 Abs. 3 OV-EVD)¹³⁷. Nach den Prinzipien von FLAG und im Sinne von Artikel 41 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005¹³⁸ kann das IVI gewerbliche Leistungen anbieten, soweit ein Gesetz es dazu ermächtigt.

Bei der Berechnung der Preise für diese Leistungen kann indessen die Infrastruktur nicht vollumfänglich einbezogen werden, weil die Sicherheitsvorkehrungen des Instituts auf hochansteckende Seuchen ausgerichtet sind. Die Untersuchungen werden für amtliche und private Auftraggeber zur Diagnostik oder Forschung durchgeführt und benötigen keine zusätzliche Schutzinfrastruktur. Die Preise müssen jedoch mindestens kostendeckend sein.

¹³⁶ BBI 2002 4966

¹³⁷ SR 172.216.1

¹³⁸ BBI 2005 5973

Art. 53a Übernahme international harmonisierter Vorschriften und Normen

Die Massnahmen zur Seuchenprophylaxe und zur Seuchenbekämpfung müssen im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EG¹³⁹ aufeinander abgestimmt werden. Auch die Normen des Internationalen Tierseuchenamtes (OIE) sind zu beachten, da sie als Referenz zum Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen verbindlichen Charakter erlangen können¹⁴⁰.

Da es sich oft um technische Detailregelungen handelt, soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, in seinem Ausführungsrecht lediglich auf die internationalen Vorschriften zu verweisen und sie für anwendbar zu erklären. Es wird ihm auch das Recht eingeräumt, das BVET zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg technische Anweisungen in der jeweils gültigen Form für anwendbar zu erklären.

Art. 54a Zentrales Informationssystem

Das BVET erarbeitet seit einigen Jahren zusammen mit den Kantonen das zentrale Informationssystem KODAVET, eine integrierte Informatiklösung, die als Arbeitsinstrument für wichtige Aufgaben des Bundesamtes und der kantonalen Veterinärämter dienen soll. Mit KODAVET können Seuchenfälle, Ergebnisse von Abklärungen und Kontrollen im Bereich der Tierseuchen, des Tierschutzes und der Lebensmittelhygiene einfach erfasst und zwischen den betroffenen Stellen ausgetauscht werden. Weiter kann der stetig steigende routinemässige Informationsfluss rationell abgewickelt und durch die Verknüpfung mit anderen Datensammlungen ein maximaler Nutzen aus den erhobenen Daten gezogen werden¹⁴¹. Insbesondere soll eine starke Vernetzung mit der angestrebten zentralen Agrardatenbank des BLW erstellt werden.

Das BVET ist Betreiber und Inhaber der Datensammlung. Da aus der Gesamtheit der Daten Betriebsprofile und wahrscheinlich auch Profile der in diesem Bereich handelnden Personen erstellt werden können, handelt es sich zumindest teilweise um als besonders schützenswert zu qualifizierende Daten, die einer formellen Rechtsgrundlage nach Artikel 17 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁴² über den Datenschutz bedürfen. Die Vollzugsbehörden, d.h. das BVET und die kantonalen Veterinärämter, werden deshalb zur Bearbeitung solcher besonders schützenswerter Daten und Profile ermächtigt. Gesundheitsdaten von Personen und Daten über strafrechtliche Sanktionen werden allerdings nicht erfasst. Auch ist keine automatisierte Datensammlung vorgesehen. Für das zentrale Informationssystem KODAVET wird ein Bearbeitungsreglement erstellt.

Über Inhalt und Betrieb von KODAVET erlässt der Bundesrat eine Verordnung. Geregelt werden insbesondere der Datenkatalog, die Verantwortlichkeiten für die Datenbearbeitung, die Zugriffsrechte und die Einzelheiten der Finanzierung. Die Kantone können weitere Daten eingeben, die sie für den Vollzug der Tierschutz-, Lebensmittel- und Tierseuchengesetzgebung benötigen (z.B. Daten im Zusammenhang mit Tierseuchenfällen, Tierschutzfällen, Bewilligungen, Tierarzneimittelkon-

¹³⁹ SR **0.916.026.81**

¹⁴⁰ Vgl. SR **0.632.20**, Anhang 1A.4 zum Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation.

¹⁴¹ Vgl. auch Handlungsachse 5 in Ziff. 1.4.3 sowie die geplante Vereinfachung der Datenerfassung und Verwaltung in Ziff. 2.9.2 und Art. 185 Abs. 5 und 6 LwG.

¹⁴² SR **235.1**

trollen, Auswertungen und Statistiken). Sie bleiben Inhaber dieser zusätzlich erfassten Daten und sind selbst für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich.

Die Kantone leisten jährlich einen Beitrag an den Aufbau und den Betrieb des Informationssystems KODAVET. Die jährlichen Betriebskosten werden mit rund 600 000 Franken veranschlagt. Zwei Drittel davon sind von den Kantonen zu tragen. Jeder Kanton wird einen Basisbeitrag von 10 000 Franken entrichten, wofür er zwei Zugangsstationen erhält. Den verbleibenden Teil der Betriebskosten sollen die Kantone durch den Erwerb von sog. «Lizenzen» für zusätzliche Zugangsstationen erbringen. Die Beiträge der einzelnen Kantone werden somit zwischen 10 000 und 50 000 Franken betragen.

Art. 56a Schlachtabgabe

Dieser Artikel ersetzt die Bestimmung, die 2003 in das Gesetz eingefügt, aber nie in Kraft gesetzt wurde (Art. 56a, Handelsabgabe)¹⁴³. Sie ist zusammen mit Artikel 20 erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen der AP 2007 auf Vorschlag der Wirtschafts- und Abgabekommissionen von National- und Ständerat in das TSG aufgenommen worden. Mit der Handelsabgabe sollten Veränderungen im Bereich des Viehhandels Rechnung getragen werden. So sollten insbesondere die direkt einkaufenden Schlachtbetriebe, die von der Pflicht zur Bezahlung von Umsatzgebühren befreit sind, ebenfalls an den Kosten der Tierseuchenprävention und der Tierseuchenbekämpfung beteiligt werden. Aufgrund der veränderten Marktstrukturen im Schlachtviehhandel – der «klassische» Viehhandel und der Ankauf durch «kleine» Metzger zum Schlachten im eigenen Betrieb wurden z.T. abgelöst durch einige wenige grosse Direkteinkäufer – hat diese Ausnahmeregelung ihre Berechtigung verloren.

Die Hauptbetroffenen, die Viehhändler und die Kantone, waren sich grundsätzlich einig, dass die Revision des Viehhandelsrechtes die Direkteinkäufer neu belasten, die Kantone nicht schlechter stellen und insgesamt höchstens zu einer massvollen Erhöhung der Umsatzgebühren führen sollte. Bei der Vorbereitung der Ausführungsbestimmungen hat sich jedoch gezeigt, dass das Inkasso der Handelsabgabe mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden ist, und dass aufeinander folgende Handänderungen eines Tieres zu einer mehrfachen Belastung des gleichen Tieres führen, was der Schweizerische Viehhändlerverband als inakzeptabel erachtete.

Aus diesen Gründen wird erneut die Lösung vorgeschlagen, die vom Gesetzgeber seinerzeit zugunsten der sich nun als unbefriedigend herausstellenden Handelsabgabe abgelehnt wurde: eine einmalige Abgabe bei der Schlachtung. Die Erhebung dieser Abgabe ist einfach, und dadurch, dass ihr Ertrag den Kantonen nach Massgabe ihres Viehbestandes zukommt, wird auch dem Erfordernis eines einfachen Verteilschlüssels Rechnung getragen. Der den Kantonen zukommende Erlös aus der Schlachtabgabe wird sich im bisherigen Bereich bewegen; es geht um einen Betrag in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken.

Bemessungskriterium für die Schlachtabgabe bildet der durchschnittliche Schlachtwert der Tiere. Anhaltspunkte zur Höhe der Abgabe geben die bislang von den Kantonen erhobenen Umsatzgebühren, die sich pro Tier im Bereich von 25 Rappen

¹⁴³ Vgl. AS 2003 4237

(Ferkel) bis 10 Franken (Pferd) bewegen. Es ist lediglich eine massvolle Erhöhung der seit 1943 in den meisten Kantonen kaum veränderten Umsatzgebühren geplant.

Die Pflicht zur Entrichtung von Umsatzgebühren stützt sich heute auf die Interkantonale Übereinkunft vom 13. September 1943 über den Viehhandel¹⁴⁴. Nach Paragraph 15 Ziffer 2 erheben die Kantone Gebühren auf dem Umsatz von Pferden, Maultieren, Eseln, Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen. Die Gesetzesrevision wird es erlauben, das VHK, das nur noch in fiskalischer Hinsicht von einiger Bedeutung ist, aufzuheben. Die im Konkordat enthaltenen seuchenpolizeilichen Anforderungen an den Viehhandel finden sich ebenfalls in der Tierseuchenverordnung.

5.4 Legislaturplanung

Die Revision des Lebensmittelrechts ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 nicht angekündigt. Die Vorlage ist jedoch eng verknüpft mit der als Richtliniengeschäft angekündigten Botschaft zur AP 2011.

Die Revision des TSG ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 ebenfalls nicht angekündigt. Die Vorlage ist eng verknüpft mit der Änderung des LMG.

5.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EG hat die EG die Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften über Milch und Milchprodukte und der entsprechenden EG-Vorschriften anerkannt (Anhang 11)¹⁴⁵. Auf Grund der Revision des EG-Hygienerichts im Lebensmittelbereich per 1. Januar 2006 bestand die Gefahr, dass diese Anerkennung verloren gehen würde. Die vorgeschlagene Änderung des LMG entspricht dem neuen EG-Recht in diesem Bereich und schafft somit, zusammen mit den auf Verordnungsstufe bereits vorgenommenen Änderungen, die Voraussetzung dafür, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften gemäss Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens aufrechterhalten und gleichzeitig auf alle Lebensmittel tierischer Herkunft ausgeweitet werden kann. Zum WTO-Recht oder zum Codex Alimentarius stehen die vorgeschlagenen Änderungen nicht im Widerspruch.

Die Änderungen im TSG haben keinen Zusammenhang mit den WTO-Bestimmungen. Sie stützen den Vollzug von Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EG.

5.6 Verfassungsmässigkeit

Zentrale Verfassungsgrundlage für das LMG und das TSG ist Artikel 118 BV (Schutz der Gesundheit), für das LMG zusätzlich noch Artikel 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten). Diese Bestimmungen geben dem Bund die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu treffen

¹⁴⁴ Viehhandelskonkordat, VHK; BS 9 372

¹⁴⁵ SR 0.916.026.81

und Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können, zu erlassen. Die hier vorgeschlagenen Änderungen tragen dazu bei, das Hygienerecht der EG im Bereich der tierischen Lebensmittel ins schweizerische Recht überführen zu können. Auch das EG-Hygienerecht bezweckt den Schutz der Gesundheit. Es wurde von verschiedenen Fachgremien der EG-Kommission wissenschaftlich überprüft und entspricht dem heute allgemein anerkannten internationalen Standard des Codex Alimentarius. Die vorgeschlagenen Änderungen in den beiden Gesetzen bewegen sich somit innerhalb der dem Bund durch die BV übertragenen Kompetenzen. Sie verstossen zudem weder gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip noch gegen das Rechtsgleichheitsprinzip.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das TSG dient u.a. dazu, die Seuchelage in der Schweiz zu verbessern und die Einschleppung von Seuchen zu verhindern. Der Ausbruch von Seuchen ist naturgemäss meist nicht voraussehbar, der Umfang und die Auswirkungen einer Seuche sind ungewiss. So wie die Seuchelage können sich wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Entwicklungen rasch ändern. Es ist deshalb unumgänglich, dass dem Bundesrat, dem EVD und dem BVET der nötige Spielraum für rasches Handeln eingeräumt wird. Diese Kompetenzausscheidung gemäss TSG erfährt mit der vorgeschlagenen Teilrevision keine Änderung. Die folgenden gesetzlichen Anpassungen sind mit neuen oder geänderten Kompetenzdelegationen verbunden:

Organisation (2. Titel):	
– Prüfungskommission	Art. 3a
Bekämpfungsmassnahmen (3. Titel):	
– Verbot der Freilandhaltung von Tieren	Art. 10 Abs. 1 Ziff. 6
Verkehr mit Tieren, tierischen Stoffen und anderen Gegenständen (4. Titel):	
– Erweiterter Geltungsbereich der Kontrollvorschriften	Art. 16
– Ein-, Durch- und Ausfuhr	Art. 24
– Amtstierärztliche Untersuchung	Art. 25
– Hundekontrolle	Art. 30
Vollzugs-, Schluss- und Übergangsbestimmungen (7. Titel):	
– Übernahme international harmonisierter Vorschriften und Normen	Art. 53a
– Zentrales Informationssystem	Art. 54a
– Schlachtabgabe	Art. 56a

6 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2008–2011

6.1 Ausgangslage

Mit diesem Bundesbeschluss werden die Zahlungsrahmen für die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen des Bundes für die Jahre 2008–2011 festgelegt. Die Zusammenfassung der Vorschläge zur Anpassung der landwirtschaftlichen Gesetzgebung und des Finanzierungsbeschlusses in der vorliegenden Botschaft dient der Koordination und der Kohärenz. Es ist zweckmässig, die Bestimmungen im LWG und den Finanzbedarf gleichzeitig einer Prüfung und Beurteilung zu unterziehen. Die Ausgestaltung der Agrarpolitik, der Finanzbedarf sowie seine zeitliche Staffe-

lung und die zielgerichtete Verteilung auf die verschiedenen Instrumente bilden ein kohärentes Ganzes.

Zahlungsrahmen als Instrument zur Finanzierung der wichtigsten Aufgabenbereiche

Im Rahmen der AP 2002 wurde im LwG eine allgemeine Gesetzesgrundlage für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen geschaffen. Gemäss Artikel 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Zahlungsrahmen sind vom Parlament für mehrere Jahre festgesetzte Höchstbeträge der Zahlungskredite für einen bestimmten Aufgabenbereich. Sie stellen keine Ausgabenbewilligung dar, signalisieren aber die Bereitschaft des Parlamentes, die vorgesehenen Summen im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft unterteilen sich in die drei Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen».

Mit der Festsetzung der finanziellen Mittel in Form von Zahlungsrahmen werden für die Landwirtschaft und die nachgelagerten Bereiche voraussehbare Rahmenbedingungen geschaffen und eine mehrjährige Ausgabenplanung des Bundes ermöglicht. Mit den drei Zahlungsrahmen ist die nötige Flexibilität für die Aufteilung auf die diversen Rubriken bei den Budgetbeschlüssen gewährleistet; die Mittel können den kurzfristigen Bedürfnissen entsprechend eingesetzt werden und erhöhen dadurch die Effizienz der betreffenden Massnahmen.

Das Parlament hat die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft bisher zwei Mal in Form von Zahlungsrahmen beschlossen (Tabelle 22)¹⁴⁶.

Tabelle 22

Bundesbeschlüsse über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft

(in Mio. Fr.)	2000–2003	2004–2007	Differenz
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 037	1 129	+92
Produktion und Absatz	3 490	2 946	–544
Direktzahlungen	9 502	10 017	+515
Total	14 029	14 092	+63

Zuordnung der agrarpolitischen Massnahmen zu den einzelnen Zahlungsrahmen

Die meisten Massnahmen des LwG werden durch die drei Zahlungsrahmen abgedeckt. In der folgenden Tabelle sind den Zahlungsrahmen die einzelnen Massnahmen zugeordnet.

¹⁴⁶ BBl 1999 5191 und BBl 2003 4825

Innerhalb der drei Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen

Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Soziale Begleitmassnahmen	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen
Strukturverbesserungsbeiträge	Beiträge für Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Gebäude
Investitionskredite	Zinslose Darlehen
Pflanzen- und Tierzucht	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht

Produktion und Absatz

Absatzförderung	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	Administration Milchpreisstützung (Leistungsauftrag) Zulage für verkäste Milch Zulage für die Fütterung ohne Silage ¹ Inland- und Ausfuhrbeihilfen ¹
Viehwirtschaft	Entschädigung an private Organisationen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Leistungsaufträge) Ausfuhrbeihilfen für Zucht- und Nutzvieh ¹ Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch Inlandbeihilfen Eier Verwertungsbeiträge für Schafwolle ¹
Ackerbau	Verarbeitungsbeiträge (Leistungsauftrag) ¹ bzw. Anbaubeiträge für Zuckerrüben ² Verarbeitungsbeiträge ¹ bzw. Anbaubeiträge für Ölsaaten und Körnerleguminosen Verwertungsbeiträge für Kartoffeln inkl. Saatkartoffeln ¹ Anbaubeiträge für Saatgut Verarbeitungsbeiträge ¹ bzw. Anbaubeiträge für nachwachsende Rohstoffe
Obst- und Weinbau	Ausfuhrbeihilfen für Obstsaftkonzentrat ¹ Inlandstützung für Kernobst Umstellungsbeiträge für Obst- und Rebkulturen Administration der Weinkontrolle

Direktzahlungen

Allgemeine Direktzahlungen	Flächenbeiträge (allgemeiner Flächenbeitrag und Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen) Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen Hangbeiträge
Ökologische Direktzahlungen	Ökobeiträge Sömmerungsbeiträge Gewässerschutzbeiträge Ethobeiträge
Nachhaltige Ressourcennutzung	Anreizbeiträge zur Verbesserung der Ressourceneffizienz ²

¹ Massnahmen, die im Rahmen der AP 2011 aufgehoben werden

² Massnahmen, die im Rahmen der AP 2011 neu eingeführt werden

Die Aufwendungen für folgende Massnahmen des LwG sind nicht über die Zahlungsrahmen finanziert:

- Allfällige Beiträge für Massnahmen zur Marktentlastung in ausserordentlichen Situationen (Art. 13);
- Beiträge an die landwirtschaftliche Beratung (Art. 136 bis 139).

Die Mittel für die Evaluation der Massnahmen des LwG sowie die Ausgaben für dessen Vollzug auf Bundesebene (Verwaltungsausgaben BLW) sind ebenfalls nicht in den Zahlungsrahmen enthalten. In der Rechnung des BLW, nicht aber in den Zahlungsrahmen inbegriffen sind seit 2003 auch die Betriebsausgaben für die Tierverkehrskontrolle und die Ausgaben für die Entsorgung der Fleischabfälle im Rahmen der Massnahmen gegen BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie). Vorher waren diese Kredite beim BVET eingestellt. Zudem ist auch der Beitrag an die FAO in Rom Bestandteil der BLW-Rechnung.

Im Gegensatz zu den Zahlungsrahmen und den anderen oben aufgeführten Positionen sind die folgenden Aufwendungen nicht in der Rechnung des BLW enthalten, werden jedoch ebenfalls dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugezählt:

- Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG (BSV);
- Ausführbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Schoggigesetzes¹⁴⁷ (EZV);
- Für die landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten (Agroscope) und das Nationalgestüt eingesetzte Mittel. Diese seit dem 1. Januar 2000 gemäss FLAG geführten Einheiten müssen ihre finanziellen Mittel mit Zahlungskrediten über den ordentlichen Budgetweg beantragen.

6.2 Erfahrungen mit den Zahlungsrahmen

Mit dieser Botschaft werden die Zahlungsrahmen für die dritte Periode vorgeschlagen. Im folgenden Abschnitt wird eine Bilanz zu den beiden bisherigen Perioden gezogen.

Bilanz 2000–2003

Für die Jahre 2000–2003 kann erstmals über eine gesamte Zahlungsrahmenperiode Bilanz gezogen werden.

¹⁴⁷ SR 632.111.72

Vergleich zwischen den Zahlungsrahmen 2000–2003 und den effektiven Ausgaben

(in Mio. Fr.)	Bundesbeschluss (BB) Zahlungsrahmen (ZR)	Effektiv zur Verfügung	effektive Ausgaben	Differenz
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 017	1 001	938	–63
Produktion und Absatz	3 540	3 549	3 520	–29
Direktzahlungen	9 472	9 344	9 336	–8
Total	14 029	13 894	13 794	–100
Differenz zu BB ZR		–135	–235	–0,7 %

Die im Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003 vom 16. Juni 1999 festgelegten Kredite¹⁴⁸, die in der zweiten Spalte der Tabelle 24 aufgeführt sind, wurden mehrmals geändert, indem entweder Verschiebungen zwischen den verschiedenen Zahlungsrahmen oder Reduktionen erfolgten.

In den parlamentarischen Beratungen über das Budget 2003 wurde entschieden, 20 Millionen Franken aus dem Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» und 30 Millionen Franken aus dem Zahlungsrahmen «Direktzahlungen» in den Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz» zu verschieben. Am 24. April 2002 beschloss der Bundesrat 50 Millionen Franken, die im Voranschlag 2002 für die Direktzahlungen eingestellt waren, zu blockieren und auf 2004 (nächster Zahlungsrahmen) zu übertragen. Im Zuge einer ersten Anwendung der Schuldenbremse wurden zudem die Finanzmittel für die Direktzahlungen im Voranschlag 2003 um 78 Millionen Franken gekürzt. Eine weitere Reduktion um 7 Millionen Franken ergab sich aufgrund der Auswirkungen der Kreditblockierung in der Rechnung 2003. Mit diesen Budgetanpassungen haben sich die Finanzrahmen um insgesamt 135 Millionen Franken verringert.

Die nicht verwendeten Mittel in der Höhe von 100 Millionen Franken (4. Kolonne in der Tabelle) betrafen v.a. die Sozialmassnahmen. Insbesondere die Betriebshilfe wurde wegen der verhältnismässig tiefen Zinssätze weniger beansprucht als erwartet. Die nicht verwendeten Beträge machen 0,7 Prozent der in den drei Zahlungsrahmen insgesamt verfügbaren Mittel aus.

Entwicklung 2004–2007

Auch die momentan laufenden Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007 werden nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden.

¹⁴⁸ BBl 1999 5191

Vergleich zwischen den Zahlungsrahmen 2004–2007 und den effektiven Ausgaben

(in Mio. Fr.)	Bundesbeschluss 5.6.2003	Nach EP 03 und EP 04 ¹	Effektive Ausgaben ²	Differenz zu BB 5.6.2003	Differenz zu «Nach EP 03/04»
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 129	890	776	–353	–114
Produktion und Absatz	2 946	2 761	2 615	–331	–146
Direktzahlungen	10 017	9 978	10 061 ³	+44	+83
Total	14 092	13 629	13 452	–640	–177
Differenz in %				–4,5	–1,3

¹ Botschaft zur Staatsrechnung 2005 vom 29. März 2006, S. 287 und 288

² Rechnung 2004 und 2005, Voranschlag 2006 und Finanzplan 2007

³ Im Jahr 2007 werden gemäss Bundesratsbeschluss vom 1. März 2006 66 Mio. Fr. von der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen umgelagert.

Mit den beiden Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 (EP 03 und EP 04) wurden die für die Jahre 2004–2007 in den drei Zahlungsrahmen enthaltenen Mittel um insgesamt 463 Millionen Franken reduziert. Weitere Reduktionen der Kredite ergaben sich aufgrund der Kreditsperre und durch Kompensation für die Erhöhung von Rubriken ausserhalb der Zahlungsrahmen (insb. Schoggigesetz, Vogelgrippe, Porta Alpina). Die effektiven Ausgaben sind deshalb tiefer als die im Juni 2003 vom Parlament beschlossenen Zahlungsrahmen.

Im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 vom 5. Juni 2003¹⁴⁹ hat der Bundesrat am 1. März 2006 entschieden, bereits 2007 einen Teil der Marktstützungsmittel zu den Direktzahlungen umzulagern¹⁵⁰. Demzufolge werden 66 Millionen Franken zwischen diesen beiden Ausgabenkategorien verschoben, weshalb die Ausgaben für die Direktzahlungen die im Zahlungsrahmen festgelegten Kredite übersteigen. Die effektiven Ausgaben für die Marktstützungsmassnahmen verringern sich hingegen um den entsprechenden Betrag. Dieser Zahlungsrahmen wurde bereits infolge der Entlastungsprogramme (EP 03 und EP 04) stark reduziert. Dasselbe gilt für die Kategorie Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen. Die Kredite für die Direktzahlungen hingegen blieben von den Sparmassnahmen weitgehend verschont.

Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung

Seit dem Beginn der Reform hat sich die Stützungsstruktur stark verändert. Der Anteil der Mittel für Produktion und Absatz (Marktstützung) an den drei Zahlungsrahmen ist von 64 Prozent 1990/92 auf 20 Prozent im Jahr 2005 gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Direktzahlungen von 29 auf 74 Prozent gestiegen. Der Anteil der Ausgaben für Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen ist demgegenüber praktisch konstant geblieben. Insgesamt sind die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung bis 1996 kontinuierlich gestiegen und seither ziemlich konstant geblieben. Im Durchschnitt der letzten Jahre lagen die Ausgaben bei knapp vier Milliarden Franken. In realen Werten haben die Ausgaben des Bundes

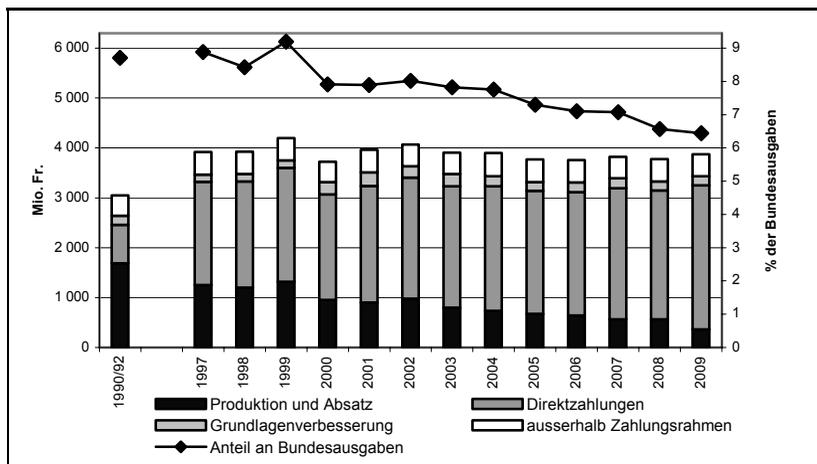
¹⁴⁹ BBI 2003 4825

¹⁵⁰ AS 2006 883 und AS 2006 893

für Landwirtschaft und Ernährung zwischen 1996 und 2005 um 6,9 Prozent abgenommen; der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes ist im gleichen Zeitraum von 9,0 auf 7,3 Prozent gesunken.

Abbildung 7

Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung



Quelle: Staatsrechnung, Voranschlag 2006, Finanzplan 2007–2009 vom 29. Juni 2005

Die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung steigen bis 2009 gemäss Finanzplan leicht an. Der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes nimmt jedoch laufend ab und wird 2009 voraussichtlich noch 6,4 Prozent betragen.

6.3 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Zahlungsrahmen

6.3.1 Finanzpolitische Vorgaben

Bundesfinanzen allgemein

Nach dem positiven Rechnungsabschluss im Jahr 2000 mit einem Einnahmenüberschuss von rund 4,5 Milliarden Franken hat sich die Finanzlage des Bundes rasch wieder verschlechtert. So schlossen die Finanzrechnungen in den Jahren 2001–2004 ausnahmslos mit Defiziten in der Höhe von 1,3 bis 3,3 Milliarden Franken. Für das Rechnungsjahr 2005 resultierte ein Defizit von rund 120 Millionen Franken.

Der vom Parlament beschlossene Voranschlag für das laufende Rechnungsjahr 2006 enthält ein Defizit in der Höhe von rund 600 Millionen Franken. Der vom Bundesrat am 24. August 2005 verabschiedete Finanzplan 2007–2009 wurde von den Eidgenössischen Räten zur Kenntnis genommen und beinhaltet aufgrund der Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse kaum Handlungsspielräume (2007: 83 Mio. Fr., 2008: 86 Mio. Fr., 2009: 321 Mio. Fr.). Damit innerhalb der finanzpolitisch eng gesteckten Rahmenbedingungen für Aufgabengebiete wie Sozialversicherungen oder Bildung und Forschung aufgrund von Prioritätensetzun-

gen oder gesetzlichen Bindungen überdurchschnittlich stark ansteigende Ausgabenentwicklungen finanziert werden können, müssen im Bundeshaushalt andere Bereiche mit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten auskommen.

Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jeder der beiden Räte. Da die beantragten Beträge diese Limiten überschreiten, untersteht Artikel 1 des vorliegenden Bundesbeschlusses der Ausgabenbremse.

Schuldenbremse

Volk und Stände haben am 2. Dezember 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von 85 Prozent die Schuldenbremse (Art. 126 BV) angenommen. Die Schuldenbremse verlangt im Wesentlichen, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Bundesrat und Parlament sind folglich verpflichtet, einen Voranschlag zu beschliessen, der diesen Vorgaben entspricht.

