

# **Botschaft**

## **Teil I: Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)**

### **Übersicht**

*Der Auftrag zur Überprüfung des agrarpolitischen Instrumentariums leitet sich u.a. aus Artikel 187 Absatz 13 LwG und verschiedenen parlamentarischen Vorstössen ab. Die Vorschläge zur Teilrevision des LwG basieren auf Vorarbeiten der Beratenden Kommission und dreier Arbeitsgruppen sowie auf Erkenntnissen wissenschaftlicher Evaluationen. Im Rahmen der Vernehmlassung waren vor allem die Anpassungen im Bereich der Milchwirtschaft umstritten. Mit den überarbeiteten Vorschlägen wird den zentralen Kritikpunkten Rechnung getragen.*

*Abgestimmt auf fünf Handlungssachsen werden in den einzelnen Titeln des LwG punktuelle Änderungen unterschiedlicher Tragweite vorgeschlagen. Die wichtigsten Anpassungen aus landwirtschaftlicher Sicht betreffen den Bereich Produktion und Absatz (2. Titel LwG).*

### **Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)**

*Im Einklang mit der Aussage, dass die Grundzüge und Ziele der AP 2002 auch für die AP 2007 massgebend bleiben, sollen die im 1. Titel des LwG verankerten Grundsätze keine Anpassung erfahren.*

### **Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz (2. Titel LwG)**

*Das Kernelement der AP 2007 besteht in einer weiteren Flexibilisierung der Milchmarktordnung. Mit der AP 2002 wurde diesbezüglich zwar ein grosser, aber im Hinblick auf die vielfältigen Herausforderungen nicht hinreichender Schritt getan. In diesem Kontext unterbreitet der Bundesrat u.a. ein Konzept für eine schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung.*

*Ein anderer Revisionspunkt betrifft die Regelung des Fleischimports, indem nach einer Übergangszeit alle Zollkontingente versteigert werden sollen. Mit den aus der wettbewerbsgerechteren Verteilung der Zollkontingente resultierenden Versteigerungserlösen kann die Finanzierung der Verbrennung von Fleischabfällen sichergestellt werden.*

*Zudem werden eine Kompetenzerweiterung für Branchenorganisationen (Festlegung von Richtpreisen unter gewissen Voraussetzungen), eine Anpassung der Bestimmungen über geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben an das internationale TRIPS-Abkommen, eine zeitlich befristete Unterstützung von gezielten Umstellungen bei den Spezialkulturen sowie die Aufhebung der noch bestehenden Zweckbindungen (Fleischfonds, Preisausgleichskasse Eier, Rebbaufonds) vorgeschlagen.*

### **Direktzahlungen (3. Titel LwG)**

*Aus grundsätzlichen Überlegungen (Leistungsabgeltung) und im Hinblick auf strukturelle Entwicklungsmöglichkeiten wird bei den Direktzahlungen eine Bereinigung der Bezugsgrenzen vorgeschlagen. In diesem Kontext sollen die Beitragsab-*

*stufungen und Mindestgrössen nach Fläche oder Tierzahl je Betrieb sowie die Grenzwerte bezüglich Einkommen und Vermögen aufgehoben werden.*

#### **Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)**

*Als zeitlich befristete Massnahme zur sozialen Flankierung des strukturellen Veränderungsprozesses in der Landwirtschaft schlägt der Bundesrat die Einführung von Umschulungsbeihilfen vor, welche die Aufgabe des Betriebes voraussetzen.*

#### **Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)**

*Mit einer Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen sollen die Produktionskosten gesenkt, die Wertschöpfungsmöglichkeiten gesteigert und der unternehmerische Handlungsspielraum der Landwirtschaft vergrössert werden. In diesem Zusammenhang wird eine regionale und damit differenziertere Beurteilung der Wettbewerbsneutralität gegenüber dem Gewerbe vorgeschlagen.*

#### **Forschung, Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)**

*Ab 2004 sollen die Beiträge des Bundes an die kantonalen Beratungsdienste nicht mehr auf der Basis des Aufwands, sondern auf Grund der erbrachten Leistungen berechnet werden (Leistungsvereinbarungen).*

#### **Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)**

*Zur Stärkung der Sicherheit und Qualität von inländischen Nahrungsmitteln schlägt der Bundesrat im Bereich der Produktionsmittel vor, ihm die Kompetenz für das Ergreifen vorsorglicher Massnahmen zu geben und jene für den Erlass von Verwendungsvorschriften zu erweitern. Ausserdem soll wie im 2. Titel des LwG die Zweckbindung (Pflanzenschutzfonds) aufgehoben werden.*

#### **Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)**

*Mit punktuellen Anpassungen in diesem Titel wird insbesondere ein effizienteres Vorgehen bei Verstössen gegen Vorschriften in den Bereichen Weinwirtschaft und Einfuhr angestrebt.*

#### **Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)**

*Die Vorschläge im Bereich des Vollzugs betreffen eine bessere Koordination der Kontrollen auf den Betrieben sowie in Bezug auf die Verfolgung von Zuwiderhandlungen bei den geschützten Kennzeichnungen, der Ein- und Ausfuhr sowie der Deklaration. Ausserdem wird vorgeschlagen, die Kompetenz zur Genehmigung von technischen Agrarabkommen dem Bundesrat, und in geeigneten Fällen auch dem Bundesamt für Landwirtschaft im Einvernehmen mit den übrigen interessierten Bundesbehörden, zu übertragen.*

# 1

## Allgemeiner Teil

Einleitend werden die bisherige Agrarreform (Ziff. 1.1) und die Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 (Ziff. 1.2) erläutert. Anschliessend sind die Vorarbeiten der Beratenden Kommission und der Arbeitsgruppen sowie die Ergebnisse der Vernehmlassung dargelegt (Ziff. 1.3). Den allgemeinen Teil schliessen die parlamentarischen Vorstösse (Ziff. 1.4) sowie konzeptionelle Überlegungen zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab (Ziff. 1.5).

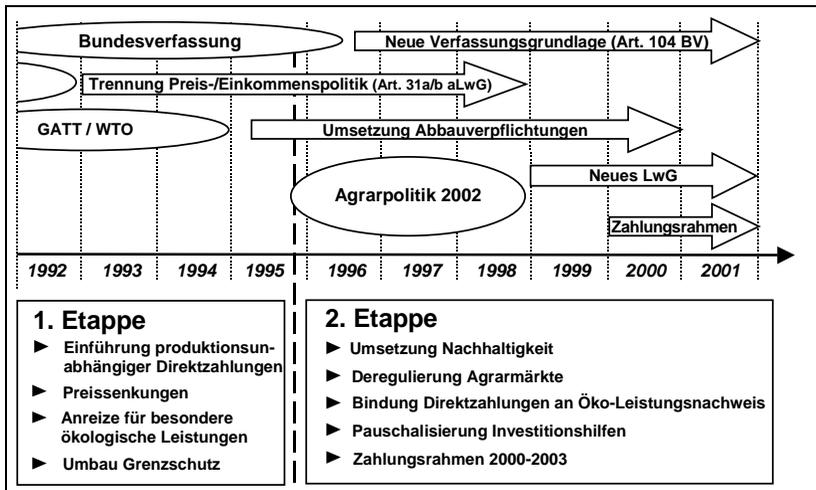
### 1.1

#### Ausgangslage

Die tiefgreifende Reform der Agrarpolitik in den neunziger Jahren stellte die Land- und Ernährungswirtschaft vor grosse Herausforderungen. Die Basis für die grundlegende agrarpolitische Neuorientierung bildete der Siebte Landwirtschaftsbericht vom 27. Januar 1992<sup>1</sup>. In den darauf folgenden Jahren wurde die Reform in mehreren Etappen implementiert. Die zeitliche Etappierung ermöglichte es den Betroffenen, sich in dosierten und berechenbaren Teilschritten mit den neuen Rahmenbedingungen auseinander zu setzen und sich auf die Veränderungen einzustellen.