Entlastungsprogramme 2003 und 2004

Um die verfassungsmässigen Vorgaben der Schuldenbremse einhalten und ausgeglichene Voranschläge unterbreiten zu können, hat der Bundesrat dem Parlament die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 unterbreitet. Aufgrund der beiden Entlastungsprogramme wurden die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007 um 463 Millionen Franken reduziert. Um eine nachhaltige Sanierung der Bundesfinanzen gewährleisten zu können, wurden die Reduktionen der Entlastungsprogramme in der Finanzplanung weitergezogen. Somit wird indirekt auch die neue Zahlungsrahmenperiode 2008–2011 von den Parlamentsbeschlüssen zu den Entlastungsprogrammen beeinflusst.

6.3.2 Berücksichtigung der Wirtschaftslage

Im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik ist nach Artikel 5 Absatz 3 LwG auf die anderen Wirtschaftszweige, auf die ökonomische Situation der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sowie auf die Lage der Bundesfinanzen Rücksicht zu nehmen.

Gegenwärtig liegen von den Konjunkturforschungsinstituten und den Banken für die Zahlungsrahmenperiode 2008–2011 praktisch keine Schätzungen über die realwirtschaftliche Entwicklung vor. Es wird von der üblichen Annahme ausgegangen, dass die Schweizer Wirtschaft entsprechend ihren mittelfristigen Produktionskapazitäten und Arbeitskraftressourcen wachsen wird.

Die Perspektiven bezüglich Wirtschaftswachstum in der Schweiz haben sich leicht gebessert. Unsicherheitsfaktoren sind der starke Anstieg der Erdölpreise und auch das Risiko einer plötzlichen starken Abschwächung des US-Dollars. Die langfristigen Zinssätze werden gegenüber dem für 2006 erwarteten Niveau leicht steigen.

Seit mehreren Jahren ist die Inflationsrate niedrig, was sich mittelfristig nicht grundlegend ändern dürfte. Real sind die Löhne leicht gestiegen, während der Anteil der Nahrungsmittel an den Ausgaben der Haushalte auf einem tiefen Niveau stabil geblieben ist. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt angespannt. Angesichts der Wirtschaftslage und der Steuerbelastung ist es ein besonderes Gebot, dass die öffentlichen Gelder effizient eingesetzt werden.

Die schweizerischen Unternehmen sind gezwungen, ihre Wettbewerbsfähigkeit ständig zu verbessern, damit sie sich auf den Märkten im In- und Ausland behaupten können. Dies gilt auch für die Nahrungsmittelindustrie, insbesondere für die exportorientierten Unternehmen.

6.3.3 Gebot der Zurückhaltung bei der Ausgabenpolitik in der Landwirtschaft

Angesichts der schwierigen Finanzlage des Bundes, die noch während der nächsten Jahre anhalten dürfte, sind eine sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik und die Weiterführung der gegenwärtigen Sparmassnahmen (EP 03 und EP 04) angebracht. Die wirtschaftlichen Aussichten lassen zwar etwas mehr Optimismus zu, sprechen aber ebenfalls für eine äusserst überlegte Ausgabenpolitik, umso mehr, als sich der Finanzbedarf im Sozialbereich aufgrund der Überalterung der Bevölkerung tendenziell erhöhen wird. Die strategischen Bereiche Bildung und Forschung erfordern ebenfalls mehr Mittel. Bei den Landwirtschaftsausgaben dienen daher die 2006 budgetierten Beträge als Grundlage für die Festlegung der drei Zahlungsrahmen für den Zeitraum 2008–2011. Referenz sind folglich nicht die Zahlen der gegenwärtigen Finanzrahmen, sondern die tatsächlich gewährten Kredite.

6.4 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2008–2011

6.4.1 Strategische Überlegungen

Einkommenslage

Nach Artikel 5 Absatz 1 LwG wird mit den agrarpolitischen Massnahmen angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Im Durchschnitt der drei Jahre 2002/04 hat im obersten Viertel der Betriebe in der Tal- und in der Hügelregion der Arbeitsverdienst den durchschnittlichen Jahres-Bruttolohn der übrigen Bevölkerung übertroffen bzw. erreicht. In der Bergregion lag der mittlere Arbeitsverdienst im obersten Viertel rund 5000 Franken unter dem Vergleichswert. Es gibt aber auch in der Bergregion Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen, ihr Anteil ist allerdings geringer als in den beiden anderen Regionen. Ökonomisch leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe waren somit insbesondere in der Tal- und Hügelregion in der Lage, ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen zu erzielen. Im Durchschnitt ist aber ein deutlicher Abstand des Arbeitsverdienstes aus der Landwirtschaft zu Löhnen aus Tätigkeiten in der übrigen Wirtschaft festzustellen. Ausserdem sind rund ein Drittel der Betriebe hinsichtlich ihrer finanziellen Stabilität als Problembetriebe einzustufen, d.h. ihre Ertragskraft ist zu gering, um den Betrieb längerfristig existenzfähig zu erhalten. Mit den vor-

geschlagenen Finanzmitteln soll erreicht werden, dass eine genügend grosse Anzahl nachhaltig wirtschaftender und ökonomisch leistungsfähiger Betriebe ein ausreichendes Einkommen erzielt.

Sozialverträglichkeit

In Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c LwG wird der Bund beauftragt, für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft zu sorgen. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik und der damit verbundenen stärkeren Ausrichtung auf den Markt hat die Abnahme der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe nach einer Stagnation in den siebziger und achtziger Jahren in den neunziger Jahren wieder zugenommen (-2,7 %). In den ersten vier Jahren des neuen Jahrtausends ist die jährliche Abnahmerate gegenüber den neunziger Jahren wieder zurückgegangen (-2,2 %). Der Strukturwandel erfolgt weitgehend im Rahmen des Generationenwechsels. Damit dies auch künftig so bleiben kann, darf das Nettounternehmenseinkommen nur im Rhythmus der Strukturentwicklung abnehmen. Dann bleibt das einzelbetriebliche Arbeitseinkommen nominal konstant und die Entwicklung sozialverträglich.

Ausrichtung auf internationale Rahmenbedingungen

Wie im ersten Teil der Botschaft dargelegt, trägt die Neuausrichtung der agrarpolitischen Massnahmen unseren gegenwärtigen Verpflichtungen im Rahmen internationaler Abkommen (WTO, bilaterale Verträge mit der EU, Freihandelsabkommen) Rechnung. Der Finanzbedarf für den Zeitraum 2008–2011 basiert auf dieser Orientierung. Die unterstützten Massnahmen gehören grösstenteils zur Green Box der WTO, die grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Die Exportsubventionen sollen bis Ende 2009 vollständig wegfallen. Eine Ausnahme bilden die Ausfuhrbeihilfen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Die für Exportsubventionen nach Artikel 26 und 41 LwG vorgesehenen Mittel und der grösste Teil der übrigen produktgebundenen Marktstützungsmittel (Amber Box) werden zu den Direktzahlungen umgelagert.

Bis 2011 dürften sich mögliche Verpflichtungen im Rahmen von internationalen Abkommen (WTO, Freihandelsabkommen) noch nicht spürbar auf die Landwirtschaftsausgaben auswirken. Allfällige Abkommen werden erst nach 2011 vollständig umgesetzt sein (vgl. Ziff. 1.6).

6.4.2 Umfang der Zahlungsrahmen

Basierend auf ersten Überlegungen ging der Bundesrat für die Periode 2008–2011 mit einer Gesamtsumme von 13 458 Millionen Franken als Finanzhypothese für die drei Zahlungsrahmen in die Vernehmlassung¹⁵¹. Als Grundlage für diese Hypothese dienten die Zahlen des Finanzplans 2006¹⁵².

Für die bäuerlichen Organisationen und die Kantone, die sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Finanzierung geäussert haben, bewegen sich die vorgeschlagenen Mittel an der untersten Grenze. Die Mehrheit der Kantone verlangt eine deutliche

¹⁵¹ EVD (2005): Agrarpolitik 2011 – Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern, 14. September 2005.

¹⁵² Schweizerischer Bundesrat (2005): Bericht des Bundesrates zum Finanzplan 2007–2009 vom 24. August 2005.

Erhöhung der Finanzmittel, mindestens auf das Niveau der ursprünglich für die laufende Periode beschlossenen Zahlungsrahmen (14 092 Mio. Fr.). Die bäuerlichen Kreise verlangen zusätzlich eine Anpassung an die Teuerung von 500 Millionen Franken. Kritisiert wird mehrheitlich, dass die Marktstützung zu rasch und zu stark abgebaut werde. Demgegenüber fordern v.a. die Wirtschaftskreise, dass die Ausgaben für die Landwirtschaft, insbesondere diejenigen für die Direktzahlungen, an die effiziente Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen geknüpft werden.

Aufgrund äusserst strikter Finanzvorgaben und der oben dargelegten Rahmenbedingungen können die Zahlungsrahmen die vorgeschlagenen Mittel nicht übersteigen. Der Gesamtbetrag muss allerdings um 41 Millionen erhöht werden, um den Übergang von der Stützung via Verwerter zur direkten Unterstützung der Zuckerrüben- und der Milchproduzenten im Jahr 2009 zu finanzieren. Bisher wurden den Zuckerrübenfabriken die Finanzhilfen im auf die Ernte folgenden Jahr ausbezahlt. Nach der neuen Regelung werden den Rübenpflanzern bereits im Jahr der Ernte Direktzahlungen ausgerichtet. Dieser Systemwechsel erfordert 2009 zusätzliche Mittel von rund 27 Millionen Franken. Dasselbe gilt für die Mittel zur Milchmarktstützung, die teilweise im Folgejahr ausbezahlt werden (rund 14 Mio. Fr.). Diese Beträge sind im Finanzplan 2009 bereits vorgesehen. Unter Einbezug dieser Mittel ergibt sich eine Gesamtsumme der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2008–2011 von 13 499 Millionen Franken.

Aus der Tabelle 26 geht die Aufteilung der Mittel auf die drei Zahlungsrahmen 2008–2011 hervor.

Tabelle 26

Zahlungsrahmen 2008–2011 im Überblick

(in Mio. Fr.)	2008	2009	2010	2011	Total
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	184	181	178	176	719
Produktion und Absatz	564	363	301	301	1 529
Direktzahlungen	2 581	2 890	2 890	2 890	11 251
Total	3 329	3 434	3 369	3 367	13 499

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die NFA hat auch Auswirkungen auf die agrarpolitischen Massnahmen. Der Bund wird für die Tierzucht allein zuständig und übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge an die beiden Beratungszentralen. Dafür werden die Kantone ihre Beratungsdienste selber finanzieren. Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen bleiben eine Verbundaufgabe zwischen Bund (Vorgaben und Oberaufsicht) und Kantonen (Projektgenehmigung und -durchführung). Neu wird die Finanzkraft der Kantone nur noch für den allgemeinen Finanzausgleich und nicht mehr für Beitragsleistungen des Bundes herangezogen. Die Beiträge nach der SVV und der ÖQV sowie die Zuteilung der Mittel der Betriebshilfe und der Weinlesekontrolle werden somit in Zukunft nicht mehr nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

Die Zahlungsrahmen berücksichtigen die mit der NFA verbundenen Änderungen noch nicht. Insbesondere sind der Wegfall der Finanzkraftzuschläge und die damit verbundenen Reduktionen in den betreffenden Budgetposten noch nicht berücksichtigt. Die Zahlungsrahmen sind in den oben genannten Bereichen anzupassen, sobald die Inkraftsetzung der NFA definitiv ist. Die entsprechenden Verordnungen werden voraussichtlich im Rahmen des Verordnungspaketes 2011 geändert.

6.4.3 Agrarpolitische Ausrichtung der drei Zahlungsrahmen

Auch in der nächsten Vierjahresperiode sollen für die Finanzierung der agrarpolitischen Massnahmen drei Zahlungsrahmen massgebend sein. Dabei ist die Entwicklung der Finanzmittel in den drei Massnahmenbereichen auf die Strategie und die Massnahmen der AP 2011 auszurichten.

Tabelle 27

Vergleich der drei Zahlungsrahmen

	Zahlungs- rahmen 2000–2003	Zahlungs- rahmen 2004–2007	Zahlungs- rahmen 2008–2011	Differenz zwischen ZR 04–07 und ZR 08–11	
	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	Mio. Fr.	%
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	1 037	1 129	719	–410	36,3
Produktion und Absatz	3 490	2 946	1 529	–1 417	–48,1
Direktzahlungen	9 502	10 017	11 251	+1 234	+12,3
Total	14 029	14 092	13 499	593	–4,2
Effektive, beschlossene bzw. beantragte Ausgaben	13 794	13 452 ¹	13 499	+47	+0,4
Differenz	–235	–633			

¹ Rechnung 2004 und 2005, Voranschlag 2006 und Finanzplan 2007

Gegenüber dem Bundesbeschluss zu den Zahlungsrahmen 2004–2007¹⁵³ werden 593 Millionen Franken weniger beantragt (–4,2 %). Verglichen mit den für den Zeitraum 2004–2007 effektiv zugeteilten Mitteln ergibt sich hingegen eine leichte Erhöhung um 47 Millionen Franken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 auch die Mittel für die Landwirtschaft gekürzt worden sind (vgl. Ziff. 6.2). Mit den beantragten Zahlungsrahmen nehmen die Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft real ab. Deren Anteil an den gesamten Bundesausgaben wird kleiner.

Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Im Rahmen der Entlastungsprogramme EP 03 und EP 04 betrafen die Kürzungen hauptsächlich den Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnah-

men. Die für diese Kategorie eingesetzten Mittel haben allerdings keinen direkten und unmittelbaren, sondern einen mittel- bis langfristigen Einfluss auf das Einkommen der Landwirtschaftsbetriebe. Ausgabenerhöhungen innerhalb und ausserhalb (Schoggigesetz, Vogelgrippe, Porta Alpina) der BLW-Rechnung wurden ebenfalls in erster Linie über Reduktionen bei diesem Zahlungsrahmen kompensiert. Während der Zeitspanne 2004–2007 liegen die effektiven Ausgaben daher 353 Millionen Franken bzw. 31 Prozent unter dem am 5. Juni 2003 vom Parlament verabschiedeten Zahlungsrahmen (vgl. Tabelle 25).

Die jährlich für diesen Bereich gewährten Gelder überschreiten für die Periode 2008–2011 die Zahlen des Voranschlags 2006 kaum. Ferner werden 20 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich für die Familienzulagen in der Landwirtschaft eingesetzt, die allerdings im Zahlungsrahmen nicht enthalten sind, da diese Sozialaufwendungen in den Zuständigkeitsbereich des BSV fallen.

Dank der relativ tiefen Zinssätze, die sich in den nächsten Jahren kaum stark ändern dürften, werden die Kürzungen bei den Investitionskrediten und Betriebshilfen in ihren Auswirkungen etwas abgeschwächt.

Produktion und Absatz

Die AP 2011 sieht zwecks Effizienzverbesserung vor, ab 2009 einen Grossteil der Marktstützungsmittel zu den Direktzahlungen umzulagern. Im Weiteren sollen die Exportsubventionen, die bisher in diesem Zahlungsrahmen für Milchprodukte, Zuchtvieh und pflanzliche Erzeugnisse wie insbesondere Obst und Obstsaftkonzentrat enthalten waren, bis Ende 2009 aufgehoben werden. Die Finanzmittel dieses Zahlungsrahmens werden dadurch praktisch halbiert. Die Beiträge zur Absatzförderung, die in die Green-Box der WTO eingeteilt sind, müssen auf alle Fälle beibehalten werden, damit sich die schweizerischen Erzeugnisse auf den in- und ausländischen Märkten in einem zunehmend härteren Wettbewerbsumfeld behaupten können.

Direktzahlungen

Die vorgeschlagene Erhöhung der Finanzmittel für die Direktzahlungen steht hauptsächlich mit der Umlagerung der Marktstützungsgelder in Zusammenhang. Neu werden Kuhhalter mit Verkehrsmilchproduktion ebenfalls RGVE-Beiträge beziehen. Die Einnahmeeinbussen im Pflanzenbau infolge der Aufhebung oder markanten Reduktion der Stützungsmaßnahmen und des Abbaus des Grenzschutzes werden teilweise über die Erhöhung des Zusatzbeitrags für offenes Ackerland und Dauerkulturen aufgefangen. Die Beiträge zugunsten des Hügel- und Berggebiets werden infolge der Anpassung der Milchmarktordnung ebenfalls erhöht.

Auf Grund der kontinuierlichen Entwicklung in den letzten Jahren kann man auch künftig mit einer Mehrbeteiligung der Landwirtinnen und Landwirte an den verschiedenen Öko- und Ethoprogrammen rechnen. Zudem soll das gesetzte Ziel bei den ökologischen Ausgleichsflächen erreicht werden. Mit dem neuen regions- oder branchenspezifischen Programm «nachhaltige Ressourcennutzung» (Art. 77a und 77b LwG) erhöht sich der Mittelbedarf ebenfalls.

Zur Finanzierung der Anpassungen bei den Direktzahlungen und der Mehrbeteiligung an den verschiedenen Öko- und Ethoprogrammen reichen die Mittel aus dem Abbau der Marktstützung nicht aus. Deshalb wird der allgemeine Flächenbeitrag bis zum 1. Januar 2008 um rund 100 Franken pro Hektare gekürzt.

6.5

Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung

Um die Auswirkungen der AP 2011 auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat die ART Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SILAS vorgenommen. Als Basis für die Prognosen dienten die Jahre 2002–2004. Ausgehend von dieser Referenz wurde jedes Jahr bis und mit 2011 simuliert. Die Methodik der Berechnungen und die gestützt auf Einschätzungen des BLW getroffenen Annahmen sind in einem Bericht der ART dokumentiert¹⁵⁴. Neben den verfügbaren finanziellen Mitteln für die Landwirtschaft berücksichtigen die Prognosen insbesondere auch die in diesem Zeitraum auf den Märkten zu erwartenden Entwicklungen und die mit der AP 2011 vorgeschlagenen Anpassungen des agrarpolitischen Instrumentariums. Nicht berücksichtigt sind die zusätzlichen Auswirkungen eines eventuellen WTO-Agrarabkommens oder weiterer Freihandelsabkommen.

Tabelle 28

Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung

Angaben zu laufenden Preisen, in Mio. Fr.	2002/04	2005/07	2008	2009	2010	2011
Erzeugung Landwirtschaft	9 665	9 228	8 984	8 769	8 600	8 498
+ Sonstige Subventionen	2 705	2 773	2 829	3 134	3 131	3 129
Total Einnahmen	12 370	12 001	11 813	11 903	11 731	11 627
– Vorleistungen	5 811	5 694	5 629	5 795	5 771	5 750
– Abschreibungen	1 878	1 868	1 848	1 863	1 850	1 839
– Andere Fremdkosten ¹	1 685	1 645	1 617	1 624	1 609	1 598
Nettounternehmenseinkommen	2 996	2 794	2 719	2 621	2 501	2 440

Quelle: ART, Prognose mit SILAS (April 2006)

¹ Sonstige Produktionsabgaben, Arbeitnehmerentgelt, Pachten und Zinsen

Gemäss den Prognosen sinkt der Wert der Erzeugung von 9,7 Milliarden Franken im Durchschnitt der Jahre 2002/04 auf 8,5 Milliarden Franken im Jahr 2011 (–12 %). Ein Teil dieses Verlustes wird aufgefangen durch den Rückgang der Fremdkosten um 2,0 Prozent und durch die von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel. Insgesamt resultiert ein Rückgang des Nettounternehmenseinkommens von 556 Millionen Franken (–19 %; –2,5 % pro Jahr).

Der Rückgang des Nettounternehmenseinkommens ist nicht gleichzusetzen mit einer Abnahme des einzelbetrieblichen Einkommens. Es ist davon auszugehen, dass der Rhythmus der Strukturentwicklung auch in Zukunft in der Grössenordnung von 2,5 Prozent liegen wird. Aufgrund des Strukturwandels und der künftigen Produktivitätsfortschritte sollten deshalb die einzelbetrieblichen Einkommen zumindest nominal gehalten werden können. Der Entscheid, ob ein Betrieb weitergeführt wird oder nicht, kann damit auch in Zukunft weitgehend im Rahmen des Generationenwechsels gefällt werden. Je nach Betriebstyp oder Region wird die strukturelle

¹⁵⁴ Mack G. und Flury C. (2006): Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Modellrechnungen für den Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, ART.

Entwicklung jedoch unterschiedlich verlaufen, wobei ausserlandwirtschaftliche Faktoren einen wesentlichen Einfluss haben.

6.6 Ausgestaltung der Zahlungsrahmen

In diesem Kapitel wird die Ausgestaltung der einzelnen Zahlungsrahmen erörtert. Daraus wird insbesondere ersichtlich, wie sich die finanziellen Mittel auf die verschiedenen agrarpolitischen Instrumente verteilen. Die Verteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen hat jedoch rein informativen Charakter. Sie bedeutet keineswegs eine feste Vorgabe für die jeweiligen Jahrestanchen oder für die Aufteilung auf die Budgetrubriken. Diese Aufteilung erfolgt im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses, indem das Parlament den jeweiligen Voranschlag genehmigt.

6.6.1 Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

Der Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen resultiert aus den im Finanzplan enthaltenen Entwicklungsperspektiven für die einzelnen Massnahmen. Die möglichen Entwicklungen in den Jahren 2008–2011 gehen aus der Tabelle 29 hervor.

Tabelle 29

Zahlungsrahmen für die Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen

(in Mio. Fr.)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Soziale Begleitmassnahmen	14	14	16	16	16	62
Beiträge für Strukturverbesserungen	89	93	93	93	93	372
Investitionskredite	69	55	50	47	45	197
Pflanzen- und Tierzucht	23	22	22	22	22	88
Total	195	184	181	178	176	719

Soziale Begleitmassnahmen

Die Betriebshilfe in der Form zinsloser Darlehen wird für existenzfähige Betriebe eingesetzt, die unverschuldet in finanzielle Bedrängnis geraten. Mit der Betriebshilfe können bestehende Schulden umfinanziert werden (Umschuldung). Die Umfinanzierung bestehender Schulden auf Grund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhält eine zunehmende Bedeutung. Bei den sozialen Begleitmassnahmen sind auch Beiträge für die Umschulungsbeihilfen reserviert.

Beiträge für Strukturverbesserungen

Mit Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Basisinfrastrukturen unterstützt, im Berg- und Hügellgebiet auch Ökonomiegebäude und gemeinschaftliche Bauten zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung regionaler Erzeugnisse. Diese Massnahmen haben zum Ziel, die Produktionskosten zu senken und die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse zu verbessern, wobei den ökologischen, tierschützerischen und raumplanerischen Anliegen

Rechnung getragen wird. Sie tragen ausserdem zur Stärkung des ländlichen Raums bei und leisten einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung.

Von diesen Beiträgen werden rund 70 Prozent für Landumlegungen, Erschliessungsanlagen, Wasserversorgungen und auch für die periodische Wiederinstandsetzung von solchen Werken verwendet (Tiefbau). Weiter wird der Neu- und Umbau von Ökonomiegebäuden und gemeinschaftlichen Bauten im Berg- und Hügelgebiet unterstützt. Angesichts der Entwicklungen in ländlichen Gebieten kommt dem angepassten Ausbau und dem Erhalt der Basisinfrastrukturen für die Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Die Mittel sind deshalb auf dem Niveau der Kredite in der Vorperiode weiterzuführen, zumal dies im Rahmen der Vernehmlassung von zahlreichen Kantonen und bäuerlichen Organisationen auch explizit gefordert wurde.

Mit Inkrafttreten der NFA (voraussichtlich ab 2008) werden die Finanzkraftzuschläge wegfällen. Damit verbunden ist eine Reduktion der Beiträge um zirka 10 bis 12 Millionen Franken pro Jahr, welche in die allgemeinen Ausgleichsmechanismen der NFA fliessen werden.

Investitionskredite

Investitionskredite sind zinslose Darlehen, die vorwiegend für einzelbetriebliche Massnahmen eingesetzt werden. Sie bezwecken hauptsächlich die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und der Bewirtschaftungsgrundlagen, unter Berücksichtigung der Anliegen des Tierwohls (BTS) und des Gewässerschutzes.

Gemeinschaftliche Massnahmen werden mehrheitlich im Berg- und Hügelgebiet mit Investitionskrediten unterstützt; sie sichern, bzw. verbessern das Wertschöpfungspotenzial der Randregionen. Im Berggebiet spielen auch die Baukredite mit kurzfristiger Rückzahlungsdauer eine wichtige Rolle, da sie bei grösseren Projekten die Finanzierungslücke bis zum Erhalt der öffentlichen Beiträge zu überbrücken helfen.

Die Investitionskredite werden über einen «Fonds de roulement» verwaltet. Dieser enthält heute rund 2,1 Milliarden Franken. Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen die jährliche Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von zirka 220 Millionen Franken. Weil die Rückzahlungen in den Jahren 2008–2011 wegen der starken Erhöhung des «Fonds de roulement» in den letzten Jahren zunehmen, können die neuen Mittel stufenweise reduziert werden.

Pflanzen- und Tierzucht

Mit den Massnahmen im Bereich der Pflanzen- und Tierzucht werden die Bestrebungen der Landwirtinnen und Landwirte für eine ökologische und qualitativ hochstehende Vieh- und Pflanzenproduktion unterstützt. Für die züchterischen Dienstleistungen wenden Bund und Kantone zusammen jährlich rund 40 Millionen Franken auf. Mit Inkrafttreten der NFA (voraussichtlich ab 2008) wird der Anteil, der bis jetzt durch die Kantone getragen wurde, auch vom Bund finanziert. Diese zusätzlichen Bundesaufwendungen von rund 20 Millionen Franken pro Jahr sind nicht in den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen enthalten. Sie werden aus dem allgemeinen Ausgleichsmechanismus der NFA finanziert.

Als Ergänzung zu den Massnahmen des ökologischen Ausgleichs werden gezielte Anstrengungen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der genetischen Ressourcen von Kulturpflanzen gefördert (Agrobiodiversität). Diese richten sich nach den Vorgaben des globalen Aktionsplans der FAO von 1996.

Das bewährte Instrumentarium zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht soll in der Zeitspanne 2008–2011 mit leicht tieferer Mittelausstattung beibehalten werden.

6.6.2 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

Durch die hauptsächlich ab 2009 wirksam werdende Umlagerung der Mittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen wird die Zusammensetzung verändert und die Höhe dieses Zahlungsrahmens reduziert.

Tabelle 30

Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

(in Mio. Fr.)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Absatzförderung	55	55	56	56	56	223
Milchwirtschaft	443	350	185	164	164	863
Viehwirtschaft	24	21	18	13	13	65
Pflanzenbau	118	138	104	68	68	378
Total	640	564	363	301	301	1529

Absatzförderung

Es ist für die schweizerische Landwirtschaft von zentraler Bedeutung, dass sie aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Erlös auf den Märkten erzielen kann. Im Licht der zunehmenden Liberalisierung der Märkte wird diese Bedeutung weiter zunehmen. Die Marketingkommunikation spielt dabei eine Schlüsselrolle. Der Bund unterstützt daher die Absatzförderung und übernimmt einen Teil der anrechenbaren Ausgaben. Die staatlich unterstützten Massnahmen betreffen die Marketingkommunikation und teilweise die Marktforschung im In- und Ausland, nicht aber preisliche Massnahmen oder Distributionskosten. Auf Grund der strategischen Bedeutung der Massnahme sollen die Mittel für die Absatzförderung nach Artikel 12 LwG mit 56 Millionen Franken pro Jahr auf dem Niveau der Vorperiode beibehalten werden.

Milchwirtschaft

Im Milchbereich sollen mehr als die Hälfte der Mittel zu den Direktzahlungen umgelagert werden. Die Verkäsungszulage wird als einzige Marktstützungsmassnahme beibehalten, allerdings auf tieferem Niveau. Die heutigen Budgetmittel werden dem Milchsektor durch die Umlagerung nicht entzogen, sondern bleiben ihm in Form eines RGVE-Beitrags für Milchkühe (Direktzahlungen) erhalten.

Milchkühe wurden bisher von den RGVE-Beiträgen ausgeschlossen, indem pro 4400 Kilogramm vermarktete Milch eine GVE von den beitragsberechtigten Tieren abgezogen wurde. Dieser Abzug soll auf 2009 aufgehoben werden. Der Abzug lässt sich nicht mehr rechtfertigen, wenn keine Beihilfen mehr gewährt, die Zulage für silagefreie Fütterung ganz und die Verkäsungszulage teilweise abgebaut werden. Ab 2009 sind somit alle Raufutter verzehrenden Nutztiere (auch Milchkühe) beitragsberechtigt.

Infolge der Umverteilung der Finanzmittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen wird die Milchverwertung ab 2009 nur noch mit 164 Millionen Franken pro

Jahr unterstützt. Mit diesen Geldern wird einerseits die Auszahlung der Zulage auf verkäste Milch von 10 Rappen pro Kilogramm Milch finanziert; andererseits werden damit die Kosten für Verwaltung und statistische Erhebungen in der Milchwirtschaft gedeckt (4 Mio. Fr. jährlich).

Viehwirtschaft

Gestützt auf das LwG sollen weiterhin private Organisationen mittels Leistungsvereinbarungen Vollzugsaufgaben übernehmen. Für die Vergütung dieser Aufgaben sind rund 6 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen (Leistungsvereinbarungen mit der Proviande abgeschlossen). Es handelt sich um die «Überwachung von öffentlichen Märkten» und die «Neutrale Qualitätseinstufung».