Abbildung 1

#### Bisherige Reform der Agrarpolitik



<sup>1</sup> BBl 1992 II 130

### 1.1.1 Siebter Landwirtschaftsbericht

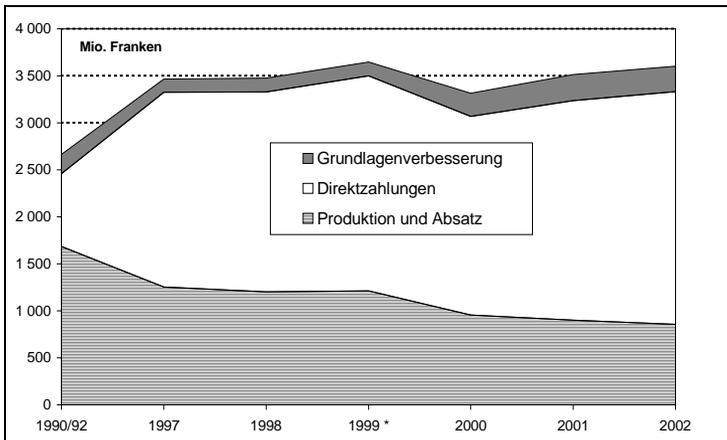
Mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht hat der Bundesrat eine auf die tiefgreifenden Veränderungen im Umfeld abgestimmte Neuorientierung der Agrarpolitik eingeleitet. Die seit dem Zweiten Weltkrieg verfolgte Politik der Einkommenssicherung über die Produktpreise und der Substitution von Nahrungsmittelimporten durch die Ausdehnung der einheimischen Produktion hatte ihre Grenzen erreicht. Zudem war eine Verschärfung der Konkurrenz infolge internationaler Entwicklungen, insbesondere der Uruguay-Runde des GATT, absehbar. Das Konzept zur Bewältigung dieser Herausforderungen bestand in einer vermehrten Trennung von Preis- und Einkommenspolitik, in der Verwirklichung ökologischer Anliegen durch ökonomische Anreize und in einer Lockerung der staatlichen Markteingriffe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors.

### 1.1.2 Trennung von Preis- und Einkommenspolitik

Gleichzeitig mit der Verabschiedung des Siebten Landwirtschaftsberichts leitete der Bundesrat mit der Botschaft vom 27. Januar 1992<sup>2</sup> zur Änderung des alten Landwirtschaftsgesetzes (aLwG) die erste Reformetappe ein. Am 9. Oktober 1992 hat das Parlament die Artikel 31a und 31b aLwG als Rechtsgrundlage für produktionsunabhängige Direktzahlungen verabschiedet. In den folgenden Jahren hat der Bundesrat im Rahmen seiner agrarpolitischen Beschlüsse die Trennung von Preis- und Einkommenspolitik kontinuierlich umgesetzt, indem er einerseits die administrierten Preise sowie die produktgebundenen Direktzahlungen reduzierte und andererseits die neuen, produktionsunabhängigen Direktzahlungen ausbaute.

Abbildung 2

#### Ausgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft



Quelle: Staatsrechnung, BLW

\* Ohne Liquidationskosten für Auflösung Käseunion/Butyra

2 Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen; BBI 1992 II 1.

Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat sich der Anteil der Aufwendungen zur Förderung von Produktion und Absatz von 63 auf 24 Prozent der Gesamtausgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) reduziert. Demgegenüber wurden die Direktzahlungen von 29 auf 69 Prozent ausgebaut. Der Anteil der Ausgaben für die Grundlagenverbesserung blieb praktisch unverändert.

Bei den Direktzahlungen nach Artikel 31a aLwG stand die Sicherung eines angemessenen Einkommens im Vordergrund, während mit den Direktzahlungen nach Artikel 31b aLwG besondere ökologische Leistungen gefördert wurden. Die gesetzliche Vorschrift zur finanziellen Gleichgewichtung der beiden Direktzahlungsarten beschleunigte die Ökologisierung.

### 1.1.3 Umbau Grenzschutz

Im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT (1986–1994) hat sich die Schweiz verpflichtet, ihre Einfuhrbeschränkungen in Zölle umzuwandeln (Tarifizierung) sowie diese Einfuhrzölle, die produktgebundene Inlandstützung und die Exportsubventionen über einen Zeitraum von sechs Jahren (1995–2000) schrittweise zu reduzieren. Im Jahr 2000 wurde die letzte Etappe der WTO-Verpflichtungen erfüllt.

*Tabelle 1*

#### Schweizerische WTO-Verpflichtungen 1995–2000

<b>Marktzutritt</b>	Zollbindung	Minus 36% im Durchschnitt über alle Zolltariflinien; mindestens 15% für jede Linie
	Zollkontingente	Einfuhrmengen 1986/88 oder 5% des Inlandkonsums als Minimum
<b>Inlandstützung</b>	Produktionsunabhängige Direktzahlungen	Keine Abbauverpflichtung
	Produktgebundene Stützung	Minus 20%
<b>Exportsubventionen</b>	Mengen	Minus 21%
	Werte	Minus 36%

### 1.1.4 Neue Verfassungsgrundlage

Der Weg zu einer neuen Verfassungsgrundlage war anfangs der neunziger Jahre geprägt durch teilweise heftige und kontroverse Diskussionen über die Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik. Verschiedene Volksinitiativen<sup>3</sup> waren Ausdruck für unterschiedliche Positionen. Das Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie stand im Zentrum der Debatte.

<sup>3</sup> Volksinitiative «für eine umweltgerechte, leistungsfähige, bäuerliche Landwirtschaft» (SBV); Volksinitiative «Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft» (BUK); Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» (VKMB).

Am 12. März 1995 haben Volk und Stände einen Gegenvorschlag zur Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV) knapp verworfen. In der Folge hat das Parlament einen Gegenvorschlag zur Bauern- und Konsumenteninitiative ausgearbeitet, welcher der im Vorfeld der Abstimmung vom 12. März 1995 geäußerten Kritik – zu wenig Markt und zu wenig Ökologie – Rechnung trug. Diesem Gegenvorschlag stimmte das Volk am 9. Juni 1996 mit mehr als drei Vierteln der Stimmen zu. Die in der Verfassung verankerten Aufgaben der Landwirtschaft und des Bundes sind als Gesellschaftsvertrag zu verstehen. Nach Artikel 104 der Bundesverfassung (BV<sup>4</sup>) soll die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leisten zur sicheren Nahrungsmittelversorgung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes. Somit wurden die Multifunktionalität der Landwirtschaft und das Konzept der Nachhaltigkeit als zentrale Grundsätze verfassungsrechtlich abgestützt.

### 1.1.5 Agrarpolitik 2002

Unmittelbar nach der Verankerung der neuen Verfassungsgrundlage hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Parlament mit der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik<sup>5</sup> sein Konzept zur Umsetzung des Verfassungsauftrages in Form eines neuen LwG unterbreitet. Im Zentrum der Vorschläge stand das Ziel der marktwirtschaftlichen Erneuerung des gesamten Ernährungssektors zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Am 29. April 1998 hat das Parlament ein neues LwG verabschiedet, welches am 1. Januar 1999 (Milch: 1. Mai 1999) in Kraft trat. Gemäss dieser neuen Rechtsgrundlage wurden alle staatlichen Preis- und Übernahmegarantien aufgehoben. Zudem wurde gesetzlich verankert, dass die finanziellen Mittel zur Marktstützung innerhalb von fünf Jahren um einen Drittel zu reduzieren sind. Die Direktzahlungen für die gemeinwirtschaftlichen (z.B. Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedlung) und besonders ökologischen (z.B. biologischer Landbau, ökologische Ausgleichsflächen zur Erhaltung der Biodiversität) Leistungen wurden neu an die Erbringung eines ökologischen Leistungsnachweises gebunden.

Mit der AP 2002 wurde zudem die Finanzierung der Massnahmen auf eine verlässlichere Basis gestellt, indem die Ausgaben in den wichtigsten Aufgabenbereichen jeweils in Zahlungsrahmen für vier Jahre festgelegt werden. So hat das Parlament am 16. Juni 1999 für die Jahre 2000 bis 2003 drei Zahlungsrahmen («Förderung von Produktion und Absatz», «Direktzahlungen», «Grundlagenverbesserung») von insgesamt 14,029 Milliarden Franken verabschiedet. Der Entwurf eines Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 findet sich in Teil II der Botschaft.

<sup>4</sup> SR 101

<sup>5</sup> Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002); BBl 1996 IV 1.

## 1.2

## Zwischenbilanz Agrarpolitik 2002

Die Analyse der Auswirkungen der AP 2002 ist eine wichtige Grundlage für die Beurteilung des agrarpolitischen Handlungsbedarfs (Ziff. 1.2.1). Zu diesem Zweck werden mit Hilfe von Indikatoren Entwicklungen in der Landwirtschaft sowie die Auswirkungen der agrarpolitischen Massnahmen in den Bereichen Ökonomie (Ziff. 1.2.2), Soziales (Ziff. 1.2.3) und Ökologie (Ziff. 1.2.4) dargestellt. Die wichtigsten Aussagen zur Zwischenbilanz der AP 2002 werden abschliessend zusammengefasst (Ziff. 1.2.5).

### 1.2.1

### Überprüfung der agrarpolitischen Massnahmen

Die BV sieht in Artikel 170 vor, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu prüfen sind. Das LwG verlangt zudem gemäss Artikel 187 Absatz 13 fünf Jahre nach Inkrafttreten die Überprüfung wichtiger Massnahmen. Der Bundesrat hat die Beurteilung der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft in der Verordnung vom 7. Dezember 1998<sup>6</sup> über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft geregelt. Danach muss das BLW die Auswirkungen der agrarpolitischen Massnahmen des Bundes und die Leistungen der Landwirtschaft in den Bereichen Ökonomie, Soziales und Ökologie aufzeigen und unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit beurteilen. Das BLW veröffentlicht dazu jährlich einen umfassenden Bericht, der im November 2001 zum zweiten Mal erschienen ist (Agrarbericht 2001<sup>7</sup>). Dieser umfassende Evaluationsauftrag wird mit den folgenden zwei Ansätzen angegangen:

- Eine periodische Bestandesaufnahme (Monitoring) zeigt mit Hilfe von Indikatoren die Entwicklungen in der Landwirtschaft sowie die Auswirkungen der agrarpolitischen Massnahmen in den Bereichen Ökonomie, Soziales und Ökologie. Die Bestandesaufnahme liefert auch die Grundlagen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft. In den Agrarberichten 2000 und 2001 wurde die Nachhaltigkeit qualitativ beurteilt. Im Agrarbericht 2001 wurde ein Konzept präsentiert, wie in Zukunft die nachhaltige Entwicklung mit Indikatoren beurteilt werden soll.
- Eine Analyse und Beurteilung der Wirksamkeit agrarpolitischer Massnahmen und Massnahmengruppen wird mit Hilfe spezifischer Studien vorgenommen. In der Mehrzahl der Fälle werden damit externe Stellen beauftragt. Die Ergebnisse sollen Hinweise geben, ob und in welche Richtung Massnahmen weiter zu entwickeln oder ob sie allenfalls zu ersetzen sind. Studien wurden insbesondere im Bereich der Ökomassnahmen und bei den Massnahmen im Marktbereich (Milch, Fleisch, Eier und Getreide; Grenzschutz; Absatzförderung) in Gang gesetzt. Letztere wurden im Frühjahr 2002 abgeschlossen.

Die folgende Zwischenbilanz der AP 2002 stützt sich einerseits auf Ergebnisse der periodischen Bestandesaufnahme in den drei Bereichen Ökonomie, Soziales und Ökologie und andererseits auf Erkenntnisse aus Studien, soweit diese bereits vorliegen.

<sup>6</sup> SR 919.118

<sup>7</sup> Vgl. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch); Bezugsquelle: BBL/Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern.

## 1.2.2

## Ökonomie

### Märkte

Die mit der AP 2002 neu geschaffenen Handlungsspielräume werden genutzt. Produkteinnovationen und Restrukturierungen sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Verarbeitung sind ein Zeichen dafür. Die im Vergleich zu früher weniger regulierten Märkte bewirken stärkere Schwankungen bei den Preisen. Auf den Märkten, welche von der AP 2002 hauptsächlich betroffen waren, fand der Übergang von den alten zu den neuen Marktordnungen ohne Turbulenzen statt<sup>8</sup>. Die Schweizer Produzentenpreise sind seit 1990/92 um mehr als 20 Prozent gesunken. Der absolute Abstand zur Europäischen Union (EU) ist zwar kleiner geworden, hingegen hat sich die relative preisliche Wettbewerbsfähigkeit nicht verbessert<sup>9</sup>. Den sinkenden Produzentenpreisen stehen steigende Konsumentenpreise für Nahrungsmittel gegenüber. Die Zunahme ist insbesondere seit 1996/98 deutlich, obwohl die Preise für importierte Nahrungsmittel seit 1999 stagnieren.

Tabelle 2

### Entwicklung des Produzenten-, Konsumenten- und Importpreisindex für Nahrungsmittel

	1990/92	1996/98	1999	2000	2001
Produzentenpreisindex Landwirtschaft	100,0	82,2	77,2	80,7	75,3
Landesindex der Konsumentenpreise, Untergruppe Nahrungsmittel und Getränke	100,0	102,6	103,3	104,9	106,9
Importpreisindex für Nahrungsmittel*	–	107,0	112,3	111,8	111,8

Quelle: BFS, SBV

\* Basis Mai 1993 = 100  
(ältere Zeitreihen sind für diesen Index nicht vorhanden)

Die Landwirtschaft konnte ihre Marktanteile insgesamt halten. Dies spiegelt sich im Selbstversorgungsgrad, der die Inlandproduktion ins Verhältnis zum Gesamtverbrauch der Schweiz stellt. Im Jahr 1999 lag der Selbstversorgungsgrad gegenüber 1996/98 um 5 Prozent tiefer. Dies ist auf die schwierigen klimatischen Verhältnisse in diesem Jahr mit entsprechend tiefen pflanzenbaulichen Erträgen, insbesondere im Kartoffel- und Getreidebau, zurückzuführen. Demgegenüber blieb der Selbstversorgungsgrad bei den tierischen Produkten stabil. Für das Jahr 2000 lag der Selbstversorgungsgrad, insbesondere auf Grund eines guten Pflanzenbaujahrs, wieder über 60 Prozent, was dem langjährigen Mittel entspricht.

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch die zitierten Wirkungsanalysen in Ziffer 2.2 (Teil I und Teil II der Botschaft). Diese sind online verfügbar unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

<sup>9</sup> Im Agrarbericht des BLW wird jährlich die Produzentenpreisentwicklung in der Schweiz derjenigen in der EU und in den USA gegenübergestellt.

Tabelle 3

### Selbstversorgungsgrad (in Energie; ausgedrückt in Prozent des Gesamtverbrauches)

	1996/98	1999	2000
Pflanzliche Nahrungsmittel	45	40	46
Tierische Nahrungsmittel	95	95	95
Nahrungsmittel Total	62	58	62

Quelle: SBV

#### Gesamteinkommen

Die sektorale Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft basiert auf der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung des SBV<sup>10</sup>.

Tabelle 4

### Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

Angaben zu laufenden Preisen, in Mio. Fr.	1996/98	1999	2000 <sup>1</sup>	2001 <sup>2</sup>
Endproduktion	8013	7240	7627	7225
+ Beiträge der öffentlichen Hand (Subventionen)	2466	2427	2458	2679
- Vorleistungen	3866	3780	3911	3900
- Produktionssteuern, Kompensation MWSt	284	219	170	167
Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten	6330	5668	6005	5837
- Abschreibungen	1872	1837	1858	1899
- Pachten und Zinsen	724	696	738	753
- Entlohnung der familienfremden Arbeitskräfte	796	728	716	720
Nettoeinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit der Familienarbeitskräfte	2937	2408	2692	2465

Quelle: SBV

<sup>1</sup> provisorisch, Stand Frühjahr 2002

<sup>2</sup> Schätzung, Stand Frühjahr 2002

Die Ergebnisse der Gesamtrechnung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Jahr 1999 war das sektorale Nettoeinkommen der Familienarbeitskräfte im Vergleich zum Dreijahresdurchschnitt 1996/98 um 18 Prozent tiefer. Dies ist grösstenteils auf eine geringere Endproduktion zurückzuführen. Insbesondere der Wert der pflanzlichen Erzeugnisse lag auf Grund des schlechten Wetters um 13 Prozent tiefer als in der Referenzperiode. Die tiefere Endproduktion konnte teilweise durch eine Reduktion der Kosten kompensiert werden.