Ab 2010 werden keine Beiträge mehr ausbezahlt für den Export von Zucht- und Nutzvieh und für die Verwertung der Schafwolle.

Die Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch stabilisieren die Produzentenpreise bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Marktungleichgewichten. Sie werden ausschliesslich bei vorübergehenden Überschüssen eingesetzt. Aus diesem Grund werden weiterhin Mittel für Einlagerungs- und Verbilligungsbeiträge vorgesehen, aber in reduziertem Umfang. Auf dem Eiermarkt sollen für den analogen Zweck auch finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Damit können Aufschlags- und Verbilligungsaktionen finanziell unterstützt werden.

Ackerbau

Bislang erhielten die Zuckerfabriken, die Branchenorganisation Kartoffeln, die Branchenorganisation Ölsaaten und der Schweizerische Saatgutproduzenten-Verband im Rahmen von Leistungsvereinbarungen Mittel, um die Produktion zu stützen (rund 100 Mio. Fr. pro Jahr). Neu sollen ab 2009 zur Steigerung der Transparenz, zur Vereinfachung der Administration und zur Stärkung der Marktanziehe die Mittel in Form von Direktzahlungen und Anbaubeiträgen direkt den Produzenten ausgerichtet werden. Die Leistungsvereinbarungen mit den beauftragten Organisationen werden 2009 aufgehoben.

Zur Erhaltung der Produktion benötigen Zuckerrüben, Ölsaaten, Körnerleguminosen, Faserpflanzen sowie Saatgut von Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen weiterhin eine spezifische Stützung. Für diese Kulturen soll ab 2009 ein einheitlicher Anbaubeitrag in der Grössenordnung von 600 Franken je Hektare gewährt werden. Um die Auswirkungen der EU-Zuckermarktreform teilweise zu kompensieren, sind zusätzlich 23 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen. Der Anbaubeitrag und die Kompensation der Auswirkung der EU-Zuckermarktreform benötigen rund 51 Millionen Franken pro Jahr. Diese Mittel sind im Zahlungsrahmen Marktstützung enthalten. Der Rest der bisher für die Marktstützung des Ackerbaus verwendeten Mittel in der Höhe von 45 Millionen Franken wird in den Zusatzbeitrag für offenes Ackerland umgelagert.

Obst- und Weinbau

Die Exportsubventionen für Obst, Obsterzeugnisse und Obstsaftkonzentrat werden ab 2009 abgeschafft. Die Inlandmassnahmen insbesondere zugunsten der Lagerung von Apfel- und Birnenobstkonzentrat werden fortgesetzt. Die Beiträge an innovative Obstkulturen und Umstellungen werden grundsätzlich beibehalten. Dies betrifft auch den Weinbau. Der Bund wird weiterhin den grössten Teil der Kosten der Weinlese-

kontrolle tragen. Insgesamt reduzieren sich die Mittel für Obst- und Weinbau um 5 Millionen Franken.

Umlagerung

Tabelle 31 gibt einen Überblick über die von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel. Von 2007–2010 werden im Vergleich zu den 2007 verfügbaren Finanzmitteln 331 Millionen Franken von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagert. Der Anteil aus der Milchmarktstützung beträgt dabei 271 Millionen Franken. Während derselben Zeitspanne werden sich die Gelder für die Direktzahlungen um 329 Millionen Franken und für die Strukturverbesserungsbeiträge für Obstanlagen um 2 Millionen Franken erhöhen. Demzufolge werden die der Marktstützung entzogenen Gelder vollständig zu den Direktzahlungen umgelagert.

Tabelle 31

Umgelagerte Mittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen

(in Mio. Fr.)	2007	2010	Umgelagerte Mittel
Milchwirtschaft (ohne Administration)	431 ¹	160	271
Viehwirtschaft	23	13	10
Pflanzenbau	118	68	50
Total	572	241	331

¹ Inkl. 66 Mio. Fr., die 2007 zu den Direktzahlungen umgelagert werden

6.6.3 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Die Beschränkung auf drei Hauptmassnahmen (vgl. Tabelle 32), die sich an den Zielen der Direktzahlungen orientieren, erhöht die Flexibilität, den Mitteleinsatz der Beteiligungsentwicklung anzupassen.

Zahlungsrahmen für Direktzahlungen

(in Mio. Fr.)	B 2006	2008	2009	2010	2011	Total
Flächenbeiträge und Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere	1 599	1 655	1 840	1 840	1 840	7 175
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen und Hangbeiträge	390	390	466	466	466	1 788
Ökobeiträge, Ethobeiträge, Sömmerungsbeiträge sowie Regionale Programme und Massnahmen	483	536	584	584	584	2 288
Total	2 472	2 581	2 890	2 890	2 890	11 251

Die erste Zeile enthält die auf der ganzen LN ausbezahlten allgemeinen Direktzahlungen. Sie fördern die Erbringung der in der Verfassung festgehaltenen Leistungen, nämlich der Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung. Die in der zweiten Zeile enthaltenen Beiträge sorgen dafür, dass diese Leistungen auch im Berg- und Hügellgebiet erbracht werden. Voraussetzung für die Entrichtung der allgemeinen Direktzahlungen ist die Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises. Mit den in der dritten Zeile aufgeführten Beiträgen werden besonders ökologische und ethologische Leistungen abgegolten.

Während des Zeitraums 2007–2011 ändert sich die Struktur und die Ausrichtung der Direktzahlungen nicht grundlegend. Die Aufstockung der Finanzmittel um 329 Millionen Franken zwischen 2007 und 2010 ist auf die Umlagerung von Geldern zurückzuführen, die bisher für die Marktstützung in der Milch-, Tier- und Pflanzenproduktion bestimmt waren (vgl. Ziff. 6.6.2).

Nachfolgend werden die finanziellen Auswirkungen der unter Ziffer 2.3.2 detailliert beschriebenen Änderungen bei den Direktzahlungen dargestellt.

Übersicht nach Massnahmen

Die Tabelle 33 zeigt die Neuverteilung der Direktzahlungsgelder nach der Umlagerung.

Mittel für Direktzahlungen vor und nach der Umlagerung

(in Mio. Fr.)	2007	2010	Veränderung
Allgemeine Direktzahlungen			
Allgemeiner Flächenbeitrag	1187	1130	-57
Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen	120	160	+40
Beiträge für die Haltung RGVE	339 ¹	550	+211
Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen	284	360	+76
Hangbeiträge	106	106	-
Ökologische Direktzahlungen			
Ökobeiträge	190	201	+11
Sommerungsbeiträge	91	101	+10
Regionale Programme und Massnahmen	49	75	+26
Ethobeiträge	195	207	+12
Total	2561	2890	+329

¹ Exkl. 66 Mio. Fr., die 2007 von der Milchmarktstützung zu den Direktzahlungen umgelagert werden

Flächenbeitrag und Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen

Der allgemeine Flächenbeitrag, der gegenwärtig 1200 Franken pro Hektare LN beträgt, wird bis zum 1. Januar 2008 um rund 100 Franken pro Hektare gekürzt. Dies entspricht einer jährlichen Einsparung von 100 Millionen Franken pro Jahr.

Die Einbussen im Bereich Pflanzenbau, die durch die Herabsetzung des Schwellenpreises für Getreide (7 Fr. je 100 kg bis 2009) und die Umverteilung der bisherigen Stützungsmittel für die verschiedenen Kulturen auf die Direktzahlungen bedingt sind, werden teilweise durch einen höheren Satz des Zusatzbeitrags für rund 270 000 Hektaren offene Ackerflächen und 18 000 Hektaren Dauerkulturen ausgeglichen. Der Beitrag wird 2009 von 400 auf rund 600 Franken pro Hektare heraufgesetzt. Zur teilweisen Abfederung einer vorzeitigen Reduktion der Schwellenpreise ist vorgesehen, den Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen gegebenenfalls bereits in den Jahren 2007 und 2008 um 50 Franken pro Hektare zu erhöhen. Diese Erhöhung hätte Mehrausgaben von 14 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.

Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

Mit dieser Massnahme sollen einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten, die auf der Basis von Raufutter Fleisch und Milch produzieren, und andererseits die Bewirtschaftung des gesamten Grünlandes sichergestellt werden. Die bisher für die Milchmarktstützung bestimmten Finanzmittel werden gleichmässig auf alle Kategorien Raufutter verzehrender Nutztiere umverteilt.

Ab 2009 wird folglich für sämtliche Raufutter verzehrenden Nutztiere ein einheitlicher Beitrag von 600 Franken pro RGVE ausgerichtet. Die Herabsetzung des Grundbeitrages von 900 Franken pro GVE auf etwa 600 Franken ermöglicht eine Einsparung von 85 Millionen Franken. Die Aufhebung des Abzugs für vermarktete Milch wird einen Mehraufwand von rund 340 Millionen Franken verursachen. Damit sollen die aus der Senkung der Milchpreisstützung resultierenden Ertrags-

einbussen kompensiert werden. Finanziert wird dieser Betrag hauptsächlich über die von der Milchmarktstützung umgelagerten Mittel in der Höhe von 271 Millionen Franken.

Hangbeiträge und Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP)

Mit den Hang- und TEP-Beiträgen werden die erschwerenden Produktionsbedingungen im Berggebiet und in der Hügelzone ausgeglichen. Die Hangbeiträge werden wie bisher weitergeführt. Bei den TEP-Beiträgen werden 2009 die Beitragssätze angehoben und die Beitragsbegrenzung pro Betrieb abgeschafft. Die geänderte Beitragspraxis wird der Grünlandfläche besser Rechnung tragen, indem sie eine weniger intensive Bewirtschaftungsweise fördert. Ab 2009 werden daher zusätzlich 76 Millionen Franken in diese Massnahme fliessen, die folglich mit 360 Millionen Franken pro Jahr ausgestattet sein wird.

Ökobeiträge

Angesichts der ökologischen Zielsetzungen und der neuen Stützungsmaßnahmen ist von einer kontinuierlichen Ausdehnung der ökologischen Ausgleichsflächen auszugehen, die gemäss Zielvorgabe bis 2009 65 000 Hektaren im Talgebiet erreichen sollen (vgl. Ziff. 1.3.7). Bei den Beiträgen für den biologischen Landbau und für die extensive Produktion von Getreide und Raps wird davon ausgegangen, dass die Beteiligung weiterhin moderat ansteigen wird. Der Finanzbedarf für die gesamten Ökobeiträge wird sich von jährlich 190 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 201 Millionen Franken erhöhen (+8 %).

Sömmerungsbeiträge

Ab 2009 werden zusätzlich 10 Millionen Franken für die Sömmerungsbeiträge eingesetzt, um die Auswirkungen des Stützungsabbaus in der Milchwirtschaft abzufedern. Die Sömmerungsbeiträge werden somit 101 Millionen Franken pro Jahr betragen.

Regionalprogramme und Massnahmen zur Förderung der ökologischen Qualität

Unter dieser Rubrik sind die Beiträge zur Förderung der ökologischen Qualität und des Gewässerschutzes nach Artikel 62a GSchG zusammengefasst. Hinzu kommen die Mittel, die im Rahmen der neuen Massnahme zur Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung eingesetzt werden (vgl. Ziff. 2.4). Zwischen 2008 und 2010 sollen die für diese Massnahmen eingesetzten Mittel von 55 Millionen Franken auf 75 Millionen Franken steigen.

Ethobeiträge

Bei den Beiträgen für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere werden einige Anpassungen vorgenommen, deren Auswirkungen indessen nur gering sein werden. Der zusätzliche Bedarf ist auf die Mehrbeteiligung an den verschiedenen Programmen zurückzuführen. Ab 2010 werden 207 Millionen Franken pro Jahr in diese Programme fliessen (+7 Mio. Fr.).

6.7 Legislaturplanung

Die Festsetzung des Zahlungsrahmens für die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft im Zeitraum 2008–2011 ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2004–2007 enthalten [BBl 2004 1194].

6.8 Verhältnis zum internationalen Recht

6.8.1 WTO

Das WTO-Abkommen über die Landwirtschaft vom 15. April 1994¹⁵⁵ definiert und begrenzt u.a. Inlandstützungen und Exportsubventionen. Die vorgeschlagenen Ausgaben liegen innerhalb der für die Schweiz festgelegten Obergrenzen für solche Massnahmen. Die vorgeschlagene Umlagerung der Mittel von der Marktstützung zu den Direktzahlungen und die Aufhebung der Exportsubventionen für Agrarrohstoffe sind kompatibel mit der Stossrichtung der laufenden Doha-Runde.

6.8.2 EU

Das Agrarabkommen Schweiz-EU von 1999 wird während der Zeitspanne 2008–2011 voraussichtlich keine neuen finanziellen Auswirkungen haben. Die letzten Subventionen an den Export von Käse in die EU wurden bereits 2004 aufgehoben, und auf den 1. Juni 2007 werden alle bisher auf Käse erhobenen Zölle auf Null gesetzt. Der Preisausgleichsmechanismus bei Rohstoffen für verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, der im revidierten Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen CH-EU der Bilateralen II verankert ist, wird unverändert beibehalten.

6.8.3 Liechtenstein

Der Vertrag vom 29. März 1923¹⁵⁶ zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Zollvertrag) sieht vor, dass die Agrargesetzgebung der Schweiz grundsätzlich auch in Liechtenstein zur Anwendung kommt. Zur Vereinheitlichung der Massnahmen zugunsten der Landwirtschaft wurde mit Liechtenstein eine Vereinbarung in Form eines Notenaustausches am 31. Januar 2003¹⁵⁷ unterzeichnet. Liechtenstein verpflichtet sich darin, sich an der Finanzierung der Marktstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik zu beteiligen. Im Gegenzug profitiert Liechtenstein von den Marktstützungsbeiträgen des BLW. Durch diese Regelung wird sichergestellt, dass im gemeinsamen Wirtschaftsgebiet der beiden Länder keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Im Zuge der Umlagerung der Marktstützung reduzieren sich die jährlichen Ausgleichszahlungen von Liechtenstein an die Schweiz von rund 1,3 Millionen Franken im Jahr 2005 auf unter eine halbe Million Franken ab 2009.

¹⁵⁵ SR **0.632.20**

¹⁵⁶ SR **0.631.112.514**

¹⁵⁷ AS **2004 905**

6.9

Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 104 Absatz 4 BV setzt der Bund zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesgelder zur Finanzierung der verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen ein. Diese Bestimmung wird mit Artikel 6 LwG umgesetzt, demgemäss die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt werden. Dieser Bundesbeschluss, welcher der Schuldenbremse nach Artikel 126 BV Rechnung trägt, untersteht nicht dem Referendum.

7 Auswirkungen

7.1 Bund

7.1.1 Personell

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene kann mit dem bisherigen Personalbestand umgesetzt werden.
Milchwirtschaft	Mit der im Rahmen der AP 2007 beschlossenen Aufhebung der Milchkontingentierung lassen sich ab 2009 zwei bis drei Stellen einsparen. Mit der Umlagerung der Milchpreisstützung zu den Direktzahlungen ergibt sich eine weitere Einsparung von einer Stelle.
Viehwirtschaft	Die Aufhebung der Exportbeiträge für Zucht- und Nutztiere sowie der Beiträge für die Schafwollverwertung führt ab 2010 zu Personaleinsparungen von 0,2 Stellen.
Ackerbau	Die vorgesehenen Anpassungen an den Marktordnungen und am Zuteilungsverfahren des TZK Kartoffeln ermöglichen Einsparungen von rund 0,5 Stellen.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen für Obstsaftkonzentrat und Kirschenerzeugnisse führt zu einer Einsparung von einer Arbeitsstelle.
Direktzahlungen	Die verschiedenen Anpassungen bei der Beitragshöhe der Direktzahlungen haben keine Auswirkungen auf den Personalbedarf. Die Verstärkung der Koordination der Kontrollen sowie die Anpassungen bei der Datenerfassung und -verwaltung bedingen zeitlich begrenzte Anpassungsarbeiten auf Stufe Bund. Dazu wird vorübergehend eine zusätzliche Stelle benötigt.
Nachhaltige Ressourcennutzung	Für die Administration des Programms «nachhaltige Ressourcennutzung» werden 0,5 Stellen benötigt.
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die punktuellen Anpassungen des Förderinstrumentariums sind mit zusätzlichem Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden. Dieser kann ohne zusätzlichen Personaleinsatz bewältigt werden.
Forschung und Beratung	Für die Koordination und Administration der finanziellen Unterstützung einer fachlichen Begleitung von Projektinitiativen werden 0,2 Stellen beansprucht.

Insgesamt werden auf Stufe Bund 5 Stellen eingespart. Für den Vollzug der neuen Instrumente wird eine zusätzliche Stelle benötigt. Der Saldo beim BLW beträgt rund 4 Stellen. Diese werden im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung (AVP) abgebaut.

7.1.2 **Finanziell**

Die nachstehenden finanziellen Auswirkungen beziehen sich auf das Jahr 2007 (vor der Umlagerung) und die Jahre 2010 bzw. 2011 nach der vollständigen Umsetzung der AP 2011.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die vorgeschlagenen Massnahmen erfordern keine zusätzlichen Finanzmittel.
--	---

Milchwirtschaft	Mit dem Abbau der Milchpreisstützung reduziert sich der Mittelbedarf im Bereich Milchwirtschaft um rund 271 Millionen Franken. Davon werden 66 Millionen Franken schon im Jahre 2007 zu den Direktzahlungen umgelagert. Aus der Versteigerung des TZK Butter werden ab 2009 Einnahmen von 2 bis 4 Millionen Franken erwartet. Die mit der Aufhebung der Leistungsaufträge i. S. Milchkontingentierung entfallenden Aufwendungen (3,2 Mio. Fr.) können nur teilweise reduziert werden. Die bisherige Erfassung der von den Produzenten erzeugten Milch wird neu einer zentralen Stelle übertragen und entsprechend abgegolten.
------------------------	---

Viehwirtschaft	Die Mittel für Marktentlastungsmassnahmen beim Schlachtvieh und Fleisch sowie bei den Eiern werden um 3 Millionen Franken reduziert. Die Aufhebung der Exportbeiträge für Zucht- und Nutztiere sowie die Streichung der Unterstützungsmassnahmen für die Wollverwertung haben eine Reduktion um 6,8 Millionen Franken zur Folge.
-----------------------	--

Ackerbau	Die Anpassungen im Bereich Ackerbau reduzieren den Bedarf an Marktstützungsmitteln um 45 Millionen Franken. Da die verbleibenden Marktstützungsmittel künftig in Form eines Anbaubeitrags ausgerichtet werden und sich die Entwicklung der Anbaufläche nicht präzise prognostizieren lässt, ist dieser Wert mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Aufgrund der Reduktion der Zollansätze bei Futtermitteln und Brotgetreide sinken die Zolleinnahmen um 40 Millionen Franken. Aus der Versteigerung des TZK Kartoffeln werden ab 2009 Einnahmen von 1 bis 2 Millionen Franken erwartet.
-----------------	---

Obst- und Gemüsebau	Durch die Aufhebung der Exportbeiträge für Obsterzeugnisse verringert sich der Finanzbedarf um rund 5 Millionen Franken.
----------------------------	--

Direktzahlungen	Der Bedarf an Direktzahlungen steigt wegen der Anpassungen bei den RGVE-, TEP- und Sömmerungsbeiträgen, der Erhöhung des Zusatzbeitrages für die offene Ackerfläche, der Einführung des Programms für nachhaltige Ressourcennutzung sowie aufgrund der erwarteten Mehrbeteiligung bei bestehenden Öko-Programmen um 329 Millionen Franken. Dieser Mehrbedarf wird mit der Umlagerung aus dem Zahlungsrahmen Produktion und Absatz finanziert. Die Senkung des allgemeinen Flächenbeitrags erlaubt eine Umverteilung der Mittel innerhalb des Direktzahlungsbudgets.
------------------------	---

Soziale Begleitmassnahmen	Der zusätzliche Bedarf für Betriebshilfedarlehen aufgrund der neuen Unterstützungsmöglichkeit zur Erleichterung der Betriebsaufgabe kann unter der Voraussetzung gleich bleibender Kapitalzinsen im Rahmen der verfügbaren Mittel des "Fonds de roulement" gedeckt werden.
Strukturverbesserungen	Der zusätzliche jährliche Finanzbedarf von rund 2 Millionen Franken für die Erweiterung der Fördermöglichkeiten bei den Spezialkulturen wird durch eine Umlagerung von Marktstützungsmitteln aus dem Obstbau bereitgestellt. Der Mittelbedarf für Projekte zur regionalen Entwicklung und die gemeinschaftliche Energiegewinnung aus Biomasse lässt sich nur schwer beziffern, da die Vorbereitung solcher Projekte eine gewisse Zeit beansprucht. Insgesamt stehen im Zahlungsrahmen 2008–2011 gegenüber den Ausgaben der laufenden Periode bedeutend weniger Mittel zur Verfügung. Der Abbau wird hauptsächlich dadurch aufgefangen, dass die neuen Mittel für Investitionskredite sukzessive auf ein Niveau reduziert werden, welches lediglich noch den Ausgleich der Teuerung im «Fonds de roulement» sicherstellt. Die zur Verfügung stehenden Mittel (Investitionskredite aus "Fonds de roulement" und Strukturverbesserungsbeiträge) zwingen zu einer weiteren Priorisierung der Projekte, welche durch die Kantone im Rahmen der zugeteilten Kontingente zu erfolgen hat.
Forschung und Beratung	Die erforderlichen Mittel für die Unterstützung einer fachlichen Begleitung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen im Umfang von höchstens 1 Million Franken werden innerhalb des Zahlungsrahmens Landwirtschaft aufgebracht.
Familienzulagen	Die Erhöhung der Kinderzulagen und die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen verursacht Mehrkosten in der Höhe von 20 Millionen Franken pro Jahr.
Lebensmittelgesetz	Die neuen Bestimmungen werden dem Bund keine ins Gewicht fallenden Zusatzkosten verursachen.
Tierseuchengesetz	Die erforderlichen Kredite für den Aufbau und den Betrieb des Datenerfassungs- und -verarbeitungssystems KODAVET sind im Finanzplan bereits eingestellt und betragen 0,2 Millionen Franken.

Der Anteil der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung an den Gesamtausgaben des Bundes nimmt seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich ab (vgl. Ziff. 6.2) und wird auf Grund der für die Zahlungsrahmen vorgesehenen Beträge während des Zeitraumes 2008–2011 unter 7 Prozent sinken. Gegenüber den für 2004–2007 beschlossenen Ausgaben für die Marktstützung liegt der neue Zahlungsrahmen Produktion und Absatz um 1 417 Millionen Franken tiefer, bei den Grundlagenverbesserungen beträgt die Reduktion 410 Millionen Franken. Die Direktzahlungen werden dagegen um 1 234 Millionen Franken erhöht. Für die Erhöhung der Familienzulagen in der Landwirtschaft wurden ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen jährlich zusätzlich 20 Millionen Franken eingestellt (vgl. Ziff. 4.2.3). Die Anpassungen bei den Einfuhrregimes verursachen insgesamt Einnahmeausfälle in der Höhe von rund 35 Millionen Franken.

Der Gesamtbetrag der drei Zahlungsrahmen deckt rund 96 Prozent der Ausgaben des BLW ab. Im Vergleich zu 2003 werden die Landwirtschaftsausgaben gesamthaft nominal fast stabil bleiben, real aber sinken, da die Zuwachsrate tiefer als die Inflationsrate ist. Wie in Ziffer 6.3.1 ausgeführt, unterliegt Artikel 1 des beantragten Finanzierungsbeschlusses der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV. Die Beschlüsse der Sparprogramme EP 03 und EP 04 wurden respek-

tiert. Die beantragten Mittel stimmen mit den in der Finanzplanung für die Jahre 2008 und 2009 eingestellten Beträgen überein.

7.1.3 Informatik

Milchwirtschaft	Die zentrale Erfassung der durch die Produzenten vermarkteten Milch soll auf den 1. Mai 2006 eingeführt werden. Mit der Aufhebung der Beihilfen werden Anpassungen beim Informatiksystem der Treuhandstelle Milch (TSM) erforderlich sein. Die Versteigerung des TZK Butter kann mit dem zur Versteigerung von ZK beim Fleisch eingesetzten System realisiert werden.
Ackerbau	Die Versteigerung des TZK Kartoffeln kann mit dem heute eingesetzten System realisiert werden.
Direktzahlungen	Die Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung sowie die Schaffung eines zentralen Internetportals für diesen Zweck bedingen eine umfassende Anpassung (Erweiterung) des bestehenden Informatiksystems (AGIS).
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die nötigen Anpassungen des bestehenden Informationssystems (MAPIS) können weitgehend im Rahmen des ordentlichen Unterhalts erfolgen.
Tierseuchengesetz	Das Datenerfassungs- und -verarbeitungssystem KODAVET befindet sich derzeit in der Pilotphase. KODAVET ist ein neues Arbeitsinstrument, mit dem der stetig steigende routinemässige Informationsfluss zwischen dem Bundesamt für Veterinärwesen und den kantonalen Veterinärämtern rationell abgewickelt werden kann.

Mit der Erweiterung des Informatiksystems AGIS wird ein einheitliches Betriebsregister geschaffen. Dies ermöglicht den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen und die Kontrollen auf den Betrieben besser zu koordinieren. Nach erfolgter Anpassung bei den Informatiksystemen können auch weitere Synergien genutzt werden.

7.2 Kantone

Direktzahlungen	Die bessere Koordination der Kontrollen, die Vereinheitlichung der Strafverfahren sowie die Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung führen bei den Kantonen zu einer Reduktion des Vollzugsaufwands.
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die Kantone sollten die punktuellen Anpassungen des Förderinstrumentariums im Rahmen der bestehenden Ressourcen bewältigen können.

Boden- und Pachtrecht	Die Anpassungen beim Boden- und Pachtrecht führen zu einer Reduktion des Vollzugsaufwands. Die Einsprachemöglichkeit gegen über-setzte Pachtzinse für Einzelgrundstücke und gegen die Zupacht ausserhalb des ortsüblichen Wirtschaftsbereichs fällt weg. Dadurch kann die Einsprachebehörde aufgehoben werden. Daneben führt auch die Aufhebung der Bewilligung für eine verkürzte Pachtdauer in der Bauzone, der Belehnungsgrenze und der Überprüfung des Preises beim Kauf von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zu administrativen Einsparungen.
Familienzulagen	Die Erhöhung der Kinderzulagen und die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen verursacht Mehrkosten in der Höhe von 10 Millionen Franken.
Lebensmittelgesetz	Den Kantonen werden wegen den neu geforderten systematischen Kontrollen sowie der Kontrollen im Zusammenhang mit den Betriebsbewilligungen zwar ein gewisser Zusatzaufwand erwachsen, im Bereich der Schlachthanlagen und der Zerlegebetriebe wird dieser jedoch durch kostendeckende Gebühren abgedeckt werden können (Art. 45 Abs. 2 Bst. a ^{bis} und e). In den übrigen Bereichen wird der Mehraufwand der Kantone im Rahmen des Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen abgegolten.
Tierseuchengesetz	Aufbau und Betrieb des Datenerfassungs- und -verarbeitungssystems KODAVET verursachen für die Kantone Kosten in der Höhe von 0,4 Millionen Franken.

7.3

Regulierungsfolgeschätzung

7.3.1

Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die grundsätzliche Notwendigkeit staatlichen Handelns im Bereich der Agrarpolitik wurde bei der Diskussion des Verfassungsauftrags unter Ziffer 1.1.2 ausführlich erläutert. An dieser Stelle wird pro Massnahmenbereich jeweils kurz dargestellt, warum das bestehende Instrumentarium geändert wird und weshalb die verbleibenden Massnahmen grundsätzlich nötig sind.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene ist Teil der Aktivitäten zur Förderung der schweizerischen Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben (TRIPS, WTO). Ohne Massnahmen in diesem Bereich würde der schweizerischen Landwirtschaft ein Wettbewerbsnachteil erwachsen, da die konkurrierenden Agrarländer, insbesondere die EU, über gleichwertige Instrumente verfügen. Zudem befinden sich die Produzenten bei privaten Differenzierungsmaßnahmen, die bloss die Strukturen unausgeglichener Märkte zugunsten der Verteiler und, in geringerem Masse, der Verarbeiter nachbilden, nur sehr selten in einer Machtposition.
Milchwirtschaft	Parallel zur Abschaffung der Milchkontingentierung wird die Preisstützung deutlich reduziert. So wird ein Beitrag geleistet, dass die Milch in wertschöpfungsstarke Kanäle fliesst. Gleichzeitig wird dadurch die Konkurrenzfähigkeit der Branche verbessert. Um den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen Käse und den anderen Landwirtschaftsprodukten auszugleichen, soll jedoch die Verkäsungszulage in reduzierter Form weitergeführt werden.