<sup>10</sup> Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Schweiz (verschiedene Jahrgänge), SBV, Brugg.

- Im Jahr 2000 lag das sektorale Nettoeinkommen der Familienarbeitskräfte 8 Prozent unter dem Dreijahresdurchschnitt 1996/98. Gegenüber 1999 verbesserte sich die Endproduktion um 5 Prozent; ein gutes Pflanzenbaujahr und bessere Erlöse beim Rindvieh und bei den Schweinen haben dazu beigetragen. Auf der Kostenseite ist im Vergleich zu 1996/98 ein substanzieller Rückgang von 10 Prozent bei der Entlohnung der familienfremden Arbeitskräfte festzustellen.
- Im Jahr 2001 war das sektorale Nettoeinkommen der Familienarbeitskräfte 16 Prozent tiefer als der Mittelwert von 1996/98. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat die Endproduktion auf Grund schlechterer Ergebnisse sowohl im pflanzlichen (vor allem Getreide, Zuckerrüben, Obst) wie auch im tierischen Sektor (vor allem Rindvieh) um 5 Prozent abgenommen. Die tiefere Endproduktion wurde teilweise durch höhere Direktzahlungen aufgefangen. Auf der Kostenseite haben gegenüber dem Jahr 2000 die Abschreibungen und die Zinsen zugenommen.
- Die Beurteilung der Entwicklung des Nettoeinkommens der Familienarbeitskräfte muss im Lichte der Entwicklung der Anzahl Familienarbeitskräfte erfolgen. So hat die Anzahl Familienarbeitskräfte im ersten Wirtschaftssektor gemäss der Eidgenössischen Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik (BFS) zwischen 1996 und 2000 um 15 000 Personen oder 8 Prozent abgenommen.

#### *Einzelbetriebliches Einkommen*

Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Einzelbetriebe werden die Buchhaltungsergebnisse aus der zentralen Auswertung der FAT herangezogen. Die Ergebnisse der Jahre 1999–2001 werden mit dem Durchschnitt der Jahre 1996/98 verglichen. Für das Jahr 2001 handelt es sich um provisorische Ergebnisse, welche erste Trends aufzeigen. Diesbezügliche Kennziffern sind zum heutigen Zeitpunkt lediglich für die in Tabelle 5 dargelegten Indikatoren verfügbar.

*Tabelle 5*

### **Landwirtschaftliches Einkommen pro Betrieb und Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft**

		1996/98	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Rohertrag	(Fr.)	183 654	181 702	199 145	187 500
davon Direktzahlungen	(Fr.)	38 071	38 872	39 307	41 400
Fremdkosten	(Fr.)	130 151	127 912	134 470	134 200
Landwirtschaftliches Einkommen	(Fr.)	53 503	53 789	64 675	53 300
Zinsanspruch Eigenkapital Betrieb	(Fr.)	11 908	11 089	15 192	14 000
Arbeitsverdienst	(Fr.)	41 595	42 701	49 483	39 300
Familienarbeitskräfte	(FJAE <sup>2</sup> )	1,32	1,29	1,30	1,29
Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft (Mittelwert)	(Fr./FJAE <sup>2</sup> )	31 540	33 050	38 099	30 400

*Quelle:* FAT

<sup>1</sup> provisorisch, Stand Frühjahr 2002

<sup>2</sup> Familien-Jahresarbeitsseinheiten: Basis 280 Arbeitstage

Das landwirtschaftliche Einkommen entspricht der Differenz zwischen Rohertrag und Fremdkosten. Es dient der Entschädigung der familieneigenen Arbeit und des Eigenkapitals. Im Vergleich zum Dreijahresdurchschnitt 1996/98 hat es sich 1999 praktisch nicht verändert und erreichte im Jahr 2000 einen um 21 Prozent höheren Wert. Im Jahr 2001 lag es wieder auf dem Niveau von 1996/98.

Der Arbeitsverdienst entspricht dem landwirtschaftlichen Einkommen abzüglich Zinsanspruch des im Betrieb investierten Eigenkapitals. Gegenüber 1996/98 lag der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft im Jahr 1999 um 5 Prozent und im Jahr 2000 um 21 Prozent höher. Die Zunahme im Jahr 2000 ist vor allem durch den höheren Rohertrag begründet. Dieser war im Jahr 2001 wieder bedeutend tiefer. Trotz höheren Direktzahlungen lag der Arbeitsverdienst deshalb in diesem Jahr wieder im Bereich des Mittels der Jahre 1996/98 (-4%).

#### *Einkommen ökonomisch leistungsfähiger Betriebe*

Gemäss Artikel 5 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. In der Tal- und in der Hügeregion überstieg bzw. erreichte 1998/2000 der Arbeitsverdienst der Familienarbeitskräfte im obersten Viertel (Quartil) der Betriebe den durchschnittlichen Jahres-Bruttolohn der übrigen Bevölkerung. In der Bergregion lag der mittlere Arbeitsverdienst im obersten Viertel rund 7000 Franken unter dem Vergleichswert. Es gibt aber auch in der Bergregion Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen; ihr Anteil ist allerdings geringer als in den übrigen Regionen. Ökonomisch leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe waren damit insbesondere in der Tal- und Hügeregion in der Lage, ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen zu erzielen.

*Tabelle 6*

#### **Arbeitsverdienst der Familienarbeitskräfte und Vergleichslohn 1998/2000**

Region	Arbeitsverdienst <sup>1</sup> in Fr. pro FJAE <sup>2</sup> (Mittelwerte)				Vergleichslohn <sup>3</sup> in Fr. pro Jahr Median
	1. Quartil (0–25%)	2. Quartil (25–50%)	3. Quartil (50–75%)	4. Quartil (75–100%)	
Talregion	11 620	32 505	48 391	83 341	62 866
Hügeregion	7 607	24 504	36 833	60 296	57 080
Bergregion	5 156	17 987	26 956	46 094	53 163

*Quelle:* BFS, FAT

<sup>1</sup> Eigenkapitalverzinsung zum mittleren Zinssatz der Bundesobligationen; 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95%

<sup>2</sup> Familien-Jahresarbeitsseinheiten: Basis 280 Arbeitstage

<sup>3</sup> Median der Jahres-Bruttolöhne aller im Sekundär- und Tertiärsektor beschäftigten Angestellten

#### *Betriebswirtschaftliche Indikatoren*

Die Investitionen und die Fremdkapitalquote der FAT-Referenzbetriebe haben sich 1999 im Vergleich zu 1996/98 nur unwesentlich verändert. Die Eigenkapitalbildung ist hingegen um 29 Prozent gestiegen. Das Verhältnis zwischen Cashflow und Investitionen hat sich leicht verbessert, da die Investitionen etwas abgenommen haben.

Die bessere Einkommenslage im Jahr 2000 spiegelt sich vor allem in der Eigenkapitalbildung. Sie lag im Vergleich zu 1996/98 mehr als doppelt so hoch. Ein höherer Cashflow und nur leicht höhere Investitionen führten im Jahr 2000 gegenüber 1996/98 zu einem besseren Cashflow-Investitionsverhältnis. Die Fremdkapitalquote blieb stabil.

Tabelle 7

### Eigenkapitalbildung, Investitionen und Fremdkapitalquote

Alle Regionen		1996/98	1999	2000
Eigenkapitalbildung	(Fr.)	10 200	13 207	21 233
Investitionen <sup>1</sup>	(Fr.)	43 669	41 856	44 964
Cashflow-Investitionsverhältnis <sup>2</sup>	(%)	96	101	102
Fremdkapitalquote	(%)	42	41	41

Quelle: FAT

<sup>1</sup> Bruttoinvestitionen (ohne Eigenleistungen) minus Subventionen und Desinvestitionen

<sup>2</sup> Cashflow zu Investitionen Total

Kombiniert man die Fremdkapitalquote mit der Eigenkapitalbildung, so lassen sich Aussagen über die Tragbarkeit einer Schuldenlast machen. Ein Betrieb mit hoher Fremdkapitalquote und negativer Eigenkapitalbildung ist auf die Dauer – wenn diese Situation über Jahre hinweg anhält – finanziell nicht existenzfähig.