Viehwirtschaft Mit der Abschaffung der Exportsubventionen für Nutz- und Zuchttiere und der Unterstützung der Schafwollverwertung wird die Marktausrichtung der Produktion weiter verbessert und der Vollzug der Marktstützungsmassnahmen gestrafft.
Zur Preisstabilisierung bei temporären Angebots- und Nachfrageschwankungen sind Marktentlastungsmassnahmen auf dem Fleisch- und Eiermarkt weiterhin nötig. Weil die zur Verfügung stehenden Mittel gering sind, werden die Massnahmen nur für kleine Mengen und kurze Zeitperioden ergriffen. Strukturelle Überschüsse infolge von Entlastungsmassnahmen können daher nicht entstehen.

Ackerbau Die im internationalen Vergleich hohen Getreidepreise beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der Fleischproduktion. Mit einer Schwellenpreissenkung für Futtergetreide können die Futterkosten reduziert werden. Dies ermöglicht, die Marktstützung für die anderen Ackerkulturen zu reduzieren.
Die moderate staatliche Unterstützung sensibler Ackerkulturen ist nötig zur Erhaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft und bodenbiologisch günstiger Fruchtfolgen zu Gunsten einer integrierten Produktion sowie von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum.

Obst- und Gemüsebau Aufgrund der Tatsache, dass Obstsaftkonzentrat im Ausland meist nur weit unter dem Einstandspreis abgesetzt werden kann, sollen die Exportsubventionen für Obst- und Obstsaftkonzentrat abgeschafft werden.
Um die Anpassung auf die Erfordernisse des Marktes zu erleichtern, werden noch bis 2011 Umstellungsbeiträge gewährt.

Weinwirtschaft Die neu vorgeschlagene Unterteilung der Weine in AOC, Landwein und Tafelwein bringt sowohl für die Produzenten (Wahlfreiheit) als auch für die Konsumenten (bessere Leserlichkeit, Klarheit im Angebot) Vereinfachungen. Die Einwirkung des Bundes bei der Klassierung der Weine ist auch völkerrechtlich (Agrarabkommen mit der EU) begründet.
Um die Anpassung auf die Erfordernisse des Marktes zu erleichtern, werden noch bis 2011 Umstellungsbeiträge gewährt.

Direktzahlungen Die Anpassungen bei den Direktzahlungen sind nötig, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin erbringt. Das vorhandene Potenzial zur Vereinfachung und Straffung des Vollzugs soll zudem konsequent genutzt werden.
Mit den Direktzahlungen ergänzt der Bund weiterhin das bäuerliche Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und fördert umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen. Dies liegt im öffentlichen Interesse, weil diese Leistungen keine direkte Abgeltung über den Markt erzielen und sie deshalb ohne Intervention nicht in ausreichender Menge angeboten würden.

Nachhaltige Ressourcennutzung Mit der Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung lässt sich eine weitere Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes und damit auch des Umweltzustandes erreichen.

Soziale Begleitmassnahmen Um strukturelle Anpassungen zu erleichtern und den Strukturwandel sozial abfedern zu können, soll die Umwandlung von Investitionshilfen in Betriebshilfedarlehen ermöglicht werden.
Die beiden Instrumente Betriebshilfe und Umschulungsbeihilfe dienen dazu, die Entwicklung in der Landwirtschaft sozialverträglich zu gestalten.

Strukturverbesserungen	Mit den punktuellen Anpassungen können die Impulse im ländlichen Raum verstärkt und der unternehmerische Handlungsspielraum für die Landwirtschaft erweitert werden. Mit den einzelbetrieblichen und den gemeinschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen werden die Produktionskosten gesenkt und die Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe verbessert. Die Landwirtschaft ist auf gute und zeitgemässe Infrastrukturen angewiesen.
Forschung und Beratung	Dank der Projektbegleitung in der Phase der Vorabklärungen soll sich die Erfolgsquote der Vorhaben erhöhen.
Boden- und Pachtrecht	Die Erhöhung der Gewerbegrenze reduziert die Zahl der Betriebe, die innerhalb der Familie zum Ertragswert übernommen werden können und fördert damit die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft. Diese Entwicklung wird auch durch die Abschaffung der Preisbegrenzung und der Pachtzinsvorschriften für Einzelgrundstücke unterstützt. Dadurch wird, zusammen mit der Aufhebung der Belehnungsgrenze, die Eigenverantwortung der Akteure gestärkt. Die verbleibenden Vorschriften sichern die Grundpfeiler des bäuerlichen Bodenrechts, die Betriebsübernahme zum Ertragswert in der Familie sowie die Beschränkung des Kaufs landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe auf Selbstbewirtschaftler. Auch im Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht verbleiben nur noch die für das Funktionieren des Pachtvertrags nötigen Bestimmungen sowie die Kernelemente des Pächterschutzes, nämlich die Mindestdauer der Verträge und die Erstreckung sowie die Zinsbeschränkung für ganze Gewerbe.
BB Zahlungsrahmen	Die Notwendigkeit und Möglichkeit, finanzielle Mittel zur Unterstützung der Landwirtschaft einzusetzen, ergeben sich aus Artikel 104 Absatz 4 BV. Gemäss dieser Bestimmung setzt der Bund finanzielle Mittel ein, damit die Landwirtschaft die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen kann. Der Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung beschreibt ebenfalls die Massnahmen, die von der öffentlichen Hand zu treffen und zu finanzieren sind. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes müssen die öffentlichen Gelder haushälterisch und effizient eingesetzt werden. Die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung führen den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Ein Zahlungsrahmen definiert das maximale Volumen der (jährlichen) Zahlungskredite, die das Parlament bestimmten Aufgaben während eines mehrjährigen Zeitraums zuzuteilen gedenkt. Zahlungsrahmen können festgelegt werden, wenn Kredite im selben Jahr gewährt und ausbezahlt werden, wenn ein Ermessensspielraum besteht und die Ausgaben langfristig zu planen sind. Der Zahlungsrahmen kommt nicht einer Ausgabenbewilligung gleich.

7.3.2 Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen

Nachfolgend werden die Auswirkungen der einzelnen Massnahmenbereiche auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (Landwirte, vor- und nachgelagerte Stufen, Konsumenten und Steuerzahler) dargestellt.

Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Um die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu prüfen, wurden an der ART Berechnungen mit dem Prognosemodell SILAS durchgeführt. Die Resultate sind in die Beurteilung der Auswirkungen der AP 2011 auf die Landwirtschaft eingeflossen (vgl. Ziff. 6.5).

Milchwirtschaft	<p>Die Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 wird nicht zu einer unkontrollierten Mengenausdehnung führen. Die von der Reduktion der Marktstützung bedingten Preissignale vermindern die Produktionsanreize. Ohne Beihilfen für die industrielle Verwendung von Butter ist eine gewisse Verlagerung von Butter auf pflanzliche Fette nicht ausgeschlossen.</p> <p>Der Abbau der Milchpreisstützung wird zusammen mit dem Wegfall der Milchkontingentierung eine Senkung des Preisniveaus auf rund 50 Rappen pro Kilogramm Milch bewirken. Der Milchproduzent verliert damit wichtige Teile seines bisherigen Milcherlöses. Diese Erlöseinbussen werden durch die Umlagerung von Stützungs Mitteln in einen RGVE-Beitrag für Milchkühe zu einem grossen Teil ausgeglichen.</p>
Viehwirtschaft	<p>Weil die Exportbeiträge für Zucht- und Nutztiere erst ab 2010 aufgehoben werden, haben die Produzenten genügend Anpassungszeit, um die Qualitätsstrategie für den Viehexport zu verstärken. Als flankierende Massnahme wird der Bund weiterhin wichtige züchterische Anstrengungen der Zuchtorganisationen und der Züchter finanziell fördern. Die Preise von Zucht- und Nutztiere dürften im Zuge der Abschaffung der Beiträge kaum unter Druck geraten. Die Abschaffung der Unterstützung der Schafwollverwertung wird kaum Auswirkungen auf die Schafhaltung haben.</p>
Ackerbau	<p>Trotz der absehbaren Einkommenseinbussen dürfte die offene Ackerfläche in etwa auf dem aktuellen Stand verbleiben. Flächenverschiebungen von Kulturen mit tendenziellen Überschüssen (Brotgetreide, Kartoffeln) oder sehr hohem Stützungsbedarf (Maissaatgut, Soja) hin zu Futtergetreide sind zu erwarten.</p> <p>Aufgrund der Schwellenpreissenkung und der Reduktion der Marktstützung werden sämtliche Markterlöse sinken. Mit der Erhöhung des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche kann der Erlösrückgang teilweise aufgefangen werden.</p>
Obst- und Gemüsebau	<p>Angesichts der Abschaffung der Exportsubventionen wird sich die Mostobstproduktion auf einem Mengenniveau einpendeln, das eine Verwertung mit einer Wertschöpfung ermöglicht. Das gegenwärtige Tempo des Produktionsabbaus wird sich beschleunigen. Die Verringerung der Kulturflächen und der Hochstamm-Obstgärten wird in erster Linie von den Mostereien entfernte Regionen und Obstgärten tangieren, welche die Mindestanforderungen der Öko-Qualitätsverordnung nicht erfüllen und für die demzufolge keine Qualitätsprämie bezahlt wird.</p>
Weinwirtschaft	<p>Die neuen Weinkategorien bringen mehr Freiheit in der Produktion. Der Produzent kann, nach Absprache mit seinem Abnehmer, marktgerechter produzieren. Die nachträglichen Deklassierungen und die damit verbundenen Verluste für die Produzenten sollten deshalb abnehmen.</p>

Direktzahlungen	<p>Die durch den Abbau der Marktstützung verursachten Erlöseinbussen werden mit der Umlagerung der finanziellen Mittel in Direktzahlungen teilweise ausgeglichen. Dank der Erhöhung des Zusatzbeitrages für offenes Ackerland wird die relative Attraktivität gegenüber der Grünlandnutzung nicht wesentlich gesenkt. Das Verhältnis zwischen Grünlandfläche und offener Ackerfläche wird sich deshalb kaum verschieben.</p> <p>Damit die Stützung im Hügel- und Berggebiet durch die Umlagerung nicht sinkt, ist es nötig, die TEP-Beiträge wie vorgeschlagen zu erhöhen. Der Druck zu Struktur Anpassungen bleibt aber auch in diesen Gebieten bestehen.</p> <p>Die Koordination der Kontrollen sowie die Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung senken den administrativen Aufwand der Bewirtschaftenden.</p>
Soziale Begleitmassnahmen	<p>Die punktuelle Erweiterung der Massnahmen eröffnet jenen Bäuerinnen und Bauern Perspektiven, die aus der Landwirtschaft aussteigen wollen.</p>
Strukturverbesserungen	<p>Mit den geplanten Anpassungen für Spezialkulturen erhalten die Obst- und Gemüseproduzenten sowie der produzierende Gartenbau gleich lange Spiesse gegenüber den Produzenten der EU. Die Projekte zur regionalen Entwicklung und die gemeinschaftliche Energiegewinnung aus Biomasse erweitern die Wertschöpfungsmöglichkeiten der Landwirtschaft.</p>
Forschung und Beratung	<p>Die fachliche Begleitung von Initiativen der beteiligten Interessengruppen erhöht die Chancen für die angestrebte höhere Wertschöpfung oder Lebensqualität in einer Region.</p>
Boden- und Pachtrecht	<p>Nach einer Einschätzung aufgrund der AGIS-Daten erreichen von 56 600 Betrieben, die Direktzahlungen erhalten, 44 160 die Grenze nach Artikel 7 BGGB. Bei einer Erhöhung auf 1,25 SAK ist dies noch bei zirka 31 850 Betrieben der Fall. Dies bedeutet, dass bei den 12 300 Betrieben, welche die Grenze nicht mehr erreichen, die potenziellen Nachfolger gemäss öffentlichem Recht keinen Anspruch auf eine Übernahme zum Ertragswert mehr haben werden. Die Auswirkung wird sich über den Zeitraum einer Generation, d.h. über 20 bis 30 Jahre verteilen. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil dieser Betriebe auch bei gleich bleibender Gewerbegrenze nicht weitergeführt würde. Insgesamt wird die Mobilität des Bodens leicht erhöht, was den Strukturwandel in der Landwirtschaft fördert und das Potenzial der verbleibenden Betriebe zur Senkung der Produktionskosten verbessert.</p>
Familienzulagen	<p>Mit der Aufhebung der Einkommensgrenze können künftig alle Bauernfamilien Familienzulagen beanspruchen. Zudem werden die Leistungen sowohl für die selbständigen Landwirte als auch für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer verbessert. Das bewirkt einen besseren Ausgleich der Kinderkosten der landwirtschaftlichen Bevölkerung und trägt verstärkt an die zusätzlichen Kosten bei, die für die Ausbildung der Kinder anfallen.</p>

Lebensmittelgesetz	Vom Erreichen der Äquivalenz im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft wird ein Impuls für die Wirtschaft erwartet. Durch den Abbau der Kontrollen an der Grenze werden sowohl die damit verbundenen Kosten wie auch der administrative Aufwand wegfallen. Dies wird einerseits zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der zu exportierenden Lebensmittel führen, andererseits aber auch ermöglichen, zu günstigeren Kosten zu importieren. Der Konkurrenzdruck auf dem schweizerischen Markt wird dadurch zwar zunehmen, doch dürfte dies auch zu einer Senkung des Preisniveaus und damit auch zu einer Steigerung der Nachfrage nach Lebensmitteln tierischer Herkunft führen.
---------------------------	---

Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Von der Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene profitieren in hohem Masse auch zahlreiche nichtlandwirtschaftliche Wirtschaftsakteure wie Käser und Affineure.
--	--

Milchwirtschaft	Mit dem Verzicht auf Ausrichtung von Beihilfen zur Herstellung von Produkten der weissen Linie (Molkereiprodukte) wird die Konkurrenz unter den Milchverarbeitern zunehmen. Die bisher durch staatliche Beihilfen und Produzentenbeiträge geförderte Verwertung von Milch zu Butter und Magermilchpulver verliert an Attraktivität. Da mit der Beibehaltung einer reduzierten Verkäsungszulage die Käseproduktion weiterhin gefördert wird, verschiebt sich die Verwertung tendenziell in Richtung Käse. In welchem Ausmass dies geschieht, hängt jedoch auch davon ab, ob es den Unternehmen im ab 2007 liberalisierten Käsemarkt gelingt, die Marktanteile im Inland zu halten bzw. die neuen Absatzchancen für den Käseexport zu nutzen. Die Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente erhöht die Transparenz im Buttermarkt und führt deshalb zu einer Zunahme der Konkurrenz beim Butterimport.
------------------------	--

Ackerbau	Mit einer Senkung des Grenzschatzes für Brotgetreide und Futtermittel sowie mit der Versteigerung des TZK Kartoffeln werden die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten und der Wettbewerb in den nachgelagerten Stufen der Verarbeitung und des Handels erhöht.
-----------------	---

Obst- und Gemüsebau	Die Aufhebung der Exportbeiträge für Obsterzeugnisse wird zu einer Verringerung der verarbeiteten Mengen führen. Weil die Grösseneffekte für die Wirtschaftlichkeit der Mostobstverarbeitung eine massgebende Rolle spielen, werden sich Fusionen, Zusammenarbeitsformen und weitere Betriebsspezialisierungen auch in Zukunft fortsetzen. Die Anzahl Mostobst verarbeitender Betriebe wird zurückgehen.
----------------------------	--

Strukturverbesserungen	Die Investitionshilfen haben durch die Beschaffung von Investitionsgütern oder durch Bauten positive Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen, speziell auf das Gewerbe im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet. Als Folge der reduzierten Finanzmittel werden diese Effekte allerdings tendenziell abnehmen.
-------------------------------	--

Lebensmittelgesetz	Die vorgeschlagenen Bestimmungen ergänzen das vom Bundesrat bereits verabschiedete Hygienepaket im Lebensmittelbereich. Insgesamt sind positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Die Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Vorschriften über Lebensmittel tierischer Herkunft durch die EG öffnet den Schweizer Lebensmittelproduzenten einen potenziellen Markt von rund 455 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Für innovative Betriebe, die ihre Verpflichtung zur Selbstkontrolle heute schon wahrgenommen und nach den geltenden lebensmittelrechtlichen Bestimmungen produziert haben, ergibt sich dadurch eine vielversprechende Möglichkeit, ihre Geschäftstätigkeit erfolgreich auszubauen.
---------------------------	--

Auswirkungen auf die Konsumenten

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene (WTO) ist Teil des Täuschungsschutzes für die Konsumenten.
Milchwirtschaft	Die nicht mit Beihilfen gestützten Milchprodukte (Konsum-, Past-, UHT-Milch, Joghurt, Dessertprodukte und Rahm) sollten billiger werden, da die Beschaffungskosten für den Rohstoff Milch mit dem Rückgang des Milchpreises sinken. Ein Preisrückgang bei den bisher gestützten Milchprodukten (Käse, Butter, Milchpulver und Magermilchpulver) ist nur dann zu erwarten, wenn die Kosteneinsparungen aufgrund des tieferen Milchpreises und von Rationalisierungen grösser sind als die Mindereinnahmen aufgrund der wegfallenden Stützungs-mittel. Ob und in welchem Umfang die Konsumenten von dieser Entwicklung profitieren können, hängt letztlich auch davon ab, wie gut der Wettbewerb auf Stufe Milchverwerter und Detailhandel spielt. Die Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente dürfte den Konsumentenpreis kaum beeinflussen.
Ackerbau	Die tieferen Produzentenpreise und der intensivere Wettbewerb entlang der Wertschöpfungskette sollten zu günstigeren Konsumentenpreisen führen.
Weinwirtschaft	Mit der neuen Klassierung des Angebotes und der verbesserten Leserlichkeit wird das System vereinfacht. Der Konsument kann die Weine den verschiedenen Klassen zuordnen und sollte sich auf dem Weinmarkt besser zurechtfinden.
Lebensmittelgesetz	Für die Konsumentinnen und Konsumenten wird die Revision eine verbesserte Lebensmittelsicherheit bringen. Sie können im Weiteren damit rechnen, dass sie nach dem Wegfall der Grenzformalitäten aus einer grösseren Produktpalette auswählen können (Importe). Der Abbau der Grenzkontrollen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft dürfte – angesichts der grösseren Konkurrenz auf dem schweizerischen Markt – im Weiteren auch eine Senkung des Preisniveaus zur Folge haben.

Auswirkungen auf die Steuerzahler

Die Auswirkungen auf die Steuerzahler werden unter Ziffer 6.4.3 ausführlich erläutert.

7.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Analog zur Darstellung der Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen werden nachfolgend die Effekte der AP 2011 auf fünf gesamtwirtschaftlich wichtige Grössen dargestellt.

Auswirkungen auf den Wettbewerb

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, wie die Konkurrenz und der Wettbewerb aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen gefördert werden. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit werden unter Ziffer 7.4.1 (Indikator Wettbewerbsfähigkeit) dargestellt.

Milchwirtschaft	Die starke Reduktion der Milchpreisstützung und die Einführung der Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente werden insbesondere auf der ersten Verarbeitungsstufe den Wettbewerb erhöhen.
Ackerbau	Der Abbau des Grenzschutzes für Brotgetreide und für Futtermittel sowie die Versteigerung des TZK Kartoffeln erhöhen den Wettbewerb in den nachgelagerten Stufen.
Obst- und Gemüsebau	Nach Abschaffung der Exportsubventionen wird künftig nur noch die Fähigkeit der Produktions- und Verarbeitungsbetriebe, Wertschöpfung generierende Produkte zu entwickeln, über ihren wirtschaftlichen Erfolg entscheiden.
Weinwirtschaft	Die neue Klassierung ermöglicht eine bessere Anpassung des Angebotes an den Markt und fördert einen fairen Wettbewerb.

Auswirkungen auf die Innovation

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Agrarmärkte erhöhen die vorgeschlagenen Massnahmen die Dynamik der Marktakteure. Sie fördern die Innovation in der Landwirtschaft und den nachgelagerten Bereichen.
Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Ackerbau, Obstbau	Der Abbau der Marktstützung schafft in verschiedener Hinsicht Innovationsanreize. Der Wegfall der Stützung für Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung erhöht die Attraktivität für die Entwicklung neuer Produkte und die Erschliessung neuer Absatzkanäle. Zudem führt der Preisdruck dazu, dass vermehrt nach Lösungen zur Senkung der Produktionskosten gesucht wird.
Weinwirtschaft	Die Tatsache, dass die Land- und Tafelweine nicht mehr automatisch deklassierte Produkte der 1. Kategorie sind, soll die Innovation in den unteren Preissegmenten fördern.
Nachhaltige Ressourcennutzung	Mit dem Programm zur nachhaltigen Ressourcennutzung werden Anreize für Innovationen im Bereich der Ökologie geschaffen.
Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und die Ausdehnung der Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse auf gemeinschaftliche Anlagen schaffen einen Anreiz für Innovationen im ländlichen Raum.

Forschung und Beratung	Die im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung einer fachlichen Begleitung verlangte gesamtheitliche Betrachtung innerhalb einer Region nutzt die innovativen Elemente der verschiedenen Interessengruppen.
-------------------------------	---

Auswirkungen auf die Beschäftigung

Mit der AP 2011 bleibt der wirtschaftliche Druck auf die Landwirtschaft im bisherigen Ausmass bestehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Strukturwandel auch künftig im Bereich von 2,5 Prozent pro Jahr liegen wird. Damit verbunden ist generell auch ein Rückgang an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft. Nachfolgend ist pro Massnahmenbereich dargestellt, wie sich die Anpassungen auf die Beschäftigung auswirken.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die internationale Verteidigung der GUB/GGA nützt in den meisten Fällen gewerblich gefertigten und arbeitsintensiven Erzeugnissen, d.h. insbesondere der Milchproduktion und gewerblichen Käseereien.
--	---

Milchwirtschaft	Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz auf Stufe Verarbeitung wird sich der Druck zur Rationalisierung erhöhen. Deshalb ist mit einer Abnahme von Arbeitsplätzen in der Milchverarbeitung zu rechnen.
------------------------	--

Ackerbau	Der Wandel hin zu grösseren Produktions- und Verarbeitungsstrukturen in den Bereichen Brotgetreide und Futtermittel wird sich beschleunigen. Damit verbunden ist eine Abnahme von Arbeitsplätzen.
-----------------	---

Obst- und Gemüsebau	Angesichts des beschleunigten Rückgangs der Mostobstproduktion und der entsprechenden Umstrukturierungen in den nachgelagerten Bereichen ist mit einem Stellenabbau in dieser Branche zu rechnen.
----------------------------	---

Soziale Begleitmassnahmen	Die Umwandlung von Investitionshilfen in Betriebshilfedarlehen erleichtert zwar die vorzeitige Betriebsaufgabe. Dies hat jedoch kaum einen Einfluss auf die Beschäftigung, da sich in den meisten Fällen nur der Zeitpunkt der Betriebsaufgabe nach vorne verschiebt.
----------------------------------	---

Strukturverbesserungen	Die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung in der übrigen Wirtschaft, insbesondere im Gewerbe des ländlichen Raums, werden als Folge der reduzierten Finanzmittel tendenziell abnehmen.
-------------------------------	---

Auswirkungen auf den ländlichen Raum

Der ländliche Raum ist vom Rückgang des Nettounternehmenseinkommens Landwirtschaft zwischen 2002/04 und 2011 um rund 560 Millionen Franken direkt betroffen (vgl. Ziff. 6.5). Ein Ausgleich dazu bieten die verschiedenen Massnahmen, die auf regionaler Ebene die Hilfe zur Selbsthilfe stärken.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Der internationale Schutz der GUB/GGA kommt typischen Erzeugnissen zugute, die meistens aus stadtfernen Regionen stammen (L'Etivaz, Sbrinz, Vacherin Mont-d'Or etc.).
--	---

Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Ackerbau, Obstbau	Aufgrund des Abbaus der Marktstützung nimmt der landwirtschaftliche Produktionswert ab. Dies beeinflusst die Beschäftigung innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft, die Wertschöpfung und das Investitionsverhalten im ländlichen Raum negativ.
---	---

Direktzahlungen	Im Gegensatz zur Marktstützung wächst mit der Umlagerung die Bedeutung der Direktzahlungen für den ländlichen Raum. Die Erhöhung der TEP-Beiträge ist zudem eine konkrete Massnahme zu Gunsten des Hügel- und Berggebiets.
Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung sowie von gemeinschaftlichen Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse schafft zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, stärkt die branchenübergreifende Zusammenarbeit in den Regionen und fördert regionale Produktkreisläufe.
Forschung und Beratung	Durch die Unterstützung einer fachlichen Begleitung steigen die Realisierungschancen von Projektinitiativen für eine bessere Wertschöpfung.

Auswirkungen auf die Umwelt (Ökologie)

Milchwirtschaft	Die Umlagerung der Milchpreisstützung in RGVE-Beiträge für Milchkühe reduziert den Anreiz für Leistungssteigerungen in der Milchproduktion, deren Tempo tendenziell abnehmen wird. Trotzdem wird der Tierbestand weiter zurückgehen. Die Umlagerung der Milchpreisstützung bewirkt zudem eine stärkere Bindung der Milchproduktion an die betriebseigene Raufuttergrundlage, was sich positiv auf die Umwelt auswirkt.
Viehwirtschaft	Eine ökologisch sinnvolle Verwertung der Schafwolle könnte durch die Streichung der Beiträge erschwert werden.
Ackerbau	Tiefere Produzentenpreise führen als Folge des abnehmenden Grenznutzens zu einem geringeren Einsatz von Produktionsmitteln. Geringere Einsatzmengen von Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln sind aus ökologischer Sicht erwünscht.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen für Obst- und Obstsaftkonzentrat hat zur Folge, dass sich die Bewirtschaftung von Hochstammbäumen weniger lohnt und deren Bestand abnehmen wird. Mit der Erhöhung des Beitrags für Hochstammbäume im Rahmen der ÖQV können ökologisch und landschaftlich wertvolle Obstgärten dort erhalten werden, wo dies von der lokalen Bevölkerung gewünscht wird.
Direktzahlungen	Durch die Umlagerung der Milchmarktstützung in einen RGVE-Beitrag auch für Milchkühe wird die Milchproduktion vermehrt an die betriebseigene Raufuttergrundlage gebunden. Die Pflege der Kulturlandschaft bleibt auch mit einem tieferen Flächenbeitrag gewährleistet. Die Vereinfachungen im Bereich des ÖLN führen zu keiner Senkung des ökologischen Niveaus. Durch den Rückgang des allgemeinen Preisniveaus und die Erhöhung der Beiträge für die wertvollen Elemente des ökologischen Ausgleichs erhöht sich der Anreiz für ökologische Ausgleichsflächen, insbesondere für jene mit hoher ökologischer Qualität.
Nachhaltige Ressourcennutzung	Mit der Unterstützung vom Programm zur nachhaltigen Ressourcennutzung verbessert sich die Ressourceneffizienz und die ökologischen Beeinträchtigungen der Umwelt werden reduziert.

Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von gemeinschaftlichen Biogasanlagen mit Investitionshilfen erhöht die Wirtschaftlichkeit der Energiegewinnung aus Biomasse. Dies hat positive Auswirkungen auf die Umwelt, weil damit die Produktion von erneuerbarer Energie gefördert wird.
-------------------------------	--

Entwicklung und Zusammenarbeit

Die Reduktion der Marktstützung und die Elimination der Exportsubventionen bereits vor dem in der WTO vorgesehenen Datum sowie die Senkung der Getreide- und Futtermittelzölle sind aus der Sicht der Entwicklungsländer positiv zu werten. Ihre Exporte erhalten auf dem Schweizer Markt bessere Chancen. Dies auch deshalb, weil sich die Produktion tendenziell Richtung Milchwirtschaft verlagern wird. Die AP 2011 kommt damit auch nicht verpflichtenden Deklarationen in internationalen Organisationen entgegen, die eine Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer fordern. Im besonderen Mass ist dies bereits mit dem vollständigen Abbau der Zollschranken für die ärmsten Entwicklungsländer der Fall (vgl. Ziff. 1.3.2).

7.3.4 Alternative Regelungen

Milchwirtschaft	Sowohl die Beibehaltung auf heutigem Niveau als auch die vollständige Abschaffung der Milchpreisstützung wurden geprüft. Eine Weiterführung der heutigen Marktstützung würde bei der Aufhebung der Milchkontingentierung in erster Linie zu einer Mengenausdehnung und nicht zu einer Preisverbesserung für den Produzenten führen. Bei einer vollständigen Aufhebung der Milchstützung besteht die Gefahr eines massiven Rückgangs der Milchproduktion oder gar eines Strukturbruchs.
Obst- und Gemüsebau	Die Beibehaltung der Exportbeiträge und die Einführung einer Nutzungszulage für Kern- und Steinobst wurden geprüft: Mit der ersten Massnahme würde weiterhin Obstsaftkonzentrat unter dem Einstandspreis der Rohstoffe abgesetzt. Der Ersatz dieser Beihilfen durch einen Beitrag an die Obstverarbeitung würde eine neue produktgebundene Stützung bedeuten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Produktions- und Verarbeitungsbetriebe in keiner Weise verbessert.
Weinwirtschaft	Es wurden zwei Hauptalternativen überprüft: Die erste betrifft die direkte Überführung der «Wein-AOC» in die AOC-Regelung für die übrigen Landwirtschaftsprodukte. Die etappenweise Überführung wird vorgezogen. Es gilt vorerst die einschlägigen Weinbestimmungen zu verschärfen und anzupassen. Als zweite Alternative wurde eine totale Deregulierung des Weinmarktes überprüft. Die gewachsenen Strukturen, die z.T. auch als Folge der bisherigen Regelung entstanden sind (Rebbaukataster, Mengenbeschränkung usw.) sowie unsere Einbindung in den gesamteuropäischen Weinmarkt (bilaterale Verträge) lassen dies nicht zu. Die neue Regelung, insbesondere die Öffnung des Segments der Tafelweine, soll jedoch jedem Produzenten die Möglichkeit geben, sich frei und unter seiner eigenen Verantwortung zu entwickeln.
Direktzahlungen	Alternative Bezugskriterien für die allgemeinen Direktzahlungen wurden geprüft. Die Vor- und Nachteile anderer Bezugskriterien wurden in der Vernehmlassungsunterlage zur AP 2011 in Ziff. 2.2.2.2.1 ausführlich dargestellt.

Soziale Begleitmassnahmen	Verschiedene Formen der Betriebsaufgaberente (BAR) wurden geprüft. Eine strukturell motivierte BAR, die für alle Landwirte zugänglich ist, wurde als zu teuer und zu wenig effizient beurteilt. Eine sozial motivierte Ausstiegshilfe, die nur Betrieben mit geringem Einkommen offen steht, ist aufgrund der möglichen Ungerechtigkeiten bei der Festlegung der Eintretenslimiten und der aktuell stabilen sozialen Lage der Landwirtschaft nicht nötig. Die Frage wird im Rahmen der Umsetzung eines allfälligen WTO- oder Agrarfreihandelsabkommens mit der EU erneut zu prüfen sein.
Strukturverbesserungen	Für einzelbetriebliche Projekte wurden verschiedene Eintretenskriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit geprüft. Andere Kriterien als die SAK sind schwer kalkulierbar und zu aufwändig im Vollzug. Die Beibehaltung der SAK als wichtigstes Eintretenskriterium und die vertiefte Prüfung einer Differenzierung der SAK-Limiten je nach Massnahmentyp ist eine klare und pragmatische Lösung.

7.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene erfolgt in Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen im Ausland, deren Tätigkeiten besser unterstützt werden können.
Milchwirtschaft	Mit der Umlagerung der Mittel zu den Direktzahlungen reduziert sich der Vollzugs- und der Kontrollaufwand. Die Datenerfassung auf Stufe Milchverwerter kann vereinfacht werden, da die Daten überwiegend nur noch für statistische Zwecke benötigt werden.
Viehwirtschaft	Die Abschaffung der Unterstützung der Wollverwertung und der Exportsubventionen für Nutz- und Zuchttiere bringt eine administrative Erleichterung.
Ackerbau	Mit der Anpassung der Marktordnungen werden weniger und bereits bewährte Instrumente angewandt. Der Vollzug wird vereinfacht und die Transparenz erhöht.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen vereinfacht den Vollzug der Stützungsmaßnahmen. Die administrativen Aufgaben der Akteure werden ebenfalls erleichtert.
Weinwirtschaft	Der Vollzug wird vereinfacht. Die neue Regelung bringt für die Produzenten mehr Freiheiten. Die Vereinfachungen im Kontrollbereich (harmonisierte Kontrollen, Kontrollen aufgrund von Risikoanalysen) sind zudem für die Produzenten und die Einkellerer weniger arbeitsaufwändig.
Direktzahlungen	Durch die Umlagerung der Milchpreisstützung in RGVE-Beiträge auch für Milchkühe kann der heutige Abzug für vermarktete Milch aufgehoben werden. Zusammen mit der Angleichung der beiden bisherigen Beitragskategorien führt dies zu einer Vereinfachung im Vollzug. Auch die Koordination der Kontrollen sowie die Vereinfachungen bei der Datenerhebung und -administration führen zu einem einfacheren Vollzug der Massnahmen, insbesondere auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb.

Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen ist der Vollzug der geänderten Vorschriften im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen möglich.
Forschung und Beratung	Die Anträge zur Finanzierung einer fachlichen Begleitung von Projektinitiativen laufen über eine zentrale Anlaufstelle und führen zu einer besseren Koordination aller betroffenen Projekte.
Boden- und Pachtrecht	Die Anpassungen beim Boden- und Pachtrecht führen zu einer Reduktion des Vollzugsaufwands auf Stufe Kanton.
Familienzulagen	Die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen führt zu einer Vereinfachung bei der Administration dieser Massnahme.

7.4 Nachhaltigkeitsbeurteilung

Die Beurteilung der Entwicklung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft unter den Rahmenbedingungen der AP 2011 basiert auf dem gleichen Konzept, das für die Zwischenbilanz der Reform (Ziff. 1.2.1) verwendet wurde und im Agrarbericht 2005 ausführlich dargestellt ist. Ergänzt werden die Indikatoren, wo sinnvoll, mit Indikatoren aus dem Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung (Indikatoren des Interdepartementalen Ausschusses Rio, sog. IDARio-Indikatoren).

7.4.1 Ökonomie

Kapitalerneuerung

Mit der AP 2011 soll die Agrarpolitik auf der Linie der Reformen der neunziger Jahre weitergeführt werden. Dabei soll insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft weiter verbessert werden. Dies geschieht u.a. durch:

- eine Anpassung der Strukturen (z. B. grössere Ställe)
- die Anwendung moderner Technik (z. B. zeitsparende Anlagen wie Melkstände oder -roboter)
- die Verbesserung der Wertschöpfung durch Diversifizierung

Alle drei Ansätze erfordern Investitionen. Da der zukünftige wirtschaftliche Druck auf die Betriebe etwa gleich hoch sein dürfte wie in den vergangenen 15 Jahren, wird es auch weiterhin eine ausreichende Anzahl Betriebe geben, welche die notwendigen Rückstellungen für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen tätigen können. Subsidiär werden sie dabei vom Bund im Rahmen der bestehenden Investitionsförderung weiterhin direkt, respektive mit neuen Massnahmen wie die Beiträge für landwirtschaftliche Projektinitiativen, indirekt unterstützt. Für die Investitionskredite stehen den Kantonen neben den zusätzlichen jährlichen Mitteln des Bundes rund 2 Milliarden Franken im "Fonds de roulement" zur Verfügung. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass die Kapitalerneuerung mit der AP 2011 auf konstantem Niveau bleiben wird.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, Handlungsachsen [HA] 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	→ Keine wesentliche Veränderung	→ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral

Boden (Quantität)

Die Berechnungen der ART betreffend die Auswirkungen der AP 2011 zeigen, dass die Landwirtschaft die ackerfähige Fläche, die ihr zur Verfügung steht, weiter bewirtschaften und pflegen wird. Da es zurzeit keine Anzeichen gibt, dass der Druck auf die ackerfähigen Böden abnehmen wird (Siedlungen, Raumbedarf für Fließgewässer), muss trotzdem mit einem weiteren Rückgang dieser Flächen gerechnet werden.

Mit der AP 2011 werden weiterhin ein günstiges wirtschaftliches Umfeld für die landwirtschaftliche Nutzung der Böden und ein Anreiz zur Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf diesen Flächen geschaffen. Erbringt die Landwirtschaft diese von der Gesellschaft gewünschten Leistungen, so behält auch die landwirtschaftliche Bodennutzung ihren gesellschaftspolitischen Stellenwert. Das Risiko eines weiterhin anhaltenden und irreversiblen Kulturlandverlustes wird somit reduziert. Der Schutz der ackerfähigen Böden bleibt jedoch grundsätzlich Aufgabe des Raumplanungsrechts (SP FFF).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	↘ Abnahme	↘ Abnahme	≈ Neutral

Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Aufgrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen wird davon ausgegangen, dass die produzierten Mengen gehalten werden können. Mögliche Marktanteilsverluste im Inland aufgrund der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels mit der EU und der WTO-Ergebnisse sollen durch einen Mehrabsatz im Ausland respektive durch Diversifizierung aufgefangen werden.

Der Arbeitskräfteeinsatz wird weiter abnehmen aufgrund der Rationalisierung der betrieblichen Strukturen und des Einsatzes arbeitssparender Techniken. Aus dem Halten der Produktionsmengen und damit der Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen sowie der weiterhin kontinuierlichen Abnahme des Arbeitseinsatzes ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsproduktivität im bisherigen Ausmass weiterentwickelt.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Langfristig tragbare Staatsverschuldung (Staatsausgaben für die Landwirtschaft, IDARio-Indikator)

Die AP 2011 ermöglicht eine weitere Marktöffnung und damit potenzielle Wohlfahrtsgewinne, ohne dass die Staatsausgaben für die Landwirtschaft nominal steigen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes wird weiter abnehmen (vgl. Ziff. 6.2).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↘ Abnahme	↘ Abnahme (real)	↘ Abnahme (real)	+ Positiv

Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit (IDARio-Indikator)

Die AP 2011 bedingt einen noch effizienteren Einsatz von Arbeit und Kapital, weil der weitere Rückgang der Erzeugerpreise nur teilweise durch tiefere Preise für Vorleistungen kompensiert werden kann. Um die Verbesserungspotenziale im Bereich der ökologischen Ressourcen zu nutzen, sieht die AP 2011 die Förderung von Projekten vor, welche u.a. einen effizienteren Einsatz der Inputs zum Gegenstand haben.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Wettbewerbsfähigkeit (IDARio-Indikator)

Mit der Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und der weiteren Reduktion des Grenzschutzes (Käseabkommen Schweiz-EU, WTO) steigt der Druck auf die Preise. Der Preisabstand zur EU wird damit weiter sinken und die relative Wettbewerbsfähigkeit wird sich verbessern.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

7.4.2 Ökologie

Ökologische Ausgleichsflächen

Der Rückgang der Produktpreise erhöht die Attraktivität von ökologischen Ausgleichsflächen, für die Beiträge bezahlt werden. Dadurch wird es zu einer Ausdehnung der ökologischen Ausgleichsflächen kommen. Die Entwicklung der Biodiversität braucht Zeit. 2011 wird ein Teil der ökologischen Ausgleichsflächen lange genug so bewirtschaftet sein, dass sich insgesamt auch die Qualität verbessern wird. Die Beteiligung an ÖQV-Projekten wird weiter zunehmen. Innerhalb der AP 2011 werden bei den Ökobeiträgen Mittel hin zu mehr Qualität verschoben. Ausserdem setzt das Programm «Nachhaltige Ressourcennutzung» weitere Anreize, um die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft zu erhalten und zu fördern.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005–11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Pflanzenschutzmittelverkäufe

Der weitere technische Fortschritt, der wirtschaftliche Druck und die Strukturveränderungen wirken in Richtung einer weiteren, leichten Reduktion des Verkaufs von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen. Ausserdem setzt innerhalb der AP 2011 das Programm «Nachhaltige Ressourcennutzung» Anreize zu Effizienzsteigerungen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005–11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2)	Auswirkung AP 2011
↘ Abnahme	↘ Abnahme	↘ Abnahme	+ Positiv

Phosphorüberschüsse

Es kann erwartet werden, dass die Tierzahl leicht sinken und somit etwas weniger Hofdünger anfallen wird als heute. In verschiedenen Bereichen, wie z. B. in der Milchviehhaltung, wird der technische Fortschritt zu partiellen Effizienzsteigerungen führen. Mit den geplanten Verbesserungen bei der Überwachung der Abnahmeverträge für Hofdünger, dem bestehenden Instrument nach Artikel 62a GschG und dem Programm «Nachhaltige Ressourcennutzung» ist davon auszugehen, dass die Phosphorüberschüsse bis 2011 weiter abnehmen werden.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005–11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2)	Auswirkung AP 2011
↘ Abnahme	↘ Abnahme	↘ Abnahme	+ Positiv

Stickstoffeffizienz

Die Stickstoffeffizienz wird durch die gleichen Entwicklungen beeinflusst wie der Phosphoreinsatz. Deshalb ist eine Verbesserung der Effizienz zu erwarten.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005–11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Energieeffizienz

Bei der Energieeffizienz wird in den nächsten Jahren die Stagnation überwunden. Dazu tragen einerseits Preiserhöhungen und Änderungen im Bereich Energiebesteuerung bei, andererseits setzt innerhalb der AP 2011 das Programm «Nachhaltige Ressourcennutzung» Anreize zu Effizienzsteigerungen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005–11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	→ Keine wesentliche Veränderung	↗ Zunahme	+ Positiv

7.4.3 Soziales

Ausbildung

In den nächsten Jahren wird der Druck zur Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit anhalten. Entsprechend werden die fachlichen Anforderungen an die Betriebsleiterinnen und -leiter weiter steigen. Aufgrund der heutigen Lehrlingszahlen ist zu erwarten, dass längerfristig (Zeithorizont 30 Jahre) rund 25 000 ausgebildete Landwirtinnen und Landwirte zur Verfügung stehen werden. Weil die Zahl der Betriebe kontinuierlich abnimmt, kann davon ausgegangen werden, dass mit dieser Zahl Ausgebildeter genügend Wissen für das Betreiben einer professionellen Landwirtschaft vorhanden sein wird. Der Anteil der gut ausgebildeten Bewirtschafter dürfte im Vergleich zu heute noch steigen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 2 und 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	keine Aussage möglich da nur eine Messung	↗ Zunahme	≈ Neutral

Lebensqualitätsvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Der wirtschaftliche Druck wird mit der AP 2011 etwa gleich hoch sein wie bisher. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Bauernfamilien ihre Lebensqualität künftig gleich gut einstufen werden und sich der Lebensqualitätsindex nicht verändern wird.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1 bis 5)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	keine Aussage möglich da nur eine Messung	→ Konstant	≈ Neutral

Einkommensvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Da der Arbeitsverdienst von in der Landwirtschaft tätigen Personen nur fast die Hälfte des Vergleichslohns beträgt, ist aus der Nachhaltigkeitsperspektive eine Abnahme der Einkommensdisparitäten wünschbar. Je nachdem wie die Strukturentwicklung verläuft, kann mit der AP 2011 das Einkommen pro Betrieb mindestens nominal, bestenfalls real stabil gehalten werden. Steigt der Vergleichslohn wie in den vergangenen Jahren weiter an, wird sich der Indikator im besten Fall konstant entwickeln.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990–2004	Trend 2005-11 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 2, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↘ Abnahme	→ Konstant bis ↘ Abnahme	– Negativ

7.4.4

Bilanz

Während bei der Ökologie aus einer Nachhaltigkeitsperspektive durchwegs positive Entwicklungen zu erwarten sind und auch der Beitrag der AP 2011 dazu positiv ist, ist das Bild bei der Ökonomie und beim Sozialen gemischt. Während sich zentrale ökonomische Indikatoren mit Unterstützung der AP 2011 verbessern, dürfte die negative Entwicklung bei den ackerfähigen Flächen weitergehen. Deren Verfügbarkeit ist für die Erbringung der Leistungen der Landwirtschaft entscheidend. Diese Entwicklung ist allerdings nicht eine Folge der AP 2011. Beim Sozialen ist die Einkommensentwicklung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung negativ, hier ist die AP 2011 bzw. die finanzielle Mittelausstattung der agrarpolitischen Instrumente mitverantwortlich. Die Zufriedenheit mit den Lebensumständen dürfte hingegen trotz der tendenziell zunehmenden Einkommensdisparität gleich bleiben.

Tabelle 34

Auswirkungen der AP 2011 auf die Nachhaltigkeit

Dimensionen	Indikatoren	Auswirkung der AP 2011 auf die Nachhaltigkeit
Ökonomie	Kapitalerneuerung	≈ Neutral
	Boden (Quantität)	≈ Neutral
	Arbeitsproduktivität	+ Positiv
	Staatsverschuldung (Staatsausgaben)	+ Positiv
	Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit	+ Positiv
	Wettbewerbsfähigkeit	+ Positiv
Ökologie	Ökologische Ausgleichsflächen	+ Positiv
	Pflanzenschutzmittelverkauf	+ Positiv
	Phosphorüberschüsse	+ Positiv
	Stickstoffeffizienz	+ Positiv
	Energieeffizienz	+ Positiv
Soziales	Ausbildung	≈ Neutral
	Lebensqualitätsvergleich	≈ Neutral
	Einkommensvergleich	- Negativ

Bericht über die Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011)

1 Vorbemerkungen

Mit Beschluss vom 14. September 2005 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), eine Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) durchzuführen. Die Vorlage beinhaltet Änderungen in sechs Bundesgesetzen (Landwirtschaftsgesetz, Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht, Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, Lebensmittel- und Tierseuchengesetz).

Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 16. Dezember 2005. Für den vorliegenden Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung wurden die Stellungnahmen der 350 Vernehmlassungsteilnehmer berücksichtigt, die bis Ende Januar 2006 eingegangen waren. Die verwendeten Abkürzungen sind aus dem Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer (Anhang) ersichtlich.

2 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in der Reihenfolge Kantone, politische Parteien und Organisationen dargelegt.

2.1 Grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage

Allgemeines

Die Stossrichtung der Agrarpolitik 2011 (AP 2011) wird von allen Kantonen grundsätzlich als richtig erachtet. Einigkeit besteht auch darüber, dass für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik der Verfassungsartikel weiterhin massgebend sein soll. Hingegen werde die Zwischenbilanz der bisherigen Reformen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu positiv dargestellt. Für die Kantone ZH, NW, UR, VD, VS, NE und JU muss die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaftsbetriebe verbessert werden. Eine Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass das vorgeschlagene Tempo zu hoch sei. Die bäuerlichen Einkommen kämen dadurch zu stark unter Druck. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden als ungenügend bezeichnet. Die AP 2011 müsse substanziell nachgebessert werden.

Grossmehrheitlich verlangen die Kantone, dass die Marktöffnungen und der Abbau der Marktstützung erst vorzunehmen seien, wenn die WTO-Verpflichtungen oder andere internationale Abkommen dies erfordern. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die AP 2011 nicht ausreiche, um die Auswirkungen der WTO und von Freihandelsabkommen abzufedern. Hauptsächlich die Kantone der West- und Nord-

westschweiz (BE, SZ, FR, SO, VD, VS, GE, JU, NE, NW) verlangen die Beibehaltung der heutigen Mittelverteilung in Bezug auf die Marktstützung. Der Kanton BE und der Kanton VS wollen mehr Mittel für die Direktzahlungen. Vereinzelt (BE, GE) wird auch eine Erhöhung der Marktstützung gewünscht. Die Kantone BS, BL, AI, UR und ZG akzeptieren explizit die Umlagerung der Marktstützung zu den Direktzahlungen. Die Kantone ZH, SG, TG, JU, VS, GE und NE fordern, dass bei der Ausgestaltung der Massnahmen vermehrt regionale Bedürfnisse berücksichtigt werden. Eine Mehrheit der Kantone (LU, UR, OW, ZG, SO, SH, AR, AI, TG, VD, VS, NE, JU, GE) betont, dass nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die vor- und nachgelagerten Branchen ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Preissenkungen zukünftig an die Konsumenten weitergeben müssen. BS und BL fordern eine sechste Handlungssache, welche die Bereiche Ökologie und Tierwohl abdeckt.

Die politischen Parteien sind einhellig der Meinung, dass mit der AP 2011 die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Verfassungsartikel weiterhin sichergestellt werden müssen. FDP, SPS, CVP und LPS unterstützen grundsätzlich das Revisionspaket, wobei das Reformtempo unterschiedlich beurteilt wird. Die FDP und LPS wünschen eher eine Beschleunigung, währenddem die CVP einen langsameren Abbau der Marktstützung vorschlägt. Die FDP beantragt, das Reformpaket auf zwei statt vier Jahre zu beschränken. Diesem Paket habe die AP 2015 zu folgen mit der klaren Zielsetzung, spätestens im Jahr 2015 mit allen Ländern der EU gegenseitigen freien Handel zu erreichen. Für die SVP haben die bisherigen Reformprozesse ihr Ziel verfehlt. Sie lehnt das Revisionspaket kategorisch ab, weil es ungenügend sowie sozial und ökonomisch nicht verträglich sei und der Landwirtschaft keine Perspektiven biete. Auf die Umlagerung der Marktstützung in Direktzahlungen sei zu verzichten. Die EDU begrüsst einen verstärkten Markt ohne Exportsubventionen, auf der Basis von Kostenwahrheit und Referenzpreisen aus Ländern mit vergleichbaren Produktionsbedingungen. Die einheimische Qualitätsproduktion soll stärker gewichtet werden («Fair-trade» bzw. Ökozollzuschlag auf importierte Agrarprodukte). Die SPS, GPS und EVP wollen mit der AP 2011 eine stärkere Gewichtung der ökologischen Anliegen und eine nachhaltigere Landwirtschaft erreichen. Sie fordern eine zusätzliche Handlungssache «Ökologie und Tierwohl». Die SPS verlangt, dass die abgebauten Marktstützungsmittel zum Ausbau der ökologischen Direktzahlungen verwendet werden. Die EDU verlangt eine Überprüfung des Subventionssystems inkl. Direktzahlungen und fordert ein leistungsabhängiges System zugunsten der Landwirtschaft, das nicht indirekt die Konsumentenpreise verbilligt. Die GPS möchte den ÖLN mit zusätzlichen Elementen ergänzen. GPS und EVP bezeichnen die Massnahmen der fünften Handlungssache als zu wenig effektiv. Für die CVP ist es wichtig, dass alle nationalen Politikbereiche, und nicht nur die Landwirtschaft, in die zukünftigen Reformprozesse einbezogen werden. Die CVP, EVP und EDU betonen, dass mit der AP 2011 nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die vor- und nachgelagerten Bereiche ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern müssen. Die EDU fordert als zusätzliche Massnahme der fünften Handlungssache, dass die behördliche Regulierungsdichte überprüft und reduziert wird.

Die bäuerlichen Organisationen wehren sich grossmehrheitlich gegen die vorgeschlagenen Reformschritte. Insbesondere der SBV kann die Vorlage nicht mittragen und verlangt substantielle Nachbesserungen. Das Tempo des Anpassungsprozesses sei zu hoch. Die Marktstützung sei weitgehend beizubehalten. Die Verkaufszulage müsse noch mindestens 15 Rappen pro kg betragen und die kulturspezi-

fischen Beiträge im Pflanzenbau seien weiterzuführen. Alle bäuerlichen Organisationen kritisieren den vorausseilenden Gehorsam im Hinblick auf kommende internationale Abkommen, insbesondere die laufende WTO-Runde, und fordern keinen autonomen Abbau des Grenzschutzes. Falls es zu einem Abschluss mit der WTO oder zu einem FHA kommt, wird erwartet, dass im Rahmen einer «Doha-Lex» und einer «FHA-Lex» umfassende flankierende Massnahmen gewährt werden. Uniterre verlangt, dass bezüglich Qualität und Herstellungsverfahren für Importe und für Inlandprodukte gleiche Anforderungen gelten müssen. Für die Weiterentwicklung der AP soll der Verfassungsartikel massgebend sein und die zukünftige AP soll in einem sozialverträglicheren Rahmen ausgestaltet werden. Die bisherigen Reformen würden v.a. in den wirtschaftlichen und sozialen Bereichen deutliche Mängel aufweisen und seien deshalb zwingend zu verbessern. Alle bäuerlichen Organisationen weisen darauf hin, dass auch die vor- und nachgelagerten Branchen strukturelle Anpassungen vornehmen müssen.

Die Organisationen des biologischen Landbaus und die Umweltschutzkreise begrüssen die Stossrichtung der AP 2011. Die Umlagerung der Exportbeiträge und der direkten Marktstützung zu den Direktzahlungen seien aussenpolitisch aufgrund der WTO-Verhandlungen und bilateralen Verträge unumgänglich. Laut Bio-Suisse wird jedoch die an den gesellschaftlichen Werten Ökologie, Tierwohl und Qualität orientierte landwirtschaftliche Produktion vernachlässigt. Bio-Suisse ist deshalb mit der strategischen Weichenstellung nicht einverstanden. Die Handlungssachsen entsprechen nicht dem Verfassungsauftrag, der eine ökologisch produzierende, multifunktionale Landwirtschaft verlangt. Auf der Massnahmenebene bestehe hingegen mehr Konsens mit dem bundesrätlichen Vorschlag. Alle Bio-, Umwelt-, Natur- und Tierschutzverbände fordern in der AP 2011 eine neue Handlungsachse, die auf mehr Ökologie und Tierwohl hinweist. Entsprechend sei der ökologische Leistungsnachweis zu stärken und die ökologischen und ethologischen Direktzahlungen seien zu erhöhen. Die Umweltschutzkreise verlangen zudem, dass die Evaluationen weitergeführt und langfristige ökologische Ziele definiert werden.

Die Konsumentenorganisationen, der Detailhandel und die meisten Umwelt- und Wirtschaftsverbände sowie Institutionen in Bezug auf Forschung, Bildung und Beratung, fordern längerfristige Perspektiven für die Landwirtschaft. Die Wirtschaftskreise (economiesuisse, SGV, Coop) setzen sich für einen verstärkten landwirtschaftlichen Strukturwandel ein. Die Preise seien auf allen Stufen schrittweise an das Niveau der EU anzunähern. Dies sei aber nur möglich, wenn auch die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft, für die Verarbeitung und den Handel deutlich verbessert würden. Im Gegensatz zu den bäuerlichen Kreisen muss für den SGB und die hotelleriesuisse der heutige Selbstversorgungsgrad nicht unbedingt gehalten werden. Der SGB wäre bereit, die Direktzahlungen zu erhöhen, falls die Lebensmittel durch den Abbau des Grenzschutzes billiger würden. Der SGV setzt sich dafür ein, dass landwirtschaftliche Hobbybetriebe im Talgebiet von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Er lehnt eine kleinbäuerliche Nebenerwerbslandwirtschaft ab, die andere Wirtschaftszweige und namentlich das Gewerbe mit staatlicher Förderung und anderen Privilegien konkurrenziert.

Uniterre und der SGB fordern einen Normalarbeitsvertrag für bäuerliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das BZS möchte die Landwirtschaft von der Mehrwertsteuer befreien. Coop will keine Versteigerung von Zollkontingenten und setzt sich für eine Beibehaltung des Schoggigesetzes ein.

Mehrheitlich wird die Erhöhung der Gewerbegrenze auf 1,0 Standardarbeitskräfte (SAK) im Bodenrecht befürwortet. Die Abschaffung der Preisbegrenzung für landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe sowie der Belastungsgrenze auf landwirtschaftlichen Grundstücken trifft hingegen auf grossen Widerstand. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt den Vorschlag, die gänzlich in der Bauzone gelegenen Grundstücke nicht mehr dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht zu unterstellen. Hingegen wehrt sie sich gegen die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit bei überhöhten Pachtzinsen landwirtschaftlicher Grundstücke.

Finanzierung

Die 10 Kantone ZH, LU, GL, FR, BS, SH, AR, SG, GR und AG sind mit den für die Jahre 2008 bis 2011 vorgeschlagenen landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen von total 13,458 Mrd. Franken einverstanden oder äussern sich nicht dazu. Für den Kanton TG dürfen die Zahlungsrahmen nicht weiter gesenkt werden. Die Mehrheit oder 15 Kantone fordern eine Erhöhung der Zahlungsrahmen. Die Kantone NW, OW, VD und JU verlangen den gleich hohen Gesamtbetrag wie in den laufenden Zahlungsrahmen (14 092 Mia. Franken) plus 500 Millionen Franken Teuerungszuschlag. Die anderen Kantone verlangen keinen Teuerungsausgleich. Der Kanton BE fordert 140 Millionen Franken höhere Direktzahlungen und eine um 644 Millionen Franken geringere Senkung der Marktstützung. Der Kanton SH möchte mehr Mittel für den Ackerbau. Die Westschweizer Kantone und das Tessin legen Wert darauf, dass die Erhöhung der Familienzulagen nicht aus den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanziert wird.

Die SPS und GPS bezeichnen die Zahlungsrahmen in der AP 2011 als vertretbar. Für die EDU müssen sie überprüft werden, weil auch die Anzahl der Betriebe abgenommen hat. Die SPS wünscht eine Aufhebung der Mineralölsteuer-Rückgabe. Die SVP fordert die Beibehaltung der aktuellen Zahlungsrahmen und die LPS wünscht, dass diese nochmals überprüft werden. Die CVP verlangt einen um 450 Millionen Franken höheren Gesamtbetrag. Damit soll die Zulage für silagefreie Fütterung beibehalten werden können und die Verkäsungszulage nur auf 15 Rappen pro kg Milch gesenkt werden.

Die meisten bäuerlichen Organisationen fordern höhere Zahlungsrahmen. Diese sollen denjenigen der AP 2007 entsprechen und an die Teuerung angepasst werden. Der SAV will zusätzlich 400 Millionen Franken mehr, die SMP 500 Millionen Franken mehr für die Milchmarktstützung. Der SAB fordert, dass die Erhöhung der Familienzulagen wie vorgeschlagen nicht aus den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen bezahlt wird.