Auf Basis dieser Überlegung lassen sich vier Gruppen von Betrieben mit unterschiedlicher finanzieller Stabilität unterscheiden.

Tabelle 8

### Einteilung der Betriebe nach finanzieller Stabilität

		Fremdkapitalquote	
		Tief (< 50%)	Hoch (> 50%)
Eigenkapitalbildung	Positiv	Betriebe mit guter finanzieller Situation	Betriebe mit beschränkter finanzieller Selbstständigkeit
	Negativ	Betriebe mit ungenügendem Einkommen	Betriebe mit bedenklicher finanzieller Situation

Quelle: De Rosa, La Reorientation de la Politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement, Uni Fribourg, octobre 1999

Die Anzahl Betriebe in einer finanziell guten Situation war im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1996/98 sowohl 1999 als auch im Jahr 2000 höher. Nimmt man den Durchschnitt aller fünf Jahre, liegt der Anteil der Betriebe mit negativer Eigenkapitalbildung bei rund einem Drittel. Diese Betriebe sind als Problembetriebe zu bezeichnen. Die Grosszahl dieser Betriebe ist zwar in der Lage, ausreichend finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt zu erwirtschaften, ihre Ertragskraft ist aber zu gering, um den Betrieb längerfristig existenzfähig zu erhalten.

**Beurteilung der finanziellen Stabilität**

Betriebe mit		1996/98	1999	2000
guter finanzieller Situation	(%)	44	47	52
beschränkter finanzieller Selbstständigkeit	(%)	21	21	25
ungenügendem Einkommen	(%)	19	17	12
bedenklicher finanzieller Situation	(%)	16	15	11

Quelle: FAT

**1.2.3 Soziales***Einkommenssituation*

Das Einkommen ist auch bei der Beurteilung der sozialen Lage der Landwirtschaft eine wichtige Kenngrösse. Während nach Artikel 5 LWG ökonomisch leistungsfähige Betriebe ein mit der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbares Einkommen erzielen können sollen (vgl. Ziff. 1.2.2), wird hier der Fokus auf die ganze Landwirtschaft gelegt. Der Arbeitsverdienst (Median) der Familienarbeitskräfte in der Landwirtschaft betrug im Durchschnitt der Jahre 1998/2000 zwischen 42 Prozent (Bergregion) und 64 Prozent (Talregion) des entsprechenden Vergleichslohns (vgl. Tabelle 6). Insgesamt ist ein deutlicher Abstand des Arbeitsverdienstes aus der Landwirtschaft zu den Löhnen aus Tätigkeiten in der übrigen Wirtschaft festzustellen.

Tabelle 10

**Gesamteinkommen<sup>1</sup>, Arbeitsverdienst<sup>2</sup> und Privatverbrauch der Familie 1998/2000**

Region	Gesamteinkommen Fr.	Privatverbrauch Fr.	Familienarbeitskräfte FJAE <sup>3</sup>	Arbeitsverdienst (Median) Fr. pro FJAE <sup>3</sup>
Talregion	85 828	69 004	1,26	39 955
Hügelregion	72 325	57 873	1,29	30 439
Bergregion	61 994	51 207	1,38	22 157

Quelle: FAT

<sup>1</sup> Landwirtschaftliches Einkommen + Nebeneinkommen

<sup>2</sup> Eigenkapitalverzinsung zum mittleren Zinssatz der Bundesobligationen: 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2000: 3,95%

<sup>3</sup> Familien-Jahresarbeitsseinheiten: Basis 280 Arbeitstage

Da bei der Beurteilung der sozialen Lage der landwirtschaftliche Haushalt und nicht der Betrieb im Vordergrund steht, ist neben dem Einkommen aus der Landwirtschaft auch das nichtlandwirtschaftliche Einkommen einzubeziehen. Die Landwirtschaftsbetriebe hatten 1998/2000 im Durchschnitt mit rund 19 000 Franken nichtlandwirtschaftlichem Einkommen erhebliche zusätzliche Einnahmenquellen. Die finanzielle Situation der Familie präsentiert sich besser, wenn diese zusätzlichen Einnahmen berücksichtigt werden. Insgesamt leistet sie für das Einkommen aus landwirtschaft-

licher und nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit in der Regel einen sehr hohen Arbeits-einsatz.

In den Jahren 1998/2000 vermochte das Gesamteinkommen den Privatverbrauch im untersten Quartil der Betriebe nicht ganz zu decken. Das bedeutet, dass diese Haushalte für die Finanzierung ihres Verbrauchs Mittel aus dem Betrieb einsetzen müssen und keine Möglichkeit für die Finanzierung von Neuinvestitionen bzw. für die Altersvorsorge besteht.

#### *Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe*

Mit der Neuausrichtung 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.

*Tabelle 11*

#### **Anzahl Landwirtschaftsbetriebe nach Grössenklassen**

	1990	1996	2000
0–3 ha LN	19 819	12 167	8 371
> 3 ha LN	72 996	67 312	62 166
Total	92 815	79 479	70 537

*Quelle:* BFS

Die Abnahme betrifft weit überproportional Kleinbetriebe (< 3 ha LN), die grösstenteils «Hobbybetriebe» sind. Von den rund 22 000 Betrieben, die zwischen 1990 und 2000 aufgegeben wurden, waren rund 11 000 oder etwa die Hälfte solche Kleinbetriebe. Trotz der stärkeren Abnahme findet diese nach wie vor weitgehend im Rahmen des Generationswechsels statt.

*Tabelle 12*

#### **Landwirtschaftliche Lehrlinge im 1. Lehrjahr**

	1990	1996	2000
Anzahl Verträge im 1. Lehrjahr Landwirtschaft	1 171	754	925

*Quelle:* BBT

Die Zahl der neuen Lehrverträge kann als ein Vorlaufindikator für die Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe herangezogen werden. Nach einer starken Abnahme in den achtziger Jahren hat sich die Zahl seit Ende der neunziger Jahre bei rund 900 neuen Verträgen eingependelt. Bleibt diese Zahl über eine Generation hinweg (30 Jahre) konstant, so kann in dieser Zeitperiode die Nachfolge von knapp 30 000 Betrieben sichergestellt werden. Wie heute dürften aber auch inskünftig Betriebe von Personen mit anderer Ausbildung übernommen werden.

### *Subjektive Einschätzung der Befindlichkeit*

Das GfS-Forschungsinstitut hat im Februar und März 2001 im Auftrag des BLW eine repräsentative Bevölkerungsbefragung über die Befindlichkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung im ländlichen Raum durchgeführt<sup>11</sup>. Die Fragen bezogen sich auf die Zufriedenheit in verschiedenen Lebensbereichen, die Ängste sowie die positiven und negativen Seiten des Bauernberufs.