Die meisten Bio-Landbauorganisationen, die Umweltverbände, der schweizerische Konsumentenschutz und einige Wirtschaftsverbände stimmen den neuen Zahlungsrahmen grundsätzlich zu. Gemäss *economiesuisse* bestehen jedoch ernsthafte Zweifel, ob mit den Direktzahlungen tatsächlich die Leistungsziele des Verfassungsauftrages erreicht werden. Deshalb stellt sie die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen für die Jahre 2008–11 in Frage. Die einzelnen Direktzahlungen müssten transparent begründet werden können.

2.2

Stellungnahmen zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)

Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)

Die Kantone VD, VS, NE, GE und JU, die Parteien SVP und EVP, die sich dazu geäußerten bäuerlichen Organisationen, FRC und SRVA-LBL fordern, dass die schweizerische Landwirtschaft, nebst der sicheren Versorgung der Bevölkerung, einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssouveränität leisten soll. Artikel 1 sei entsprechend anzupassen, weil 89 Prozent der Bevölkerung dieses Anliegen unterstützen. Weiter wird von den Kantonen VD, VS, NE, GE, JU, vielen bäuerlichen Organisationen (darunter SBV, AGORA, SGPV) und den landwirtschaftlichen Beratungszentralen vorgeschlagen, dass der Bund eine wirksame und geregelte Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte und Nahrungsmittel fördern sowie dauerhafte Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren der Land- und Ernährungswirtschaft sicherstellen soll. Dazu sei Artikel 2 zu ergänzen. Gemäss den Kantonen NW, SO, VD, VS, NE, JU, der SVP, einer Vielzahl von bäuerlichen Organisationen, der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen und den landwirtschaftlichen Beratungszentralen, sollen in Artikel 3 landwirtschaftsnahe Tätigkeiten durch Einbezug der Paralandwirtschaft aufgewertet werden. Diese Tätigkeiten seien wichtige Einnahmequellen und hätten grosses Wertschöpfungspotenzial. Der VSG fordert die Ermöglichung von Strukturverbesserungsmassnahmen auch für den produzierenden Gartenbau. Die SVP und einige kantonale bäuerliche Verbände wünschen in Anbetracht der unsicheren internationalen Entwicklung eine höhere Sicherheit bezüglich landwirtschaftliches Einkommen. Deshalb sei in Artikel 5 bezüglich des vergleichbaren Einkommens der Begriff «angestrebte» durch «sichergestellt» zu ersetzen. Eine Minderheit der kantonalen bäuerlichen Verbände fordert eine in Artikel 6 verankerte Grundlage, wonach die Zahlungsrahmen der Teuerung angepasst und jeweils gleichzeitig beschlossen werden.

Produktion und Absatz (2. Titel LwG)

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen

Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen ist unbestritten. NE, JU und VS fordern die Einführung der Möglichkeit einer Zwangsmitgliedschaft in Branchenorganisationen sowie weitergehende Modalitäten.

NE, GE, VD, NW, VS und JU fordern einen Antidumpingartikel 8b, welcher verhindern soll, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse unter dem Einstandspreis verkauft werden dürfen.

Die Stellung nehmenden Kantone betonen die Bedeutung der landwirtschaftlichen Absatzförderung. Das Instrument müsse im heutigen Umfang aufrecht erhalten bleiben. Der Kanton BL ist der Meinung, dass die verfügbaren Mittel für die Absatzförderung erhöht werden sollten. Der Vorschlag, kantonale Finanzhilfen nicht mehr als Eigenmittel der unterstützten Vorhaben anzurechnen, wird unisono abgelehnt. Aus Sicht der Stellung nehmenden Kantone ist keine Änderung von Artikel 12 notwendig.

Die Vorschläge bezüglich der Schaffung neuer Kennzeichnungsbestimmungen für Berg- und Bauernhofprodukte werden von den Vernehmlassern begrüsst. Dazu sind verschiedene Vorschläge für die Umsetzung auf Verordnungsstufe eingegangen.

Die Beibehaltung der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau wird von den Kantonen AG und UR weiterhin ohne Ausnahmen gefordert. TG und SH sind mit gewissen Ausnahmen einverstanden. GE, VD, SO, NE und VS stimmen der Ausnahmeregelung für die Abtrennung der Dauerkulturen ausdrücklich zu. NE und GE (letztere aber nur bis 2011) möchten einen parzellenweisen Bio-Weinbau erlauben. Der Kanton VS fordert die parzellenweise Bio-Produktion für alle Spezialkulturen.

Der vorgeschlagene Artikel 16^{bis} über die internationale Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben findet bei den Stellung nehmenden Kantonen starke Zustimmung. Elf Kantone haben sich grundsätzlich zum Thema Marktbeobachtung geäußert. Neun Kantone (AI, JU, NW, OW, SO, SZ, VD, VS und ZH) setzen sich grundsätzlich für noch mehr Markttransparenz und bessere Einsicht in die Bruttomargen ein. Die Entwicklung der Preisschere zwischen Produzenten- und Konsumentenpreis wird so nicht akzeptiert (JU, NE, VD, SZ). Von den nachgelagerten Verarbeitungs- und Handelsstufen wird verlangt, dass sie die tieferen Produzentenpreise weitergeben, damit die Konsumenten davon profitieren können (GE, JU, NE, NW, SO, VD). Handel und Verarbeiter sollen nun ihren Beitrag zur Kostensenkung ausweisen (NW, SO). Es wird deshalb nicht nur eine Verstärkung der Beobachtungstätigkeit/Margentransparenz verlangt, sondern auch ein Instrumentarium, um in das Preisgeschehen eingreifen zu können (JU, NE, NW, VD). Die Kantone AI, JU, NE, VD und VS wollen mehrere Handelsstufen beobachtet wissen. Die Mehrheit der Kantone, die sich zu diesem Thema geäußert haben (5 von 8), will die Kann-Formulierung von Artikel 27 in eine Muss-Formulierung überführen.

Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen und die landwirtschaftliche Absatzförderung sind unbestritten. Die SVP ist der Meinung, dass die Absatzförderung nicht an gemeinschaftliche, gesamtlandwirtschaftliche Massnahmen zu knüpfen sei. Die FDP betont die Bedeutung der Absatzförderung im Kontext des internationalen Wettbewerbes. Die Vorschläge bezüglich der Schaffung neuer Kennzeichnungsbestimmungen für Berg- und Bauernhofprodukte auf Verordnungsstufe werden von den Vernehmlassern begrüßt. Die GPS und die EVP verlangen, dass Bergprodukte im Berggebiet verarbeitet werden. Die SVP hingegen will, dass die Verarbeitung nicht nur im Berggebiet stattfindet. Die EDU wünscht keine staatlich definierten Produktionsmethoden. Betreffend die Frage der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau lehnen die Grüne Partei und die EVP eine Lockerung ab.

Der vorgeschlagene Artikel 16^{bis} über die internationale Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben findet bei der Grünen Partei Zustimmung.

Die SVP TG, FDP SO und die EVP fordern in Bezug auf die Preisbeobachtung noch mehr Markttransparenz. Die LPS fordert Interventionen zur Weitergabe der Kostensenkungen an die Konsumenten. Die SVP VD und FDP SO fordern mehr Markttransparenz über mehrere Handelsstufen.

Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen ist unbestritten. Der SBV fordert, zusammen mit weiteren rund 20 Vernehmlassern, die Einführung der Möglichkeit einer Zwangsmitgliedschaft in Branchenorganisationen sowie entsprechende weitergehende Modalitäten. Die Idee eines Antidumpingartikels 8b findet mit etwa 30 Vernehmlassern relativ breite Unterstützung. Die landwirtschaftliche Absatzförderung wird von einer sehr grossen Zahl der Vernehmlasser als ein wirkungsvolles, wichtiges Instrument der Agrarpolitik betrachtet. Es lässt sich der klare Schluss aus

den Stellungnahmen ziehen, dass der Stellenwert der Absatzförderung mit dem Abbau der übrigen Marktstützungsmassnahmen und angesichts des internationalen Wettbewerbs gestiegen ist. Eine grosse Mehrheit der Votanten setzt sich grundsätzlich für die Beibehaltung des materiellen und finanziellen Status quo ein. Wo möglich sollen die Effizienz der Absatzförderung noch gesteigert und zweckmässige Fokussierungen vorgenommen werden.

Die Vorschläge bezüglich der Schaffung neuer Kennzeichnungsbestimmungen für Berg- und Bauernhofprodukte auf Verordnungsstufe werden von den Vernehmlassern begrüsst. Es sind dazu verschiedene Vorschläge für die Umsetzung auf Verordnungsstufe eingegangen.

Die Beibehaltung der Gesamtbetrieblichkeit im biologischen Landbau findet mehrheitlich Zustimmung. Insbesondere die Vertreter des Biolandbaus sowie des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie der Berggebiete sind der Meinung, dass dieses Prinzip weiterhin im Gesetz verankert bleiben soll. Sie werden von Coop und der Stiftung für Konsumentenschutz unterstützt. Der SBV, gemeinsam mit etwa zehn weiteren Votanten aus dem Lager der konventionell wirtschaftenden Landwirtschaft, fordert eine Lockerung auf Gesetzesstufe. Bezüglich der Ausgestaltung der auf Verordnungsstufe festzulegenden Ausnahmen vom Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit bestehen unterschiedliche Positionen. Der Vorschlag, Dauerkulturen vom übrigen Betrieb abkoppeln zu können, findet ausserhalb der Kreise des Biolandbaus, des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie der Berggebiete eine recht breite Akzeptanz. Die Vertreter der Weinwirtschaft setzen sich für die Weiterführung des parzellenweisen Bio-Weinbaus ein. Die Getreideproduzenten fordern nach wie vor die Zulassung einer parzellenweisen Bio-Getreideproduktion.

Der vorgeschlagene Artikel 16^{bis} über die internationale Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben findet bei den Organisationen breite Zustimmung. Diesbezüglich geteilt sind die Meinungen in gewerblichen Kreisen.

Für die unveränderte Beibehaltung von Artikel 18 votieren verschiedene bäuerliche Organisationen sowie der Kanton BE. Konsumentenorganisationen verlangen demgegenüber eine Ausweitung des Geltungsbereichs. Die beiden Grossverteiler, der VSM und wenige Gewerbeverbände verlangen die Streichung des Artikels, da er ihrer Ansicht nach weder EU-kompatibel noch WTO-konform sei. Als Alternative machen sie die positive Auslobung von Schweizer Produkten geltend.

52 Organisationen, insbesondere aus den Bereichen Produktion und Endverbraucher, unterstützen grundsätzlich die Anstrengungen zur Markttransparenz und zur Beobachtung der Märkte. Sie stellen Artikel 27 nicht in Frage. Mindestens 37 Organisationen, darunter auch die wichtigsten Produzentenverbände setzen sich für eine noch weitergehende Transparenz in den beobachteten Märkten ein. 23 Organisationen, darunter auch Konsumentenvertreter verlangen, dass die sinkenden Produzentenpreise den Konsumenten weitergegeben werden und die nachgelagerten Stufen ihren Beitrag zur Kostensenkung leisten müssen. 16 Organisationen (insbesondere aus dem Kreis der Produktion) verlangen explizit zur jetzigen Beobachtungsaufgabe zusätzliche Interventionsmöglichkeiten. Sollte dies nicht möglich sein, begrüsst die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen das Engagement der Sektion Marktbeobachtung (BLW).

24 Organisationen, insbesondere aus bäuerlichen Kreisen, wollen noch mehr Handelsstufen in die Margenbeobachtung mit einbeziehen. Vier Organisationen, darunter die SKS wollen die Wettbewerbssituation in den nachgelagerten Stufen analysiert wissen. Der SBV und 26 weitere Organisationen verlangen eine Muss-Formulierung in Artikel 27.

Coop (inkl. Bell) und VSM sind für die Streichung von Artikel 27.

Milchwirtschaft

Alternativen zum Konzept der graduellen Umlagerung von Mitteln der Marktstützung zu einem RGVE-Beitrag für alle Kuhhalter werden in den Stellungnahmen nicht vorgeschlagen. Gewicht gelegt wird aber auf wettbewerbsmässig neutrale staatliche Rahmenbedingungen für Käse- und Molkereimilch. Auch wenn somit die vorgeschlagene Stossrichtung der künftigen Milchpolitik nicht grundsätzlich auf Ablehnung stösst, wird umso vehementer das Ausmass und die zeitliche Abfolge des Stützungsabbaus von landwirtschaftsnahen Kreisen kritisiert. Gleiche Vorbehalte in unterschiedlicher Intensität sind auch bei der Mehrheit der anderen Stellungnahmen zu entnehmen. Generell wird der zusätzliche Reformdruck auf die Land- und Milchwirtschaft durch noch nicht konkretisierte internationale Verpflichtungen als unnötig abgelehnt. Begrüsst wird die Weiterführung der Verkäsungszulage, allerdings wird gefordert, dass sie auf deutlich höherem Ansatzniveau als vorgesehen festgesetzt wird. Mehrheitlich auf Unverständnis stösst in vorwiegend bäuerlichen Stellungnahmen die Absicht, die Mehrkosten der Milchgewinnung aus silofreien Futter über den Markt und nicht mehr aus öffentlichen Mitteln abgelden zu lassen. Relativ viele Vernehmlasser der Milchbranche verlangen zudem, das bisherige preisstützende Instrumentarium mit Inland- und Ausfuhrbeihilfen unbefristet bzw. nur solange dafür eine völkerrechtliche Grundlage gegeben ist, weiterzuführen. Speziell bäuerliche Organisationen verweisen diesbezüglich auf die positive Hebelwirkung für den Milchpreis und damit auf das Einkommen der Milchproduzenten.

Mehrere Kantone mit einem bedeutenden Anteil des Primärsektors (BE, TG, VD, FR, VS, NW, OW, SZ) sind mit einer Umlagerungsstrategie zulasten von Marktstützungen nicht oder nur bedingt einverstanden. Sie leiten daraus grosse Beeinträchtigungen für das landwirtschaftliche Einkommen, die Besiedelung von Randgebieten und für die Selbstversorgung ab. Die Weiterführung der wichtigsten Stützungsinstrumente – Verkäsungszulage und Zulage für silagefreie Fütterung – wird aber auch von der grossen Mehrheit der übrigen Kantone gefordert, wobei eine Erhöhung der Verkäsungszulage von den vorgesehenen 10 auf 15 Rappen, teilweise auf 18 Rappen, beantragt wird.

Die SPS, CVP und GPS unterstützen ausdrücklich die Stossrichtung im Sektor Milch, für die FDP ist der Zeithorizont der Umstrukturierung zu lang.

Nationale Organisationen wie SBV, AGORA, Uniterre oder SMP und weitere Milchverbände sind mit den Vorschlägen nicht zufrieden oder lehnen sie ab. Der zu radikale Abbau der Marktstützung in Verbindung mit verstärkter Marktöffnung verschärfe das Ungleichgewicht zwischen der Abgeltung von Produktions- und Pflegeleistung und lasse sich auch durch internationale Verpflichtungen nicht begründen. Der hauptberuflichen Milchproduktion werde die Perspektive genommen. Ohne Not würden marktstabilisierende, einkommensstützende und die Arbeitsplätze erhaltenden Massnahmen über Bord geworfen.

Für gewerbliche Milchverarbeiter (Fromarte) ist die Balance zwischen gelber (Käse) und weisser (Molkereiprodukte) Linie gestört, weil der Grenzschutz nur einseitig bei Käse abgebaut werde und daraus eine Diskriminierung der Käsehersteller entstehe. Es brauche diesbezüglich eine transparente Bewertung aller künftigen Instrumente der Milchpolitik, die Allgemeinverbindlichkeit von Massnahmen sei in diesem Zusammenhang nicht mehr vorzusehen. Organisationen der Käse- und Milchbranche unterstützen grundsätzlich die Mittelumlagerung, sehen dafür aber auch eine längere Zeitdauer vor. Sie sprechen sich zugunsten einer unbefristeten Weiterführung der Zulagen auf möglichst hohem Niveau aus. Wichtig ist für sie ein stabiles konkurrenzfähiges Milchangebot und damit auch das Bekenntnis zu einer produzierenden Landwirtschaft (VMI, BOM, BAER AG). Im gleichen Sinne äussern sich auch die wichtigen Molkereiuenternehmen. Die Grossverteiler Coop und Migros opponieren im Wesentlichen nur gegen die Versteigerung der Importkontingente von Butter und Milchpulver, weil damit ein preistreibender Effekt und die Alimentierung der Bundeskasse verknüpft sei.

Viehwirtschaft

Gegen eine Lockerung der aktuellen Höchstbestände spricht sich der Kanton LU aus. Die Kantone BL, BS, GE, JU, NE, NW, OW und SZ befürworten die aktuelle Gesetzgebung zur Verteilung der Zollkontingente Fleisch. Um die Effekte der Versteigerung der Zollkontingente Fleisch genauer analysieren zu können, verlangen die Westschweizer Kantone GE, JU und NE ein aufmerksames Beobachten der Produzenten- und Konsumentenpreise durch das BLW. Neben 10 Prozent des Rind- und Schaffleisches soll neu auch 20 Prozent des Pferdefleisch-Einfuhrkontingentes nach einer Inlandleistung verteilt werden. Die Kantone BE, BL, BS, FR, JU, NE, SO und VS begehren diese Sonderregelung, weil sie dadurch einen positiven Effekt auf den Produzentenpreis erwarten. Die Ablösung des Zollkontingent-Systems durch ein Einzollsystem für Fleisch wird von sämtlichen Kantonen abgelehnt. Alle Kantone, ausgenommen GR und VD, unterstützen die vorgeschlagenen griffigeren Bestimmungen für überwachte öffentliche Märkte und die Mindestauffuhrzahl von 50 Tieren, welche für die finanzielle Bundesunterstützung verlangt wird. Für eine Limite von 40 Tieren setzt sich der Kanton GR ein und der Kanton VD postuliert eine signifikant tiefere Limite als 50 Tiere. Keine Opposition erwuchs der geplanten Kürzung der Marktstützungsmittel für den Fleisch- und Eiermarkt. Neun Kantone (AI, GL, JU, NW, OW, SO, SZ, VD und VS) schlagen einen neuen Artikel zur Förderung der Arbeitsteilung zwischen dem Tal- und dem Berggebiet vor. Dieser Artikel soll nach der Aufhebung der Zusatzkontingente Milch per 1. Mai 2009 als gesetzliche Grundlage für Ersatzmassnahmen dienen. Gegen die vorgeschlagene neue Verteilungsart Windhund an der Grenze für das Zollkontingent Pferde opponiert lediglich der Kanton JU. Acht Kantone (BL, FR, JU, NE, OW, SO, SZ und VS) verlangen, die Ausrichtung der Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutzvieh als bewährte Massnahme weiterzuführen, solange es die internationalen Regeln zulassen. Der Kanton GR verlangt ausdrücklich die Streichung der Beiträge, weil diese den Markt verfälschten. 13 Kantone wollen, dass die Verwertung der Schafwolle weiterhin unterstützt wird, weil nur so eine ökonomisch tragbare, ökologisch sinnvolle und ethisch vertretbare Verwertung des Naturproduktes Wolle auf Dauer gewährleistet sei. Demgegenüber verlangt der Kanton GR ausdrücklich die Streichung der Wollbeiträge.

Die GPS fordert, dass die per 1. Januar 2004 angehobenen Höchstbestände wieder auf das ursprüngliche Niveau gesenkt werden. Für die Aufhebung der Massnahme setzt sich hingegen die SVP TG ein. Die SVP TG und SVP VD lehnen Änderungen der aktuellen Gesetzgebung zur Verteilung der Zollkontingente Fleisch ab. Sie opponieren auch gegen einen möglichen Wechsel hin zu einem Einzollsystem. Die SVP LU möchte, dass nicht nur 10 Prozent, sondern 20 Prozent der Zollkontingente Fleisch von Tieren der Rinder- und Schafgattung nach der Zahl der ersteigerten Tiere auf öffentlichen Märkten verteilt werden. Zur Förderung der Arbeitsteilung zwischen dem Berg- und dem Talgebiet schlägt die CVP LU einen neuen Artikel vor. Gestützt darauf soll für zugekaufte trächtige Rinder oder Kühe aus dem Berggebiet ein um 40 Prozent höherer Raufutterverzehrbeitrag im ersten Jahr im Talgebiet ausgerichtet werden. Die SVP LU verlangt die weitere Unterstützung der innovativen Projekte zur Wollverwertung sowie die Beibehaltung der Exportbeiträge, solange es die internationalen Regeln zulassen.

Migros und Coop, die FIAL und weitere gewerbliche Organisationen und Verarbeitungsbetriebe fordern das rasche Aufnehmen der Verhandlungen zur Erweiterung der bilateralen Abkommen mit der EU. Für den gesamten Fleischbereich soll möglichst bald eine schrittweise und vollständige Handelsliberalisierung gegenüber der EU angestrebt werden.

Sehr unterschiedlich präsentiert sich die Haltung der Organisationen zu den Höchstbeständen. Migros, Coop, economiesuisse, Suisseporcs, Swiss Beef sowie weitere bäuerliche Organisationen verlangen deren Aufhebung. GalloSuisse spricht sich hingegen für den Status quo aus. Zahlreiche Bio- und Tierschutzorganisationen, der WWF, Pro Natura und der VKMB verlangen vom Bundesrat, er solle die Erhöhung der Höchstbestände auf den 1. Januar 2004 rückgängig machen.

Der SBV, die kantonalen Bauernverbände und bäuerliche Organisationen unterstützen grossmehrheitlich den vom LwG vorgegebenen schrittweisen Übergang zur Versteigerung der Zollkontingente Fleisch. Gleichzeitig verlangen sie die Beibehaltung der Inlandleistung aufgrund der Anzahl ersteigeter Tiere ab überwachten öffentlichen Märkten, welche für zehn Prozent der Zollkontingentsanteile Rind- und Schaffleisch massgebend sind. Von verschiedenen Organisationen wird unterstrichen, dass v.a. ersteigerte Kälber weiterhin als Inlandleistung gelten sollten. Westschweizer Bauernverbände (AGORA, Prométerre, CJA, CNAV, CAJB, Agri Genève) und der Freiburgerzuchtverband begehren, dass 20 Prozent der Zollkontingentsanteile Pferdefleisch neu nach einer Inlandleistung zugeteilt werden. Auch der Schweizerische Ziegenzuchtverband will neu eine Inlandleistung für zehn Prozent der Zollkontingentsanteile Ziegenfleisch. Der SBV und zahlreiche bäuerliche Organisationen machen beliebt, zu prüfen, wie weit die mit der AP 2007 erfolgte Abkehr von der Inlandleistung die Erwartungen erfüllt hat und inwieweit eine Rückkehr zum Inlandleistungssystem sinnvoll und realisierbar ist. Allerdings sieht der SBV einen allfälligen Systemwechsel frühestens mit der AP 2015. Der SBV und einige bäuerliche Organisationen verlangen im Weiteren, dass die Versteigerungserlöse Fleisch zweckgebunden für die Landwirtschaft eingesetzt werden müssen. Ferner beantragen einige bäuerliche Organisationen, das BLW solle die Produzenten- und Konsumentenpreise im Zusammenhang mit der Versteigerung aufmerksam beobachten. Geschlossen lehnen bäuerliche Organisationen eine Ablösung des Zollkontingentsystems durch ein Einzollsystem für Fleisch ab. Gegenteilig äussern sich die beiden Grossverteiler, der VSM und der SGV sowie die FIAL. Das Versteigerungsverfahren habe zu einer Konzentration der Einfuhr geführt und die Konsumentenpreise

nicht positiv beeinflusst. Das Zollkontingents-System solle daher durch ein Einzollsystem abgelöst werden. Die Vorbereitungen dazu müssten rechtzeitig an die Hand genommen werden.

Sämtliche bäuerlichen Organisationen befürworten die unveränderte Weiterführung der neutralen Qualitätseinstufung und die Übertragung der entsprechenden öffentlichen Aufgaben an eine geeignete Organisation. Sie setzen sich ebenfalls für eine Fortsetzung der temporären Stützungsmaßnahmen für den Eiermarkt ein. Viele bäuerliche Organisationen lehnen eine Kürzung der Marktentlastungsmittel für Fleisch ab oder bedauern die Kürzung sehr. Der SBV und weitere bäuerliche Organisationen akzeptieren die Reduktion der Beiträge, sofern in Krisensituationen Zusatzkredite gesprochen werden können. Die Suisseporcs verlangt neu Ausfuhrbeihilfen für Schweinefleisch.

Fast alle bäuerlichen Organisationen befürworten die vorgeschlagenen klareren Bestimmungen für öffentliche Märkte und die Mindestauffuhrzahl von 50 Tieren, welche für die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Märkte nötig ist. Gleichzeitig verlangen einige davon mehr Flexibilität, indem zwei Marktplätze in nächster Nähe als ein Marktplatz betrachtet werden, wenn sie an einem Tag durch das selbe Team überwacht werden. Die LOBAG macht beliebt, für neue Marktplätze die Mindestauffuhrzahl während ein paar Jahren nicht festzulegen. Einige bäuerliche Organisationen postulieren speziell die Weiterführung der Kälbermärkte. Eine tiefere Mindestauffuhrzahl (40 oder weniger Tiere) fordern wenige kantonale und regionale Bauernverbände. Die Proviande, der SBV und wenige bäuerliche Organisationen sind grundsätzlich mit den vorgeschlagenen Massnahmen einverstanden, möchten sie hingegen in die Leistungsvereinbarung BLW-Proviande aufnehmen. Beide Grossverteiler und der STS lehnen die staatliche Mitfinanzierung der öffentlichen Märkte ab. Vier Pfoten beantragt zusätzliche Kriterien für das Tierwohl (z.B. Transportdauer), die zusammen mit Tierschutzorganisationen erarbeitet werden sollen.

Der SBV, die SAB, kantonale Bauernverbände und viele weitere bäuerliche Organisationen fordern einen neuen Artikel zur Förderung der Arbeitsteilung zwischen dem Tal- und dem Berggebiet. Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung per 1. Mai 2009 fallen die Zusatzkontingente Milch weg, welche diese Arbeitsteilung unterstützen. Der Bund soll über einen neuen Artikel Ersatzmassnahmen ergreifen. Als Möglichkeit schlagen einige vor, dass der RGVE-Beitrag für zugekaufte trächtige Rinder oder Kühe aus dem Berggebiet im ersten Jahr im Talgebiet erhöht wird. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag der LOBAG, pro gekauftes Tier eine zusätzliche GVE für den RGVE-Beitrag geltend machen zu können.

Der SBV und einige kantonale Bauernverbände befürworten die Verteilungsart Windhund an der Grenze zur Verteilung des Zollkontingentes Pferde. Abgelehnt wird das System lediglich vom jurassischen und vom Genfer Bauernverband. Die Pferdezuchtorganisationen haben sich nicht zum Vorschlag geäußert. Grundsätzlich positiv beurteilt der Pferdehändlerverband den Wechsel von der Versteigerung zu einem Windhund-System. Er macht indessen Vorbehalte wegen der «Freipassproblematik» und weil es im ersten Jahr eventuell zu einer vorzeitigen Ausnützung des Zollkontingents kommen könnte. Deshalb bevorzugt der Händlerverband die Verteilungsart Windhund an der Bewilligungsstelle.

Der SBV, die SAB, der SMP und weitere schweizerische und kantonale landwirtschaftliche Organisationen sowie die Zuchtorganisationen fordern die Beibehaltung der Exportbeiträge, solange es die internationalen Regeln zulassen. Demgegenüber verlangt der VSM ausdrücklich die vorgesehene Streichung von Artikel 26, weil die Ausführbeiträge den Inlandmarkt verfälschen und der Produktion falsche Signale vermitteln.

Der SBV und zahlreiche weitere bäuerliche Organisationen sowie die Verwerter der inländischen Schafwolle verlangen die Beibehaltung der bisherigen Unterstützung der Wollverwertung. Der Schweizerische Schafzuchtverband und einige angeschlossene Organisationen fordern eine Erhöhung der Verwertungsbeiträge auf 1,8 Millionen Franken pro Jahr. Demgegenüber unterstützt der VSM ausdrücklich die Streichung der Wollbeiträge.

Ackerbau

Einzelne Kantone lehnen den Abbau der Marktstützung und die Umlagerung freier werdender Mittel zu den Direktzahlungen ab. 12 Kantone (BE, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD, NE, GE, JU) mit bedeutenden Ackerflächen empfehlen, die Leistungsaufträge für Zuckerrüben, Ölsaaten und Kartoffeln sowie die Anbaubeiträge für Ölsaaten weiterzuführen. Sechs Kantone (BE, SO, VD, NE, GE, JU) möchten die Schwellenpreise für Futtermittel und den Kontingentszollansatz (KZA) für Brotgetreide weniger stark oder später reduzieren als vorgeschlagen. Der Kanton FR will auf eine Reduktion verzichten, weil importierte preisgünstige Futtermittel die Probleme mit überschüssigem Ammoniak und Phosphor verschärfen. Sechs Kantone (SO, SG, VD, VS, NE, JU) verlangen, Artikel 26 als Grundlage der Ausführbeiträge für Saatkartoffeln und Kartoffelprodukte zu belassen. Acht Kantone (BE, SO, SG, VD, VS, NE, GE, JU) möchten das Teilzollkontingent Kartoffeln weiterhin auf Grund einer Inandleistung verteilen und lehnen den vorgeschlagenen Artikel 22^{bis} ab. Die Kantone GE und JU möchten die nachwachsenden Rohstoffe stärker fördern.

Die SPS und die GPS begrüßen die Umlagerung der Marktstützung in Direktzahlungen sowie die Aufhebung der Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau. Die SVP und die LPS möchten die Leistungsaufträge für Zuckerrüben, Kartoffeln und Ölsaaten weiterführen, um die Produzentenpreise zu stützen und eine angemessene Selbstversorgung zu sichern. Die EDU wünscht für Marktregulierungen als Referenzpreise franko Schweizergrenze kostendeckende Preise aus Ländern mit vergleichbaren Produktionsbedingungen heranzuziehen und nicht Dumping-Weltmarktpreise. Die SPS unterstützt die Senkung der Schwellenpreise für Futtermittel. Die GPS lehnt die Reduktion ab und verlangt eine Grundsatzdiskussion über die Auswirkungen. Die LPS und die EDU unterstützen die Streichung von Artikel 26 und der Ausführbeiträge. Die SPS und die GPS befürworten die Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln. Die SVP lehnt die Versteigerung ab. Die SVP will Pilotprojekte für die Energiegewinnung aus Zuckerrüben und Raps unterstützen.

Migros und Coop sind mit der Umlagerung der Mittel für die Verarbeitung von Zuckerrüben einverstanden und verlangen eine Anpassung des Grenzschutzes an das EU-Schutzniveau. Die SKS möchte die Zuckerproduktion schrittweise aufgeben und die Zölle auf Zucker aufheben. Der FRC unterstützt den Anbau von Rüben nur, weil sie die Fruchtfolge verbessern. Die Nahrungsmittelindustrie (FIAL, Nestlé, Chocossuisse, Biscossuisse) möchte den Zuckerzoll künftig auf die Differenz des Weltmarktpreises zum EU-Preis beschränken. Angesichts des absehbaren Preisdrucks verlangen SBV und Prométerre die Weiterführung der Beiträge für die Verarbeitung

von Zuckerrüben. Die SRAKLA bezweifelt, dass die vorgesehenen Flächenbeiträge ausreichen, um kostendeckend Zuckerrüben zu produzieren. Die Organisationen der Zuckerwirtschaft verlangen eine bessere Unterstützung des Rübenanbaues, damit der Verfassungsauftrag der sicheren Versorgung der Bevölkerung erfüllt werden könne. Migros und Biscosuisse sind mit dem Umbau der Marktstützung für Ölsaaten einverstanden und verlangen einen Abbau des Grenzschutzes auf Ölen und Fetten. Die SKS schlägt vor, in Artikel 56 «Produktion» durch «Anbau» zu ersetzen. SBV, AGORA, kantonale bäuerliche Organisationen, swiss granum, SGPV, VKGS und FIAL wollen den Leistungsauftrag für Ölsaaten und die Flächenbeiträge weiterführen. SwissOlio verlangt, den Leistungsauftrag und die Zollbegünstigung an die Ölwerke beizubehalten und diese Forderung in die Botschaft aufzunehmen. AGORA und Pflanzenbauorganisationen (swissem, swiss granum, SGPV) verlangen die Weiterführung der Leistungsaufträge für die Produktion von Saat- und Pflanzgut. Swissem und ASS befürchten einen massiven Zollabbau durch die Beschlüsse der WTO und verlangen als neue Massnahme einen Anbaubeitrag für Getreidesaatgut. SBV, Prométerre, swissem, SRP, SGP, FIAL und Nestlé sind mit der Schwellenpreisreduktion für Futtermittel grundsätzlich einverstanden. Der Grenzschutz soll für Energie- und Eiweissträger im selben Ausmass reduziert und die Reduktion zeitlich gestaffelt werden. Der KZA für Brotgetreide soll im gleichen Ausmass gesenkt werden. Verschiedene Vernehmlasser (VSF, Proviande, SVV, VSM, frifag, VSGF, Migros, SGV, Biscosuisse) verlangen eine stärkere Senkung der Schwellenpreise und des KZA für Brotgetreide. Coop wünscht bereits ab Mitte 2006 jährlich eine Zollreduktion auf Getreide und eine sofortige Aufhebung der Zölle auf Eiweissträgern. VKMB, Uniterre, SRAKLA, IP-Suisse und Umweltorganisationen lehnen die Reduktion der Schwellenpreise ab. SGPV und VKGS wehren sich gegen eine überhöhte Senkung des Grenzschutzes für Brotgetreide.

Coop und WEKO befürworten die Aufhebung der Beiträge für die Ausfuhr und die Verwertung von Kartoffeln. Swisspatat und swisscofel anerkennen die Notwendigkeit, die Ausfuhrbeiträge für Saatkartoffeln und Kartoffelprodukte schrittweise aufzuheben und möchten frei werdende Mittel für die Unterstützung des Qualitätssicherungsdienstes verwenden. SBV, AGORA und weitere bäuerliche Organisationen weisen darauf hin, dass die Landwirtschaft Instrumente für Verkäufe auf internationalen Märkten brauche. SBV, BZS, IP-Suisse, kantonale bäuerliche Organisationen, swissem, ASS, VSF, swisspatat, VSKP, FIAL und SCFA fordern, die Verwertungsbeiträge für Kartoffeln nicht vollumfänglich zu streichen, weil die Aufhebung eine verminderte Kartoffelqualität und tiefere Produzentenpreise zur Folge hätte. Economiesuisse, WEKO und Agrarallianz begrüssen die Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln. SBV, BZS, kantonale bäuerliche Organisationen, ASS, swisspatat, VSKP, swisscofel, Migros, FIAL, Nestlé lehnen die Versteigerung ab, weil das heutige System der Verteilung nach Inlandleistung die Abnahme der Kartoffeln sichere. Swisspatat befürchtet höhere Konsumentenpreise und Marktstörungen durch einen einzelnen Importeur. Coop verlangt, dass alle Importeure, nicht nur die Abpackbetriebe, innerhalb des Teilzollkontingentes importieren können. Einzelne bäuerliche Organisationen erwarten eine stärkere Förderung nachwachsender Rohstoffe.

Obst-, Gemüse- und Gartenbau

Die Kantone AG, BL, BS, GE, JU und VD weisen die Versteigerung des Zollkontingents (ZK) für Tiefkühlgemüse entschieden zurück und wollen die geltende Regelung der Obst- und Gemüseeinfuhr grundsätzlich beibehalten. Der Zeitplan für

die Abschaffung der Exportsubventionen für Obsterzeugnisse wird von allen Kantonen (BL, GE, JU, LU, SZ, VD und VS), die dazu Stellung genommen haben, abgelehnt. Die Votanten verlangen, dass diese Unterstützungsform bis zum Endtermin, der in der WTO verhandelt wurde, in Kraft bleibt. Die Beiträge zur Anpassung der Früchte- und Gemüseproduktion (Art. 58 Abs. 2) an die Marktbedingungen sind unbestritten. Der Kanton VS schlägt vor die Befristung (2011) für diese Subventionen aufzuheben. BL, BS, LU, SO und SZ verlangen die Einführung einer Nutzungszulage für Stein- und Kernobst. Als Argument führen sie an, dass die verminderte Rentabilität des Feldobstbaus und die damit einhergehende Verringerung der Hochstammbäume mit anerkanntem Wert für Landschaft und Umwelt nur über Beiträge aufgefangen werden können, die sich eher nach der Nutzung als bloss nach der Anzahl vorhandener Bäume richten. Sie bestreiten, dass die pro Baum gewährten ökologischen Direktzahlungen genügen. Die Kantone VD und VS befürworten die Ausrichtung von Beihilfen nach dem EU-Modell für Massnahmen freiwilliger Organisationen zur Angebotsbündelung.

Die SVP will bei der Regelung der Obst- und Gemüseeinfuhr keine Änderungen vornehmen. Sie unterstützt den Antrag des Obstsektors, für Stein- und Kernobst eine Nutzungszulage einzuführen.

Sämtliche Organisationen der betreffenden Branchen, sowie der SGV und der Handel, darunter Coop und Migros, sind mit einer Versteigerung des ZK für Tiefkühlgemüse und den Erhöhungen des ZK für Schnittblumen nicht einverstanden. Die Dachverbände und Regionalorganisationen der betreffenden Sektoren bestehen ausserdem auf der grundsätzlichen Beibehaltung der geltenden Importregelung für Obst und Gemüse.

Zehn Landwirtschaftsorganisationen lehnen den Fahrplan zum Abbau der Exportsubventionen für Obsterzeugnisse ab. Im Gegensatz dazu unterstützen swisscofel, die Konsumentenorganisationen SKS und FRC sowie Coop und Pro Natura das vom Bundesrat vorgeschlagene Auslaufen dieser Subventionen. Der SBV und zwei regionale Organisationen möchten die in Artikel 58 festgelegte Frist (2011) für die Ausrichtung der Beiträge zur Anpassung der Obst- und Gemüseproduktion an die Marktbedingungen aufheben. Der SBV, das BZS und die Landwirtschaftsorganisationen des betreffenden Sektors verlangen ebenfalls die Einführung einer Nutzungszulage für Stein- und Kernobst. Auch Pro Natura und SVS/Birdlife Schweiz setzen sich für diese neue Marktstützungsmassnahme ein.

Die Gewährung von Beihilfen an den Obst- und Gemüsesektor nach dem Modell der Europäischen Union wird von acht Vernehmlassungsteilnehmern, darunter SBV, AGORA, Produzentenorganisationen des Obst- und Gemüsesektors sowie Coop, begrüsst. Swisscofel ist hingegen der Meinung, dass die Akteure ohne Unterstützung der öffentlichen Hand Anpassungen vornehmen können.

Drei Dachorganisationen des Gartenbaus und der Pilzproduktion beantragen Investitionskredite für Betriebe ihrer Branche.

Weinwirtschaft

Die Einteilung in drei Kategorien und die Verwendung derselben Bezeichnungen von der Produktion bis zur Kennzeichnung des Endprodukts wird von der Mehrheit der Kantone grundsätzlich begrüsst. Nach Meinung der Kantone AG, BE, SG, SO, SZ und TG sollen allerdings die entsprechenden Bezeichnungen und die Produktionsanforderungen in der Lebensmittelgesetzgebung verankert werden. BL, BS und

GR fordern eine Definition der Bezeichnung «Grand cru» durch den Bund. Der Vorschlag einer besseren Differenzierung zwischen AOC-Weinen und Landweinen findet generell Zustimmung. Die Kantone BL, BS und JU schlagen vor, dass die Rahmenbedingungen für AOC-Weine zur besseren Harmonisierung der AOC durch den Bund festgelegt werden. VD, VS und JU begrüßen grundsätzlich eine Annäherung der AOC für Weine und landwirtschaftliche Erzeugnisse. Sie lehnen indessen geschlossen eine Übertragung der Kompetenzen im Bereich AOC-Weine von den Kantonen an den Bund ab. VS und TI sind damit einverstanden, dass die den Bezeichnungen entsprechenden Branchenorganisationen die Anforderungen an die AOC-Weine ihres Produktionsgebiets festlegen. Die Konzentration der Zuständigkeiten auf Bundesebene für Landweine, die nicht mit traditionellen, einem Kanton vorbehaltenen Begriffen gekennzeichnet werden, ist unbestritten. GE und TI schlagen vor, die Verwendung einer Marke oder eines Fantasienamens für Tafelweine zu untersagen.

Die Zusammenfassung der Weinlese- und der Weinhandelskontrolle in einem einzigen Verfahren unter der Verantwortung einer Stelle findet bei den Kantonen AG, BS, BL, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SH, TG, VD, VS und ZH keine Akzeptanz. Diese Kantone möchten ihre Zuständigkeiten für die Weinlesekontrolle beibehalten. Einige empfehlen indessen gemeinschaftliche Vollzugsregeln, die der Bund erlässt. Die Kantone BE und TI stimmen der Abschaffung der Kontrolle in der heutigen Form zu. Was die Weinhandelskontrolle anbelangt, wehren sich FR, GE, JU, NE, VD und VS gegen die Aufhebung der gleichwertigen kantonalen Kontrolle für Selbsteinkellerer, die nur ihre eigenen Erzeugnisse vermarkten. Der Kanton VS postuliert die Eingliederung der Weinhandelskontrolle für diese Kontrollpflichtigen in die kantonale AOC-Kontrolle. Die Kantone GE und JU möchten die Weinhandelskontrolle mit der künftigen Konkretisierung der Ahndung von Zuwiderhandlungen verbinden. Die Kantone BE und BL schlagen vor, diese Kontrolle im Rahmen der Lebensmittelgesetzgebung durchzuführen.

Die SVP ist der Meinung, dass der Bund die AOC-Weine, die Landweine und die an deren Kennzeichnung geknüpften Auflagen definieren soll. Die Weinlesekontrolle will sie auf Ebene der Kantone beibehalten und die Weinhandelskontrolle an einer Stelle zentralisieren.

SBV, SWB, AGORA und FSV sowie fünf weitere kantonale Landwirtschaftsorganisationen befürworten, dass die Zuständigkeiten für Landweine, die nicht mit Kantonen vorbehaltenen traditionellen Begriffen gekennzeichnet sind, auf Bundesebene konzentriert werden. Mehrere von ihnen regen zudem eine Definition des Begriffs «Grand cru» auf Bundesebene an. Die Einkellerungs- und Handelsorganisationen unterstützen in den Grundzügen das vorgeschlagene Konzept, insbesondere was die Festlegung der Anforderungen an Landweine durch den Bund anbelangt. Betreffend die Festlegung der Anforderungen an AOC-Weine votieren die ASVE wie die Kantone VS und TI für eine Kompetenzdelegation an die regionalen Branchenorganisationen. Andere Landwirtschaftsorganisationen wollen hingegen an der bisherigen Regelung festhalten. Der Bio-Weinbau stimmt dem Segmentierungskonzept zu. Die Konsumentenorganisationen (FRC, SKS), die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen und Coop unterstützen dieses Konzept ebenfalls und sprechen sich für eine Anwendung der landwirtschaftlichen AOC-Regeln auf die Wein-AOC aus.

SBV, ISV, FSV, AGORA und rund weitere zehn regionale Landwirtschaftsorganisationen sind mit der Zusammenlegung der Kontrollen nicht einverstanden. Die Weinhandelsorganisationen möchten eine kantonale harmonisierte Weinlesekontrolle beibehalten. Die Durchführung der Kontrollen aufgrund einer Risikoanalyse wird von mehreren Organisationen des Sektors unterstützt. Die Weinhandelsorganisationen beurteilen die Einführung einer einzigen Weinhandelskontrolle positiv. Der SGV und Coop begrüßen die Zusammenlegung beider Kontrollen unter der Verantwortung eines einzigen Organs. Der Vorschlag, die Durchführung der Kontrollen mit polizeilichem Charakter an eine akkreditierte Privatstelle zu übertragen, stösst beim VKCS auf Kritik. Die EWK spricht sich gegen die Teilfinanzierung der Kontrollen über Abgaben aus, die nur bei Feststellung von Zuwiderhandlungen erhoben werden sollen.

Direktzahlungen (3. Titel LwG)

Der Grundtenor geht dahin, dass sich das System der Direktzahlungen grundsätzlich bewährt hat, obwohl noch gewisse ökologische Defizite bestehen und der administrative Aufwand zum Teil kritisiert wird.

Die einzige im Bereich Direktzahlungen vorgeschlagene Gesetzesänderung (Streichung von Art. 73 Abs. 5 Bst. d) wird nur von einem Kanton (AR) abgelehnt. Weitere artikelspezifische Äusserungen betreffen Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d: Sechs Kantone (SO, NW, BS, BL, TG, AG) möchten die Abstufung nach Fläche und Tierzahl wieder einführen, drei (SZ, VD, NE) möchten sie, wie vom Parlament beschlossen, auslaufen lassen.

Das vorgeschlagene Programm Nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen wird von vielen Kantonen positiv beurteilt, auch wenn noch viele Fragen offen bleiben. Die vorgeschlagene Eingliederung des neuen Artikels unter dem Titel Direktzahlungen wurde in Frage gestellt.

Nicht bestritten ist, dass der Bundesrat ein minimales Arbeitsaufkommen in SAK für den Bezug von Direktzahlungen bestimmt. Kontroverse Stellungnahmen sind jedoch zur Festlegung der Höhe dieses Grenzwertes auf Verordnungsstufe eingegangen: 12 Kantone (ZH, LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR) sprechen sich für eine Erhöhung aus, acht (BE, UR, AG, VD, VS, NE, GE, JU) dagegen.

Die vorgeschlagenen Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis betreffen ebenfalls die Verordnungsebene. Alle Kantone haben sich für eine Beibehaltung der Nährstoffbilanz ausgesprochen, verbunden mit der Forderung, viehextensive Betriebe davon zu befreien. BS und BL sind gegen die Abschaffung der Bodenanalysepflicht, NW, GR, VD, LU und AG befürworten die Bodenanalysepflicht für tierstarke Betriebe, die übrigen Kantone sind für deren Abschaffung. Mit zwei Ausnahmen (SZ, LU) sprechen sich alle Kantone zudem für die Beibehaltung der heutigen Fruchtfolgeregelung aus. Bezüglich Pflanzenschutzvorschriften sind die Stellungnahmen kontroverser: Mit der Aufhebung der Auflagen sind sieben Kantone (LU, FR, SH, AG, VD, NE, GE) nicht einverstanden und mit den vorgeschlagenen Grünstreifen entlang von Gewässern sind vier Kantone (FR, BL, AG, SH) einverstanden, fünf (SZ, NE, GE, ZG, TG) sind dagegen. Die Grünstreifen entlang von Strassen mit Kanalisation werden rundweg abgelehnt.

Der Vorschlag einen einheitlichen Beitrag für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere zu entrichten, wird grossmehrheitlich unterstützt. Einige Kantone (VD, NE, GE) haben sich aber grundsätzlich gegen eine Mittelumlagerung von der Markt-

stützung zu den Direktzahlungen ausgesprochen. Sieben Kantone (BL, BS, ZH, SO, SH, TG, JU) sprechen sich anstelle der heutigen Grünlandbegrenzung für eine Begrenzung der Beiträge aufgrund der Hauptfutterfläche (inkl. Silomais und Futterrüben) aus. Vier Kantone (LU, NW, ZG, GR) sind explizit für die Beibehaltung der heutigen Grünlandbegrenzung. Von vier Kantonen (BE, SZ, OW, AG) werden höhere Beiträge gefordert.

Die Senkung des allgemeinen Flächenbeitrags wird von vier Kantonen (BE, UR, SZ, AG) befürwortet, von sechs (BS, BL, FR, VD, GE, JU) abgelehnt. Die Erhöhung des Zusatzbeitrages für die offene Ackerfläche wird von der Mehrheit der Kantone als zu gering erachtet, der Abbau der Marktstützung werde nicht vollständig kompensiert.

Mit der Erhöhung der Ansätze bei den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) sind die Mehrheit der Kantone einverstanden, wobei sich sieben Kantone (BE, UR, SZ, NW, AR, AI, GR) für eine stärkere Erhöhung insbesondere in den Bergzonen drei und vier aussprechen. Auch gegenüber dem Systemwechsel für die Begrenzung der Beiträge aufgrund der Grünlandfläche ist eine Mehrheit der Kantone positiv eingestellt.

Für die Streichung der Beiträge für wenig intensive Wiesen sprechen sich lediglich zwei Kantone (TG, NE) aus. Die anderen wollen die Beiträge nicht streichen oder wenigstens im Berggebiet oder falls die ÖQV-Qualität erreicht wird, belassen. Die Streichung einzelner Ökoausgleichselemente findet keine Mehrheiten. Die verstärkte Ausrichtung von Beiträgen für Elemente, die einen nachweisbaren Beitrag für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität bringen, wird hingegen begrüsst, ebenso die verstärkte Bedeutung der Ökoqualitätsverordnung.

Die Erhöhung der Sömmerungsbeiträge ist unbestritten. Drei Kantone (AR, AI, GR) möchten die Erhöhung gezielt durch eine Erhöhung der Ansätze für Milchkühe umsetzen. Die vorgeschlagene Reduktion der Extensio-Beiträge wird unisono abgelehnt.

Die KVU, EKL und Cerc'l'Air verlangen, dass der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) ergänzt wird mit zusätzlichen Anforderungen zur Reduktion der Ammoniakbelastung. Sie fordern zudem, die Kriterien für Ökobeiträge in Artikel 76 bezüglich emissionsarmer Bewirtschaftung zu ergänzen und als «gute landwirtschaftliche Praxis» in die Vollzugsbestimmungen aufzunehmen. Mit Massnahmen wie der Minimierung der Exposition emittierender Oberflächen bei der Tierhaltung oder emissionsmindernde Massnahmen bei Hofdüngerlagerung und Gülleausbringung sollen die Ammoniakemissionen gezielt reduziert werden. Besondere betriebliche Anstrengungen für die emissionsarme Bewirtschaftung könnten z.B. mit entsprechenden Flächenbeiträgen abgegolten werden.

Die GPS unterstützt die Umlagerung von Mitteln der Marktstützung hin zu Direktzahlungen und möchte den ökologischen Leistungsnachweis mit weiteren Anforderungen ergänzen. Es sollen mindestens die Hälfte der Hofdünger auf der eigenen Betriebsfläche ausgebracht werden, die Toleranz bei der Phosphorbilanz gestrichen, chemisch-synthetische Insektizide im Ackerbau verboten und eine tiergerechte Fütterung vorausgesetzt werden. Die FDP fordert eine Umlagerung der Direktzahlungen zugunsten «zukunftsträgiger» Betriebe und die EDU fordert eine Reduktion der bisherigen «Giesskannen»-Direktzahlungen. SPS und GPS fordern eine gezieltere Ausrichtung der Agrarpolitik auf ökologische Ziele. GPS verlangt eine sechste Handlungsachse «Ökologie». Die CVP unterstützt grundsätzlich die Bestrebungen

zur Vereinfachung der ökologischen Auflagen unter Beibehaltung der Qualität. Die SVP fordert eine vermehrt an die Arbeit gebundene Direktzahlungs-Komponente.

Bezüglich Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d fordern CVP, SPS und die GPS die Wiedereinführung der Abstufung nach Fläche und Tierzahl. Geäussert haben sich die Parteien auch zum minimalen Arbeitsaufkommen in SAK für den Bezug von Direktzahlungen. Die FDP möchte eine «signifikante» Erhöhung prüfen. Die CVP möchte eine Erhöhung für das Talgebiet auf 0,4 SAK, die SVP auf 0,5 SAK. Die GPS möchte dagegen auch im Talgebiet den heutigen Wert von 0,25 beibehalten.

Alle Parteien haben sich für die Beibehaltung der Nährstoffbilanz im Rahmen des ÖLN ausgesprochen, die Befreiung von Nichtproblembetrieben wird hingegen begrüsst. SPS, GPS und EDU verlangen schärfere Vorschriften im Rahmen des ÖLN in viehintensiven Regionen. Kontrovers haben sich die Parteien bezüglich den ÖLN-Anforderungen im Bereich Pflanzenschutzmittel geäussert: Die GPS begrüsst die vorgeschlagenen Grünstreifen entlang von Gewässern und Strassen mit Kanalisation, während die SVP dagegen ist. Mit der Aufhebung der Auflagen betreffend Auswahl an Pflanzenschutzmitteln sind die SPS und die GPS nicht einverstanden. Die Vorschläge betreffend Vereinfachung der Verfahren und betreffend Verminderung des administrativen Aufwands sind bei den Parteien unbestritten.

Die Umlagerung der Mittel von der Marktstützung hin zu den Direktzahlungen zur Ausrichtung eines einheitlichen RGVE-Beitrages wird von der SPS, der GPS und der EVP begrüsst. Die SVP ist grundsätzlich dagegen und spricht sich für den Einbezug der ganzen Futterfläche aus. Die GPS ist gegen eine stärkere Unterstützung der Schafhaltung. Die EVP möchte den Raufutteranteil generell auf mindestens 90 Prozent festlegen und auch die SPS und die GPS betonen die Wichtigkeit der Flächenbindung.

Die Erhöhung des Zusatzbeitrages für die offene Ackerfläche wird von keiner Partei bestritten. Auch mit der Erhöhung der TEP-Beiträge sind alle Parteien einverstanden. Die SPS und die GPS betonen, eine dadurch mögliche, unerwünschte Intensivierung sei zu vermeiden.

Die GPS spricht sich für die Beibehaltung der Beiträge für wenig intensive Wiesen aus, sofern die ÖQV-Qualität erreicht ist. Sie ist gegen die Streichung einzelner Elemente des ökologischen Ausgleichs und fordert, dass die Sömmerungsbeiträge für Schafe nicht erhöht werden, und dass die Extenso-Beiträge auf dem heutigen Niveau belassen werden.

Mehrere bäuerliche Organisationen begrüssen es, dass am Konzept der Direktzahlungen keine grundsätzlichen Änderungen vorgenommen werden. Der Biolandbau (BIO-Suisse, diverse regionale und kantonale Bio-Organisationen), kagfreiland, VKMB, WWF, SVS, Schweizerische Vogelwarte Sempach und die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz verlangen eine sechste Handlungsachse «Ökologie» und den Ausbau der Anforderungen im ÖLN. Kantonale und regionale Bauernverbände sowie swiss granum plädieren hingegen für eine weitgehende Beibehaltung der geltenden ÖLN-Vorschriften, unterstützen aber grundsätzlich den Willen zur Vereinfachung der Auflagen. Economiesuisse weist auf das Fehlen eines klaren Leistungsauftrages und Ziel-Mittel-Systems bei den Direktzahlungen hin. Der SMP fordert mittelfristig eine Berücksichtigung ihres Konzeptes für eine integrale Neugestaltung des Agrarstützungssystems. Einige bäuerliche Organisationen betrachten die Abgeltung des Faktors Arbeit als ungenügend und sprechen

sich deshalb für eine vermehrte Ausrichtung der Direktzahlungen an arbeitsintensive Betriebszweige aus.

Die einzige im Bereich Direktzahlungen vorgeschlagene Gesetzesänderung (Streichung von Art. 73 Abs. 5 Bst. d) wird nur von einer Organisation (VSM) bestritten. Weitere artikelspezifische Äusserungen betreffen Artikel 70 Absatz 5 Buchstabe d: 19 Organisationen möchten die Abstufung nach Fläche und Tierzahl wieder einführen, neun möchten sie, wie vom Parlament beschlossen, auslaufen lassen. Der SBV macht seine Stellungnahme vom Entscheid über die Zahlungsrahmen abhängig.

Das vorgeschlagene Programm Nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen wird vom SBV und vielen bäuerlichen Organisationen positiv beurteilt, auch wenn noch viele Fragen offen bleiben. Sie fordern allerdings die Finanzierung aus anderen Quellen als aus dem Landwirtschaftsbudget. Bio- und Umweltverbände wollen stattdessen eine Verschärfung des ökologischen Leistungsnachweises. In Frage gestellt wird die ursprünglich vorgeschlagene Eingliederung dieses neuen Artikels unter dem Titel Direktzahlungen.

25 Organisationen möchten das heute geltende, auf Verordnungsstufe festgelegte, minimale Arbeitsaufkommen in SAK für den Bezug von Direktzahlungen nicht erhöhen. 32 sprechen sich für eine Erhöhung aus. Der SBV hat sich zu diesem Punkt nicht geäußert.

Die vorgeschlagenen Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis betreffen ebenfalls nur die Verordnungsebene. Alle Organisationen haben sich für eine Beibehaltung der Nährstoffbilanz ausgesprochen. Alle sich zur Frage äussernden Organisationen sprechen sich gegen eine generelle Abschaffung der Pflicht von Bodenanalysen aus und sind für die Beibehaltung der heutigen Fruchtfolge-Regelung. Bezüglich Pflanzenschutzvorschriften sind die Stellungnahmen kontroverser: Mit der Aufhebung der Auflagen sind die meisten bäuerlichen Organisationen, mit wenigen Ausnahmen, einverstanden. Alle bäuerlichen Organisationen, mit Ausnahme von BFO, VKMB und KIP sind gegen die vorgeschlagenen Grünstreifen entlang von Gewässern und entlang von Strassen mit Kanalisation. Die Umweltkreise unterstützen jedoch diese Massnahmen.

Der Vorschlag nach einheitlichen Beiträgen an die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere wird grossmehrheitlich unterstützt, wenn auch mit vielen Vorbehalten und Zusatzwünschen. Die bäuerlichen Kreise, v.a. im Talgebiet, sprechen sich für eine Begrenzung der Beiträge aufgrund der Hauptfutterfläche (inkl. Silomais und Futterrüben) aus, anstelle der heutigen Grünlandbegrenzung. Die Bioproduzenten und links-grüne Kreise betonen die Wichtigkeit der Raufutterbindung, ohne dabei jedoch die Ackerfutterfläche explizit auszuschliessen. Milcherzeuger und Rindviehzüchter fordern geschlossen höhere Beiträge. Die Naturschutzorganisationen kritisieren die Beitragserhöhung für Schafe ohne Milchproduktion. Starke Unterstützung findet zudem der Vorschlag des SBV für eine Kompensation der bisherigen Zusatzkontingente zugunsten des Berggebietes.