Die Befragung fand in einem Zeitraum statt, in dem sowohl die landwirtschaftliche Bevölkerung wie auch die Konsumentinnen und Konsumenten im Banne aktueller Ereignisse wie BSE und Maul- und Klauenseuche standen. Es ist davon auszugehen, dass diese Ereignisse die Befindlichkeit der Bäuerinnen und Bauern zum Befragungszeitpunkt beeinflussten. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bei der Frage nach der Zufriedenheit in verschiedenen Lebensbereichen zeigt sich, dass der Anteil der Landwirtinnen und Landwirte, die mit ihrem allgemeinen Lebensstandard zufrieden sind, gleich hoch ist wie bei der übrigen Bevölkerung (90%). Die durchschnittliche Zufriedenheit mit der Erwerbsarbeit ist bei den Landwirtinnen und Landwirten gar leicht höher als bei der Referenzbevölkerung (84% im Vergleich zu 79%). Klar weniger zufrieden sind die befragten Landwirtinnen und Landwirte bezüglich Stabilität der Rahmenbedingungen (30% zu 57%), Einkommen (42% zu 68%) und Freizeit (61% zu 79%). Bezüglich der Zufriedenheit mit den Bereichen Ausbildung, Weiterbildung, Familie, soziales Umfeld, Gesundheit und kulturelles Angebot bestehen keine wesentlichen Unterschiede.
- Bei der Befragung nach Ängsten zeigt sich gesamthaft betrachtet ein generell leicht tieferes Bedrohungsgefühl der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Sie hat u.a. wesentlich weniger Angst vor Erwerbslosigkeit als die Referenzbevölkerung.
- Werden die Befragten mit verschiedenen Aussagen rund um das Arbeitsumfeld konfrontiert, so zeigen sich recht grosse Unterschiede zwischen der bäuerlichen und der übrigen Bevölkerung. Die Antworten der bäuerlichen Bevölkerung fallen hier ungünstiger aus (langfristige Existenzfähigkeit des Betriebs, körperliche Belastung, Arbeitszeit, Verdienst, Überforderung durch verändertes Arbeitsumfeld).
- Gesamthaft kann nicht grundsätzlich von einer besseren oder schlechteren Befindlichkeit der landwirtschaftlichen im Vergleich zur nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung gesprochen werden. Was die Stabilität der Rahmenbedingungen, die Einkommenssituation und das direkte Arbeitsumfeld anbelangt, sind bäuerliche Haushalte zwar unzufriedener. Diese fühlen sich aber gesamthaft gesehen weniger bedroht und sind mit ihrer Erwerbsarbeit und dem Lebensstandard zufrieden.

<sup>11</sup> GfS-Forschungsinstitut, Befindlichkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung, Bericht auf Grund einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung im Auftrag des BLW, März 2001; online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

## 1.2.4 Ökologie

### Ökologische Leistungen

Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1996/98 konnten die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft weiter gesteigert werden.

Tabelle 13

### Ausgewählte Indikatoren zu ökologischen Leistungen

		1996/98	2000
IP/ökologischer Leistungsnachweis	(Anteil an LN)	70%	95%
Biobetriebe	(Anzahl)	3 986	4 904
Ökologische Ausgleichsflächen*	(ha)	83 901	92 858
Tiere mit Auslauf im Freien	(GVE)	348 274	618 000
Tiere in besonders tierfreundlichen Ställen	(GVE)	135 105	265 236

Quelle: BLW

\* ohne Hochstammobstbäume

Die Ergebnisse ausgewählter Indikatoren lassen sich wie folgt umschreiben:

- Die Biobetriebe bewirtschafteten im Jahr 2000 8 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.
- 51 Prozent der Grossvieheinheiten hatten Auslauf im Freien nach den Regeln des RAUS-Programms (Regelmässiger Auslauf im Freien), während 23 Prozent der Grossvieheinheiten auf besonders tierfreundliche Art gehalten wurden (BTS-Programm; besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme).
- Die beitragsberechtigten ökologischen Ausgleichsflächen (exklusive Hochstammobstbäume) machten im Jahr 2000 etwas mehr als 9 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Im Talgebiet waren es rund 47 000 Hektaren. Dazu kommen noch die Elemente, welche für den Ökologischen Leistungsnachweis zwar angerechnet werden können, die aber nicht mit Beiträgen abgegolten werden. Das vom Bundesrat im Rahmen des Landschaftskonzepts Schweiz fixierte Ziel von 65 000 Hektaren Öko-Ausgleichsflächen im Talgebiet bis Ende 2005 wird noch um rund 18 000 Hektaren unterschritten. Im Rahmen der Evaluation der Ökomassnahmen wird in verschiedenen Fallstudien der Einfluss der ökologischen Ausgleichsflächen auf die Biodiversität untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass ökologische Ausgleichsflächen die Artenvielfalt der untersuchten Indikatoren (Laufkäfer, Spinnen, Tagfalter) positiv beeinflussen. Das Ausmass hängt vom Typ der ökologischen Ausgleichsfläche ab. Die Ergebnisse müssen jedoch durch ergänzende und vertiefte Analysen präzisiert werden. Zur regionalen Verbesserung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen hat der Bundesrat am 4. April 2001 eine Öko-Qualitätsverordnung<sup>12</sup> verabschiedet, welche auf den 1. Mai 2001 in Kraft getreten ist.

<sup>12</sup> Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV); SR 910.14.

## Umweltbelastungen

Die Umweltbelastungen der Landwirtschaft haben seit Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich abgenommen.

Tabelle 14

### Ausgewählte Indikatoren zur Umweltbelastung

Stickstoffbelastung (N-Bilanz)	– 25%	seit 1985
Phosphorüberschüsse (P-Bilanz)	– 55%	seit 1990/92
Pflanzenschutzmittel (Verkauf aktiver Substanz)	– 30%	seit 1990
Methanemissionen pro Kilogramm Milch	– 26%	seit 1980

*Quellen:* BLW, BFS, BUWAL, FAL, Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie (beschränkt verfügbare Statistiken liefern unterschiedliche Referenzjahre)

Die Ergebnisse ausgewählter Indikatoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Abnahme der Stickstoffbelastung ist darauf zurückzuführen, dass der Input kontinuierlich zurückgegangen ist, während der Output (Stickstoff in Agrarerzeugnissen) ungefähr auf demselben Niveau geblieben ist. Damit konnte die Effizienz des Stickstoffeinsatzes verbessert werden. Die Abnahmen sind jedoch nicht bei allen Stickstoffkomponenten gleich; unterdurchschnittlich sind sie bspw. bei den Ammoniakemissionen. Die internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz im Bereich Stickstoff im Rahmen des OSPAR-Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks und der Konvention der CEE/UNO über grenzüberschreitende Luftverschmutzungen eingegangen ist, können mit diesen Fortschritten in der Landwirtschaft teilweise erfüllt werden. Auf nationaler Ebene wurde als gemeinsames Ziel des BLW und des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) eine Reduktion der umweltrelevanten Stickstoffüberschüsse um insgesamt 22 000 Tonnen für den Zeitraum von 1994 bis 2002 festgelegt. Das Etappenziel einer Abnahme um 14,6 Prozent bis zum Jahr 1998 wurde mit einer Abnahme um 7,3 Prozent nicht erreicht. Die bisherigen Fortschritte sind auf den geringeren Einsatz von Mineraldüngern und eine Reduktion des Tierbestandes zurückzuführen. Weitere Reduktionen können insbesondere erreicht werden, wenn die Hofdünger effizienter eingesetzt werden, bspw. mit Hilfe neuer Ausbringungstechniken. Ergänzende Erkenntnisse über die Entwicklung der Stickstoffemissionen wird im Jahr 2003 eine Neubeurteilung der Situation im Bereich Ammoniak liefern.
- Die Phosphorüberschüsse haben sich mehr als halbiert. Dies ist im Wesentlichen auf die Abnahme der Zufuhr zurückzuführen, vor allem durch den verminderten Einsatz von Mineraldüngern und durch die geringeren Futtermittelimporte. Der Rückgang konnte in einer Fallstudie im Rahmen der Evaluation der Ökomassnahmen im Gewässer festgestellt werden. So lassen z.B. Auswertungen des Jahres 1998 – verglichen mit der Belastung anfangs der neunziger Jahre – eine Verminderung der landwirtschaftsbedingten Phosphorbelastung des Lippenrütibaches (Kanton Luzern) um 13 Prozent vermuten. Stärke und Zeitpunkt der Niederschläge beeinflussen die Höhe der Phosphoreinträge aber ganz entscheidend. Gesicherte Aussagen über das Ausmass der Reduktion können deshalb erst dann gemacht werden, wenn für

die Analyse und Interpretation längere Zeitreihen zur Verfügung stehen. Umweltbelastende Phosphorüberschüsse sind nach wie vor in nutztierreichen Regionen zu finden.