Die Senkung des allgemeinen Flächenbeitrags findet bei den bäuerlichen Organisationen wenig Anklang. Sie wollen stattdessen den Zahlungsrahmen Direktzahlungen erhöhen oder die Abstufung nach Fläche und Tierzahl wieder einführen. Die Erhöhung des Zusatzbeitrages für die offene Ackerfläche wird hingegen unterstützt, wobei die Erhöhung zum Teil als zu gering angesehen wird.

Mit der Erhöhung der Ansätze bei den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen ist die Mehrheit der Organisationen einverstanden. Einige sprechen sich für eine stärkere Erhöhung aus, insbesondere in den Bergzonen drei und vier. Der Systemwechsel für die Begrenzung der Beiträge aufgrund der Grünlandfläche wird von einer knappen Mehrheit der Organisationen unterstützt, der SBV ist dagegen.

Für die Streichung der Beiträge für wenig intensive Wiesen sprechen sich lediglich vier Organisationen aus. Die anderen wollen die Beiträge nicht streichen oder wenigstens im Berggebiet oder falls die ÖQV-Qualität erreicht wird belassen. Auch für die Streichung einzelner Ökoausgleichselemente findet sich bei den Organisationen keine Mehrheit. Die Erhöhung der Sömmerungsbeiträge ist grundsätzlich unbestritten.

Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)

Die vorgeschlagenen Änderungen finden bei den Kantonen breite Zustimmung. NE und JU möchten weitergehende Massnahmen, um den erhöhten Strukturwandel abzufedern. SO verlangt die Verlängerung der Umschulungsmöglichkeit bis 2015.

Die politischen Parteien haben sich zu den Vorschlägen nicht geäussert.

Sowohl bäuerliche Organisationen als auch Coop und economiesuisse sowie die VSVAK stimmen den Vorschlägen zu. Massnahmen, welche den Ausstieg aus der Landwirtschaft fördern, fanden eine besonders grosse Zustimmung. Der SBV und weitere bäuerliche Organisationen fordern weitergehende Massnahmen, welche v.a. die Steuergesetzgebung betreffen. Der SBV und weitere acht bäuerliche Organisationen verlangen die Verlängerung der Umschulungsbeihilfen bis mindestens 2015. Der SBLV möchte auch Umschulungsbeihilfen gewähren, wenn Frauen infolge Trennung oder Scheidung den Betrieb verlassen müssen.

Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)

Die Kantone begrüessen grossmehrheitlich die vorgeschlagenen Änderungen. Teilweise möchten sie noch weitergehende Vereinfachungen (Verfahren, Herabsetzung der Dauer des Zweckentfremdungsverbots) oder zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten (Alternativenergien, Förderung Spezialkulturen). Fünf Kantone fordern, dass die Finanzmittel für Strukturverbesserungen unbedingt erhalten und nicht weiter gekürzt werden. SZ, GL, AG und GE fordern zur Entlastung der Kantone eine Verlustbeteiligung des Bundes bei Investitionskrediten über dem Grenzbetrag. Nach Massnahmengruppe differenzierte einzelbetriebliche Eintretenskriterien bei den SAK werden unterschiedlich beurteilt. 8 von 13 sich äussernden Kantonen lehnen sowohl eine Erhöhung als auch eine Differenzierung der SAK-Untergrenzen ab.

Von den schweizerischen Parteien hat sich einzig die EDU geäussert. Sie beantragt, nur wirtschaftliche Projekte zu unterstützen und überschuldete Betriebe nicht um jeden Preis zu erhalten.

Die vorgeschlagenen Änderungen werden von vielen bäuerlichen Organisationen, der VSVAK und von Coop unterstützt. Drei gewerbliche Organisationen wollen keine Ausweitung der Unterstützungsmöglichkeit von Investitionen in den Bereichen Aufbereitung, Vermarktung oder Dienstleistungen oder fordern gleich lange Spiesse für gewerbliche Unternehmen, unabhängig von ihrer Rechtsform (gleiche

Unterstützung gewerblicher Betriebe wie 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU).

Zehn bäuerliche Organisationen und die VSVAK fordern, dass bei den Strukturverbesserungen keine weiteren Kürzungen der Finanzmittel erfolgen.

Die SAB und 19 mehrheitlich bäuerliche Organisationen wollen generell keine Erhöhung der SAK-Untergrenzen und damit auch keine Differenzierung nach Massnahmen. Die VSVAK und fünf bäuerliche Organisationen können sich eine Differenzierung der SAK-Untergrenzen vorstellen, wobei einige v.a. die kantonalen Kompetenzen erhöhen möchten.

Der Verband Schweizerischer Gärtnermeister, der Verband Schweizerischer Baumschulen und die Association des Horticulteurs de la Suisse Romande verlangen, dass die Massnahmen des 5. Titels auch für den produzierenden Gartenbau gelten. Der Verband Schweizer Pilzproduzenten stellt die gleiche Forderung für die Pilzproduktionsbetriebe (Ergänzung in Artikel 3).

Der SBV und acht weitere bäuerliche Organisationen wünschen die Gewährung von Beiträgen an gemeinschaftliche Bauten auch im Talgebiet. Im Weiteren wurden verschiedene Einzelanträge eingebracht, wie die ausschliessliche Förderung von besonders tierfreundlichen Ställen (STS), die Beschränkung der Förderung auf Vollerwerbsbetriebe (swisscofel, VSM, Confiseur) oder die Ausrichtung einer Anschubfinanzierung für neue Betriebszweige oder Sorten (Verband Schweizer Pilzproduzenten).

Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)

Die zehn Kantone, die sich geäussert haben (ZH, UR, SZ, SO, GR, AG, VS, NE, GE und JU) und alle übrigen Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen die Unterstützung der regionalen Projektinitiativen.

BIO-Suisse und weitere Bio-Organisationen verlangen eine Aufstockung der Finanzmittel beim FiBL.

Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)

SOV, SGPV, SBV sowie vier kantonale Bauernverbände verlangen, dass die Anerkennung von ausländischen Zulassungen oder deren Widerruf sowie ausländische Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen nicht mehr auf gleichwertigen Anforderungen bezüglich agronomischer und umweltrelevanter Kriterien beruhen sollen (Art. 160, Abs. 6).

Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)

Die Kantone, politischen Parteien und Organisationen äussern sich nicht oder sind meistens einverstanden mit den vorgeschlagenen Änderungen.

13 Organisationen (z.B. Vin NE, VINIHARASS), der Kanton VD und die SVP wünschen, dass das Antragsrecht für die Verfolgung von widerrechtlichen Kennzeichnungen und Klassierungen im Weinbereich auf kantonale Kontrollstellen ausgedehnt wird.

Raumplanungsrecht wird von der Mehrheit der Kantone, die dazu Stellung genommen haben, nicht gewünscht.

Abgesehen von einer kantonalen Parteisektion (FDP LU) opponieren alle politischen Parteien gegen eine Erhöhung der Gewerbebegrenze auf 1,25 SAK. Die Mehrheit kann eine maximale Heraufsetzung auf 1,0 SAK mittragen, sofern die paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten Berücksichtigung finden. Alle politischen Parteien ausser einer (LPS) wollen das Verbot, landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke zu über-setzten Preisen zu verkaufen, aufrechterhalten. Ferner missbilligen sämtliche politischen Parteien die vorgeschlagene Auflösung der Belastungsgrenze auf landwirtschaftlichen Grundstücken. Nur sehr wenige Parteien äusserten sich zur Frage einer unabhängigen Definition des Landwirtschaftsgewerbes im Raumplanungsgesetz: Eine nationale Partei lehnt diese ab (GPS), während eine andere nationale Partei (EDU) und zwei kantonale Parteisektionen (SVP LU und SVP TG) damit einverstanden sind.

Die nationalen und kantonalen Bauernorganisationen, die Umwelt-, Natur- und Tierschutzverbände, die Forschungs- und Bildungsinstitutionen sowie die landwirtschaftlichen Beratungszentralen kritisieren fast ausnahmslos den Vorschlag des Bundesrats, die Gewerbebegrenze auf 1,25 SAK anzuheben. Ein Teil dieser Organisationen erklärt sich mit einer maximalen Erhöhung auf 1,0 SAK einverstanden, falls die paralandwirtschaftlichen Tätigkeiten sowie die gepachteten Parzellen berücksichtigt werden. Je eine Organisation der Tierproduktion (Swiss Beef CH) und der Pflanzenproduktion (VSGP), die Mehrheit des Detailhandels und der Wirtschaftsverbände sowie die Kreise zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums begrüssen hingegen eine Gewerbebegrenze von 1,25 SAK.

Nahezu alle nationalen und kantonalen Bauernorganisationen und die Vertreter von Milchwirtschaft, Tierproduktion, Pflanzenproduktion, Weinbau, Umwelt-, Natur- und Tierschutz sowie die Institutionen der Forschung, Bildung und landwirtschaftlichen Beratung sprechen sich für die Beibehaltung der Preisbegrenzung für landwirtschaftliche Grundstücke aus. Im Gegensatz dazu möchten Detailhandel, Wirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, Ingenieur-Agronomen und Immobilienkreise von dieser Preisbegrenzung wegkommen.

Ebenso wehren sich nationale und kantonale Bauernorganisationen, die Milchwirtschaft, die Pflanzenproduktion, der Weinbau, die Umwelt-, Natur- und Tierschutzverbände sowie die Einrichtungen der Forschung, Bildung und Beratung gegen die Abschaffung der Belastungsgrenze auf landwirtschaftlichen Grundstücken. Befürworter dieses Vorschlags sind hingegen Detailhandel, Wirtschaft, Nahrungsmittelindustrie, Ingenieur-Agronomen und Immobilienkreise.

Sowohl die nationalen und kantonalen Bauernorganisationen als auch die Vertreter von Umwelt-, Natur- und Tierschutz wollen unisono keine unabhängige Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes in der Raumplanungsgesetzgebung verankern. Geteilter Meinung sind hingegen die Organisationen der Tierproduktion, der Spezialkulturen und des Viehhandels.

Pachtrecht

Der Vorschlag, gänzlich in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Grundstücke aus dem bäuerlichen Pachtrecht zu entlassen, trifft bei sämtlichen Kantonen mit einer Ausnahme (NE) auf Zustimmung. Eine Mehrheit der Kantone trägt jedoch die Aufhebung der Pachtzinskontrolle bei landwirtschaftlichen Grundstücken und die

Der vorliegende Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung wird den Medien zur Verfügung gestellt und allen Vernehmlassungsteilnehmern zugestellt. Ausserdem erfolgt eine allgemein zugängliche Veröffentlichung über die Homepage der Bundeskanzlei.

4 Verzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmer

Behörden

Regierung des Kantons Zürich	ZH
Regierung des Kantons Bern	BE
Regierung des Kantons Luzern	LU
Regierung des Kantons Uri	UR
Regierung des Kantons Schwyz	SZ
Regierung des Kantons Obwalden	OW
Regierung des Kantons Nidwalden	NW
Regierung des Kantons Glarus	GL
Regierung des Kantons Zug	ZG
Gouvernement du canton de Fribourg	FR
Regierung des Kantons Solothurn	SO
Regierung des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierung des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierung des Kantons Schaffhausen	SH
Regierung des Kantons Appenzell-Ausserrhoden	AR
Regierung des Kantons Appenzell-Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierung des Kantons Aargau	AG
Regierung des Kantons Thurgau	TG
Governo del Cantone Ticino	TI
Gouvernement du canton de Vaud	VD
Regierung des Kantons Wallis	VS
Gouvernement du canton de Neuchâtel	NE
Gouvernement du canton de Genève	GE
Gouvernement du canton du Jura	JU
Amt für Landwirtschaft Kanton Freiburg	LAFR

Politische Parteien

Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz	FDP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS
Schweizerische Volkspartei	SVP
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Liberale Partei der Schweiz	LPS
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
Eidgenössisch-Demokratische Union	EDU
Landwirtschaftskommission CVP Kt. Luzern	
Union Démocratique du Centre	SVP VD
SVP-Landwirtschaftskommission des Kantons Luzern	SVP LU

Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons Luzern	FDP LU
Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons Solothurn	FDP SO
Landwirtschaftskommission SVP Kt. Thurgau	SVP TG

Bäuerliche, berufsständische Organisationen

Nationale Organisationen

Schweizerischer Bauernverband	SBV
Association des groupements et organisations romands de l'agriculture	AGORA
Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern	VKMB
Uniterre	Uniterre
Bäuerliches Zentrum Schweiz	BZS
Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband	SBLV
Schweizerische katholische Bauernvereinigung	
Schweizerische Reformierte Arbeitsgemeinschaft Kirche und Landwirtschaft	SRAKLA
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	SAB
Schweizerischer Alpwirtschaftlicher Verband	SAV
Schweizerischer Pachterverband	SPV
Schweizer Bergheimat	
Vereinigung schweizerischer biologischer Landbauorganisationen	BIO-SUISSE
Schweizerische Vereinigung integriert produzierender Bauern und Bäuerinnen	IP-Suisse
Vereinigung landwirtschaftlicher Betriebsleiter der schweizerischen Vollzugsanstalten	
Agro-Marketing Suisse	AMS
Verein für biologisch-dynamische Landwirtschaft	

Kantonale Organisationen

Landwirtschaftliche Organisation Bern und angrenzende Gebiete	LOBAG
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre	Prometterre
Barner Bio Bure	
Bauernverband Aargau	
BIO-Grischun	
Bündner Bauernverband	
Chambre jurassienne d'agriculture	CJA
Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture	CNAV
Freiburger Bauernverband	
Glarner Bauernverband	
Kantonaler Landwirtschaftlicher Verein Appenzell Ausserrhoden	
Agricola-Pool	
Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverband	
Sankt Gallischer Bauernverband	
Schaffhauser Bauernverband	
Bernisch Bäuerliches Komitee	BBK
Solothurnischer Bauernverband	
Thurgauer Bauernverband	

Walliser Landwirtschaftskammer
 Zentralschweizer Bauernbund
 Zuger Bauernverband
 Zürcher Bauernverband
 Groupement pour la production intégrée dans l'ouest de la Suisse
 Bio Uri
 Bio-Ring Appenzellerland
 Bio Produzenten Verein Zürich Schaffhausen
 Verein Zuger Biobauern
 Bauernvereinigung des Kantons Schwyz
 Bio-Jura
 Bauernverband Uri
 Verein Ostschweizer Biobäuerinnen und -bauern VOB
 Coopérative PROGANA – Organisation romande des producteurs
 biologiques
 Freiburger Bio Produzenten
 Biofarm Genossenschaft Kleindietwil
 L'association faîtière de l'agriculture genevoise Agri Genève
 Association des producteurs biologiques valaisans
 Association fribourgeoise des agriculteurs pratiquant une agriculture
 respectueuse de l'environnement et des animaux

Andere Organisationen

Chambre d'agriculture du jura bernois CAJB
 Association des Maîtres Agriculteurs de la Suisse Romande AMASR
 Landwirtschaftliche Vereinigung Saanenland
 Landwirtschaftliche Organisation Seeland
 Bauernvereinigung Amt Thun
 Oberwalliser Landwirtschaftskammer
 Unione Contadini Ticinesi
 Europäische Kooperative LONGO MAÏ
 Landwirtschaftsforum der UNESCO Biosphäre Entlebuch
 Pacage Franco-Suisse, Sections Vallorbe et la Côte
 Bauernvereinigung Obersimmental
 Waldnutzungsgemeinschaft Hilfern

Produktionsmittel

fenaco
 Schweizerischer Saatgutproduzenten-Verband swisssem
 Association Suisse des Sélectionneurs ASS
 Verband Schweizerischer Saatgut- und Jungpflanzenfirmen
 Treuhandstelle der Schweizerischen Dünger-Pflichtlagerhalter TSD
 Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten VSF
 Agriclub (Club expérimental) de Landor SA
 Kali AG / Potasse SA
 LANDOR AG

Milchwirtschaft

Schweizer Milchproduzenten	SMP
Schweizerische Vereinigung der silofreien Milchproduzenten	SVSM
Vereinigung der Schweizerischen Milchindustrie	VMI
Branchenorganisation Butter	BOB
Branchenorganisation Schweizer Milchpulver	BSM
Branchenorganisation Molkereimilch	BOM
Fédération des producteurs de lait de Genève et environs	LRG
Fédération Laitière Neuchâteloise	FLN
Fédération Laitière Vaudoise-Fribourgeoise	ORLAIT
Milchverband Winterthur	MVW
OP PROLAIT SA	PROLAIT
Zentralschweizer Milchproduzenten	ZMP
Aargauer Milchverband	AMV
Fédération Laitière Valaisanne – Walliser Milchverband	FLV/WMV
Sortensektion Emmentaler Milchproduzenten der LOBAG	LOBAG E
Fédération des Sociétés Fribourgeoises de Laiterie	FSFL
Emmi Schweiz AG	Emmi
BAER AG	BAER
Hochdorf Nutritec AG	Hochdorf
Züger Frischkäse AG	Züger
Imlig Käserei Oberriet	Imlig
Alpgold/Walliser Raclette	Alpgold
Sortenorganisation Berner Alp- und Hobelkäse AOC	CASALP
Fromarte, die Schweizer Käsespezialisten	FROMARTE
Interprofession du Gruyère	Gruyère
Interprofession du Vacherin Fribourgeois	Vacherin F
Interprofession Tête de Moine	Tête de Moine
Käse Organisation Schweiz	KOS
Schweiz. Genossenschaft der Weich- u. Halbhartkäsefabrikanten	SGWH
Switzerland Cheese Marketing AG	SCM
Verband der schweizerischen Schmelzkäseindustrie	SESK
Verband Schweizerischer Käseexporteure	VSKE
Strähl Käse AG Siegershausen	Strähl

Viehwirtschaft

Proviande	
Interessengemeinschaft Öffentliche Märkte	
Schweizerischer Viehhändler-Verband	SVV
Verein der LAMA- und ALPAKAlhalter Schweiz	
Viehvermarktung B. Lüscher AG	
Verband Schweizer Metzgermeister	VSM
Arbeitsgemeinschaft Schweizer Rinderzüchter	
Schweizer Rindviehproduzenten	SRP
Schweizer Braunviehzuchtverband	
Schweizer Fleckviehzuchtverband	
Schweizerische Vereinigung der Ammen- und Mutterkuhhalter	SVAMH
Schweizerischer Kälbermäster-Verband	
Swiss Beef CH	
Verband für Simmentaler Alpfleckviehzucht und Alpwirtschaft	VSA

IG Schwyzer Vertragsaufzucht	
Branchenorganisation Viehexport Schweiz	
Bernischer Berufs-Kälbermästerverband	BBKMV
Suisseporcs	
Aviforum	
Vereinigung der Schweizer Eierproduzenten	GalloSuisse
Schweizer Geflügelproduzenten	SGP
Vereinigung Schweizerischer Geflügelmäster	
Frifag Märwil AG	frifag
Verband Schweizerischer Pferdehändler	
Schweizerischer Verband für Pferdesport	
Fédération Suisse d'élevage de la race des Franches-Montagnes	
Schweizerischer Schafzuchtverband	
Schweizerischer Ziegenzuchtverband	
Inlandwollzentrale Schweiz AG	
Association Laines d'ici	
Verein Schafwollverwertung Riffenmatt	
Oberwalliser Schwarznasenschafzuchtverband	
Bündner Schafzuchtverband	
Schweizerische Milchschafzucht Genossenschaft	SMG
IG pURI-Wullä	
Schafzuchtverein Schaffhausen und Umgebung	

Pflanzenbau und Weinwirtschaft

swiss granum	
Schweizerischer Getreideproduzentenverband	SGPV
Vereinigung des Schweizer Getreide- und Futtermittelhandels	VSGF
Verband kollektiver Getreidesammelstellen der Schweiz	VKGS
Dachverband Schweizerischer Müller	DSM
Verband Schweizerischer Hersteller von Speiseölen, Speisefetten und Margarinen	SwissOlio
Eco Energie Etoy	
Schweizerischer Bäcker-Konditorenmeister-Verband	
Interessengemeinschaft Dinkel	
Interprofession Zucker	
Schweizerischer Verband der Zuckerrübenpflanzer	SVZ
Zuckerfabriken Aarberg + Frauenfeld AG	
swisspatat	
Vereinigung Schweizer Kartoffelproduzenten	VSKP
Verband des Schweiz. Früchte-, Gemüse- und Kartoffelhandels	swisscofel
Schweizerische Fachstelle für Zuckerrübenbau	
Arbeitsgemeinschaft zur Förderung des Futterbaus	AGFF
Interessengemeinschaft Miscanthus	IGM
Schweizerischer Obstverband	SOV
Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten	VSGP
Verband Schweizer Pilzproduzenten	VSP
Association des Horticulteurs de la Suisse romande/	VSG
Verband Schweizerischer Gärtnermeister	
Verband der schweizerischen Tabakpflanzervereinigungen	SwissTabac
Interprofession Schnittblumen Schweiz	ISS

Association Romande des Fleuristes	
Vereinigung des schweizerischen Blumengrosshandels	
Biogärtnerei Zimmermann Emanuel & Co, Bioblumen	
Butietta Giardinaria Lehner, Ftan	
Association nationale des coopératives viti-vinicoles suisses	
Association suisse des vigneron-encaveurs	ASVE
Interprofession suisse du vin / Schweizer Branchenverband Wein	ISV/SWB
Association Neuchâteloise des vigneron-encaveurs	
Vereinigung der Deutschschweizer Weineinkellerer	
Union des Vignerons-Encaveurs du Valais	
Eidgenössische Weinhandelskommission	EWK/CFCV
Fédération suisse des vigneron	FSV
Fédération suisse pour la production écologique en viticulture	VITISWISS
Schweizerischer Spirituosenverband	
Société des encaveurs de vins suisses	
Vereinigung Schweizer Weinhandel	
VINIARASS	
Scherer und Bühler AG	
Association des Organisations Viticoles Genevoises	
Interprofession viti-vinicole neuchâteloise	IVN
DeutschSchweizer WeinbauVerband	
Fédération Neuchâteloise des Vignerons	F.N.V.
Communauté Interprofessionnelle des Vins de Genève	
Domaine les Hutins, Pierre et Jean Hutins, Dardagny	
Association genevoise des vigneron Encaveurs Indépendants	
Maye Axel, vice-président vigneron-encaveurs du Valais	

Detailhandel und Konsum

Migros-Genossenschafts-Bund	Migros
Coop Schweiz	Coop
Schweizerischer Verband der Lebensmittel-Detaillisten	VELEDES
Swiss Retail Federation	
Konsumentenforum	kf
Stiftung für Konsumentenschutz	SKS
Fédération romande des consommateurs	FRC
Associazione consumatrici della Svizzera italiana	
Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen	
Schweizerische Studiengruppe für Konsumentenfragen	
Association Suisse pour la promotion des AOC-IGP	
Kommission für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben	
Gesellschaft zur Produktion von Schweizer Produkten und Dienstleistungen	
Interessengruppe Schweizer Bergprodukte	
Organisme intercantonal de certification	
Qualinova AG	

Wirtschaftsverbände und Nahrungsmittelindustrie

economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen	economiesuisse
Schweizerischer Gewerbeverband	SGV/USAM
Gastrosuisse	
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Wettbewerbskommission	WEKO
Fédération des Entreprises Romandes	
Kantonaler Gewerbeverband Zürich	
Gewerbeverband des Kantons Luzern	
Hauseigentümerverband Schweiz	
Fédération Patronale Vaudoise	
Verband Kompost- und Vergärwerke Schweiz	
Allianz in den Alpen	
Centre Patronal	
hotelleriesuisse	hotelleriesuisse
Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft	
Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien	FIAL
Réservesuisse Nahrungsvorsorge Schweiz	
Schweizerische Vereinigung Industrie und Landwirtschaft	SVIL
Société des Produits Nestlé SA	Nestlé
Swiss Convenience Food Association (früher Vereinigung Schweiz. Hersteller von Konserven, Kühl- und Tiefkühlprodukten)	SCFA
Schweizerischer Konditor-Confiseurmeister-Verband	Confiseur
Verband Schweizerischer Schokoladefabrikanten	Chocosuisse
Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie	Biscosuisse
Bell AG Basel	
Union der Salami Importeure der Schweiz	USIS
Verband schweizerischer Glace- und Eiscream-Fabrikanten	
Verband Schweizerischer Getränkegrossisten	

Umwelt-, Natur-, Tierschutz

WWF Suisse	WWF
Koordinationsstelle Agrarallianz	
Pro Natura	Pro Natura
Schweizer Tierschutz	STS
VIER PFOTEN Stiftung für Tierschutz	
Schweizer Vogelschutz – Birdlife Schweiz	SVS
kagfreiland, Für die Tiere auf dem Bauernhof	kagfreiland
Schweizerische Gesellschaft der Lufthygiene-Fachleute	Cercl' Air
Bernische Fachorganisation für den ökologischen Leistungsnachweis und für tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere	BFO
Eidgenössische Kommission für Lufthygiene	EKL
Bioterra	
Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzamtstellen der Schweiz	KVU
Schweizerische Vogelwarte Sempach	
Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz	KBNL
Schweizerische Gesellschaft für bodenschonende Landwirtschaft	
Nationales Forum für den ökologischen Ausgleich	

Forum Biodiversität Schweiz
 Commission intercantonale des pâturages boisés jurassiens
 schweizerischer verband der umweltfachleute
 Arbeitsgruppe Öko-Ausgleich im Ackerbau
 Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
 Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
 Arbeitsgruppe Bekämpfungsschwellen im Feldbau

Forschung, Bildung, Beratung

acroscope FAL Reckenholz	
Schweizerischer Verband der Ingenieur-Agronomen und Lebensmittel-Ingenieure	SVIAL
Hochschule Wädenswil, Fachabteilung Umwelt & Natürliche Ressourcen	
Landwirtschaftlicher Informationsdienst	LID
Sol-Conseil: Laboratoire et bureau d'études au service de l'agronomie et de la protection de l'environnement	
Schweizerische Vereinigung für Beratung in der Landwirtschaft	SVBL
Service romand de vulgarisation agricole – Landwirtschaftliche Beratungszentrale Lindau	SRVA-LBL
Service romand de vulgarisation agricole	SRVA
LBBZ Hohenrain und Schüpfheim	
Schweizerischer landwirtschaftlicher Treuhänderverband	
BeratungsForum Schweiz	
Solothurnische Landwirtschaftliche Kreditkasse	
Koordination Richtlinien Tessin und Deutschschweiz für den ökologischen Leistungsnachweis ÖLN	KIP

Veterinärwesen

Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte	VSKT
Tierärztliche Vereinigung für Lebensmittelsicherheit	TVL
Veterinäramt Kanton Schaffhausen	

Gesundheitswesen

Verband der Kantonschemiker der Schweiz	VKCS
---	------

Andere Gruppierungen

Landwirtschaft AG der ZRA	
Verein zum Schutz des landwirtschaftlichen Grundeigentums	VSLG
Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum	
Schweizerische Vereinigung für Strukturverbesserungen und Agrarkredite	VSVAK
Seelandheim Worben	
Fédération Romande Immobilière, Association romande des propriétaires	
Plattform für eine sozial nachhaltige Landwirtschaft	
Stiftung Tannenhof, Heim- und Wiedereingliederungsstätte Vorort Bernischer Pflegeheime	

Domus Antiqua Helvetica – Schweizerische Vereinigung
der Eigentümer historischer Wohnbauten
Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches
Spycher-Handwerk AG, Schaukarderei
Schweizerischer Verband für Geomatik und Landmanagement geosuisse

Einzelpersonen (nach Eingang)

Herr Riem, Landwirt, Kiesen BE
Herr Hutzli, Landwirt, Boltigen BE
Herr Urs Nussbaumer, ehemaliger Bauernsekretär SO, Riedholz SO
Herr Matthias Moser und Frau Sandra Aebersold, Worben BE
Herr Willy Gerber, ehemaliger Landwirt, Laupersdorf
Herr Sigmund von Wattenwyl, Landwirt, Oberdiessbach BE
Familie Gian Sonder-Hilfiker, Salouf GR
Herr Erwin Michel, Psychiatriepfleger, Brienz BE
Herr Dr. Pierre-François Lavanchy, Ingenieur Agronom ETHZ, Orzens VD
Frau und Herr Müller-Birrer, LandwirtIn, Sempach Station LU
Herr Kälin, Landwirt, Egg SZ
Herr Meier, Landwirt, Bühler AR
Herr Marcel Scherer, Nationalrat, Hünenberg ZG
Familie Viera, Monica und Dr. Rolf Schönenberger, Walchwil ZG
Frau Henrioud Frédérique, Einkellererin, Auvernier NE
Familie Stähli-Ansorg, Seewil BE