- Der Rückgang der verkauften Pflanzenschutzmittel (aktive Substanz) ist am deutlichsten bei den Wachstumsregulatoren (–77%). Die beiden am häufigsten eingesetzten Stoffgruppen, Fungizide und Herbizide, weisen eine Abnahme um 25 Prozent aus. Die über 300 Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe haben unterschiedliche Eigenschaften. Aus einer Abnahme der Verkaufsmenge, die sicher ein positives Signal ist, kann man nicht einfach auf eine quantitative Abnahme des mit den PSM-Anwendungen verknüpften Umweltrisikos schliessen. Risikoindikatoren müssen noch entwickelt werden, um zu einer effizienten und transparenten Erfolgskontrolle beitragen zu können. Die internationalen Entwicklungen, insbesondere die Arbeiten der OECD, müssen dabei berücksichtigt werden. Der Bericht des Bundesrates zur Motion der UREK-S (94.3005) wird das weitere Vorgehen behandeln.
- Der Anteil der Landwirtschaft an den treibhausrelevanten Gesamtemissionen ist zwischen 1980 und 2000 (Prognose) von rund 21 auf 18 Prozent gesunken. Den Hauptteil der Emissionen der Landwirtschaft machen Methan und Lachgas aus, die vor allem aus der Tierhaltung stammen. Während die Emissionen klimarelevanter Gase abgenommen haben, hat die produzierte Energie in Agrarerzeugnissen im Laufe der Jahre leicht zugenommen. Beispielfür diese Effizienzsteigerung sind die tieferen Methanemissionen je Kilogramm produzierter Milch, die auf die Milchleistungssteigerung je Kuh zurückzuführen sind.

### 1.2.5 Bilanz

Die wichtigsten Aussagen zur Zwischenbilanz der AP 2002 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Schweizer Landwirtschaft hat ihre Marktanteile halten können. Nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die Verarbeitung unterliegt einem Restrukturierungs- und Anpassungsprozess. Das sektorale Einkommen hat zwar abgenommen, zu berücksichtigen ist allerdings, dass auch die Anzahl der Familienarbeitskräfte zurückgeht, und sich somit dieses Einkommen auf weniger Einheiten verteilt. Ökonomisch leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe waren im Durchschnitt der Jahre 1998/2000 insbesondere in der Tal- und Hügellregion in der Lage, ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen zu erzielen. Im Durchschnitt aller Betriebe ist die Differenz zwischen Arbeitsverdienst und Vergleichslohn in allen Regionen aber deutlich. Die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft hat sich seit Inkraftsetzung des neuen LwG insgesamt nicht verschlechtert.
- Der Einkommensabstand zur übrigen Bevölkerung kommt bei der Befindlichkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung zum Ausdruck. Trotzdem ist der Anteil der Landwirtinnen und Landwirte, die mit ihrem allgemeinen Lebensstandard und der Erwerbsarbeit zufrieden sind, gleich hoch wie in der übrigen Bevölkerung. Dies dürfte auf die nicht einkommensbezogenen positiven Aspekte des Berufs zurückzuführen sein. Der Strukturwandel läuft namentlich bei den Haupterwerbsbetrieben im Allgemeinen im Rahmen des

Generationenwechsels. Die Veränderungen haben im Grundsatz nicht zu sozial unverträglichen Situationen geführt.

- Die finanziellen Anreize des Marktes und der Direktzahlungen sowie die Anstrengungen im Bereich Bildung, Forschung und Beratung zeigen Wirkung. Die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft haben stark zugenommen, und der Einsatz potenziell umweltbelastender Stoffe ist zurückgegangen. Wie sich diese positiven Entwicklungen auf die Boden- oder Wasserqualität, auf das Tierwohl oder die Artenvielfalt auswirken werden, ist Gegenstand laufender Evaluationen. Die Analyse ist insofern schwierig, als die Zusammenhänge im ökologischen Bereich komplex sowie Ursachen und Wirkungen nicht immer eindeutig in Verbindung gebracht werden können. Zudem sind ökologische Systeme in der Regel träge und Auswirkungen von Massnahmen deshalb oft erst nach Jahren oder Jahrzehnten zu beobachten.

### **1.3 Vorverfahren und Vernehmlassung**

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Agrarpolitik sind umfangreiche Vorarbeiten geleistet worden. Eingeleitet wurde der Prozess mit einem Strategiepapier (Ziff. 1.3.1). Im Folgenden beschäftigten sich die Beratende Kommission und drei Arbeitsgruppen intensiv mit der Thematik (Ziff. 1.3.2). Vom 21. September 2001 bis zum 10. Januar 2002 war das Projekt AP 2007 schliesslich Gegenstand einer Vernehmlassung bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen (Ziff. 1.3.3).

#### **1.3.1 Strategiepapier «Horizont 2010»**

Den Auftakt für die Diskussionen um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik gab das BLW am 4. Juli 2000 mit der Veröffentlichung des Strategiepapiers «Horizont 2010»<sup>13</sup>. In diesem Papier zeigte das BLW seine Überlegungen und Vorschläge auf, in welche Richtung die Agrarpolitik im Zeitraum der nächsten zwei Zahlungsrahmen-Perioden (2004/07 und 2008/11) weiterentwickelt werden könnte.

Die Reaktionen auf die Publikation des Strategiepapiers reichten von Rückweisung bis volle Zustimmung. Auch wenn teilweise harsche Kritik laut wurde, kann aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass das Dokument eine zweckmässige Grundlage für die Lancierung der Debatte um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik bildete.

#### **1.3.2 Beratende Kommission und Arbeitsgruppen**

Basierend auf Artikel 186 LwG wurden mit Bundesratsbeschluss vom 31. Mai 2000 die Beratende Kommission eingesetzt und 14 Mitglieder gewählt. Der Auftrag der Beratenden Kommission besteht darin, den Bundesrat in der Anwendung und Weiterentwicklung des LwG zu beraten.

<sup>13</sup> BLW, Horizont 2010 – Strategiepapier zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern Juni 2000; online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik 2007).

### 1.3.2.1 Strategische Empfehlungen

Die Beratende Kommission hat sich seit ihrer Konstituierung mit strategischen Fragestellungen rund um die Weiterentwicklung der Agrarpolitik befasst und in diesem Zusammenhang Empfehlungen verabschiedet. Als Bilanz zu den bisherigen Reformschritten wies die Beratende Kommission darauf hin, dass mit der neuen Agrarpolitik (AP 2002) grosse Fortschritte im Bereich der Ökologie und auf den Märkten erzielt worden seien, und sie stellte fest, dass sich die Landwirtschaft auf dem Pfad der Nachhaltigkeit befinde.

Auch in Zukunft würden sich der Landwirtschaft jedoch zahlreiche Herausforderungen stellen. Insbesondere gelte es, Marktanteile bei offeneren Grenzen zu halten und die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft auch inskünftig sicher zu stellen. In Anbetracht der anstehenden Herausforderungen hat sich die Beratende Kommission deshalb für eine konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf dem eingeschlagenen Weg ausgesprochen. Als strategische Eckpunkte hat die Beratende Kommission folgende Elemente festgehalten:

- Die bestehende Verfassungsgrundlage (Art. 104 BV) sowie die Grundzüge und Ziele der AP 2002 sollen nach wie vor Gültigkeit haben. Vor grundlegenden Änderungen sei die heutige Politik zu konsolidieren. Für die nächste Etappe 2004–2007 sollen darum blosse Feinabstimmungen der heutigen Instrumente vorgeschlagen werden.
- Eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft muss zentral sein. Daher sind alle Partner der Wertschöpfungskette einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist eine Überprüfung und Optimierung sämtlicher agrarpolitischer Massnahmen nötig.
- Den Bäuerinnen und Bauern sind im Rahmen der Weiterentwicklung Perspektiven für die Zukunft aufzuzeigen. Dazu sollen insbesondere die Strukturverbesserungsmassnahmen für dynamische Betriebe verstärkt werden. Der Rhythmus der notwendigen Strukturanpassungen und Reformschritte soll in einem für die Betroffenen möglichst erträglichen Tempo erfolgen. In diesem Zusammenhang seien Massnahmen zur Senkung der Produktionskosten sowie die Einführung von zeitlich befristeten Begleitmassnahmen nötig.

### 1.3.2.2 Einsetzung von Arbeitsgruppen

In Koordination mit der Beratenden Kommission wurden im Oktober 2000 drei breit abgestützte Arbeitsgruppen beauftragt, Vorschläge zur Optimierung der agrarpolitischen Massnahmen auszuarbeiten. Damit konnte frühzeitig ein transparenter Meinungsbildungsprozess in Gang gesetzt werden. Die im März 2001 vorgelegten Vorschläge der Arbeitsgruppen<sup>14</sup> wurden durch die Beratende Kommission beurteilt. Damit waren zur Konkretisierung des Projekts «AP 2007» umfassende Grundlagen verfügbar. In der Folge war es Aufgabe der Verwaltung, aus der Auslegeordnung ein Gesamtpaket zu schnüren. Der in die Vernehmlassung geschickte Bericht war das

<sup>14</sup> Die Berichte der Arbeitsgruppen «Märkte», «Direktzahlungen» und «Produktionsfaktoren/Soziales» vom März 2001 sind online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema «Agrarpolitik 2007») einsehbar.

Ergebnis dieses intensiven Prozesses. Um die Transparenz zu wahren, wurden die Vorschläge der Arbeitsgruppen, die Empfehlungen der Beratenden Kommission und die Beurteilung der Bundesverwaltung im Vernehmlassungsbericht umfassend dargestellt.

### **1.3.2.3 Beurteilung der Revisionsvorschläge**

Ende Februar 2002 hat sich die Beratende Kommission mit den Ergebnissen der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2007 (vgl. Ziff. 1.3.3) auseinandergesetzt und eine Wertung verschiedener wichtiger Punkte der Vernehmlassungsunterlage vorgenommen. Vor diesem Hintergrund hat die Beratende Kommission im Hinblick auf das weitere Vorgehen insbesondere folgende Schlüsse gezogen:

- In Anbetracht der Herausforderungen, mit denen die Landwirtschaft konfrontiert sein wird, sei eine Weiterentwicklung der Agrarpolitik auf dem Fundament des Verfassungsartikels (Art. 104) sowie abgestimmt auf die Grundzüge und Ziele der Agrarpolitik 2002 unabdingbar, um die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft auch in Zukunft sicherstellen zu können. Neue Massnahmen zur Beschleunigung des Strukturwandels seien nicht erwünscht. Ausserdem stelle die hohe Regulationsdichte ein Problem dar.
- Damit die Milchwirtschaft ihre Marktanteile bei offeneren Grenzen behaupten kann, sei eine weitere Flexibilisierung der Milchmarktordnung notwendig. Dazu soll die Kompetenz für die Regelung des Zielpreises und der Milchkontingentierung an den Bundesrat übertragen werden (Kann-Formulierungen). Das Konzept für einen allfälligen Ausstieg aus der Milchkontingentierung sei vorgängig weiter zu vertiefen, und die Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Kontingentsübertragung (hohe Kosten) seien zu korrigieren.
- Beim Fleischimport dränge sich kurzfristig kein Systemwechsel auf, hingegen sollen Alternativen geprüft werden. In Anbetracht der hohen Kosten für die BSE-bedingte Entsorgung von Fleischabfällen seien Lösungen über eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand zu suchen.
- Weil die Direktzahlungen eine Abgeltung für die erbrachten gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Leistungen der Landwirtschaft darstellen, sollen die Bezugsgrenzen – wie im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagen – bereinigt werden.
- Den Bäuerinnen und Bauern sollen Entwicklungsperspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang wird eine Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen unterstützt.
- Zur Stärkung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten in die Qualität und Sicherheit der Nahrungsmittel wird eine verbesserte Koordination des Vollzugs im Bereich der Kontrollen und der Verfolgung von Zuwiderhandlungen bei den geschützten Kennzeichnungen, der Ein- und Ausfuhr sowie der Deklaration befürwortet.
- Aus strukturpolitischen Überlegungen sei im bäuerlichen Bodenrecht eine angemessene Erhöhung des Mindestarbeitszeitbedarfs vorzunehmen, der für

die Anerkennung als landwirtschaftliches Gewerbe massgebend ist. Ausserdem seien eine Harmonisierung der verschiedenen Arbeitskraft-Begriffe im Boden- und Landwirtschaftsrecht anzustreben und die Berechnungsgrundlagen zu aktualisieren.

- Die Mittel zur Finanzierung der Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 sollen gegenüber den aktuellen Zahlungsrahmen 2000–2003 in der Grössenordnung von 350 Millionen Franken erhöht werden, wie im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagen worden ist.

### **1.3.3 Vernehmlassung**

Im Nachgang an den Bundesratsbeschluss vom 27. März 2002 wurde der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) veröffentlicht. Das entsprechende Dokument findet sich im *Anhang* der Botschaft.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt geben einen Überblick über die Änderungen in dieser Botschaft gegenüber der Vernehmlassungsunterlage «Agrarpolitik 2007 – Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik» vom 21. September 2001.

#### **1.3.3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Der Bundesrat erachtet es im Dienste einer produktiven und multifunktionalen Landwirtschaft als wichtig, dass der mit der AP 2002 eingeleitete Reformprozess weitergeführt wird, auch wenn gegenwärtig der innen- und aussenpolitische Druck nicht so gross ist wie in den neunziger Jahren. Mit der Überarbeitung des allgemeinen Teils wird zahlreichen Kritikpunkten aus der Vernehmlassung Rechnung getragen. Die Zwischenbilanz der AP 2002 ist aktualisiert und präzisiert, ohne jedoch in der Beurteilung der Lage der Landwirtschaft grundsätzlich abzuweichen. Das formulierte Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern, wird in den Kontext der Nachhaltigkeit und Multifunktionalität gestellt. Die Herausforderung der ökologischen Zielerreichung wird verdeutlicht. Die Ausführungen im Bereich Internationales sind unter Einbezug der aktuellen Entwicklungen überarbeitet. Der Aspekt eines Auflagenmoratoriums wird im Sinne einer Leitplanke thematisiert. Die Aussagen zum Strukturwandel werden präzisiert und dadurch entschärft, dass von einer restriktiveren Gewerbedefinition im Bodenrecht abgesehen wird (vgl. Teil III der Botschaft).

#### **1.3.3.2 Landwirtschaftsgesetz**

##### *Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)*

Es entspricht einem breiten Anliegen, dass die Grundzüge und Ziele der AP 2002 auch für die AP 2007 massgebend bleiben. Vor diesem Hintergrund sollen die im 1. Titel des LwG verankerten Grundsätze keine Änderung erfahren. Die Vorschläge für Ergänzungen, welche einzelne Organisationen im Rahmen der Vernehmlassung vorgebracht haben, sind durch bereits bestehende rechtliche Bestimmungen abgedeckt oder stehen dem Prinzip der staatlichen Subsidiarität entgegen.

### *Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen (2. Titel LwG, 1. Kapitel)*

Die Erweiterung des Grundsatzartikels um die Produktesicherheit und die Vereinfachung der Finanzierungsmodalitäten für Qualitätssicherungssysteme stehen im Einklang mit der im Rahmen der AP 2007 verfolgten Handlungsachse einer verstärkten Förderung der Qualität und Sicherheit der Nahrungsmittel. Einem breit geäusserten Anliegen wird Rechnung getragen, indem eine gesetzliche Grundlage für die Festlegung von Richtpreisen unter bestimmten Auflagen durch Branchen- oder Produzentenorganisationen vorgeschlagen wird. Zudem werden die Rahmenbedingungen für die Ausdehnung von beschlossenen Selbsthilfemassnahmen präzisiert.

Diese Anpassungen und Ergänzungen der allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen im LwG sind wichtige Begleitmassnahmen zur weiteren Deregulierung der Agrarmärkte. Hingegen sind Forderungen nach staatlichen Bürgschaften für die Finanzierung der Lagerhaltung und Unterstützungen von Versicherungslösungen mit der Konzeption der AP 2002 und deren Weiterentwicklung nicht vereinbar.

### *Milchwirtschaft (2. Titel LwG, 2. Kapitel)*

Der zur Diskussion gestellte Vorschlag, dem Bundesrat die Kompetenz für eine Aufhebung der Milchkontingentierung zu übertragen, wird grossmehrheitlich abgelehnt. Der Bundesrat trägt den zentralen Kritikpunkten Rechnung, indem er ein klares Konzept für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kontingentierung darlegt und die Fixierung der zeitlichen Eckpunkte dem Gesetzgeber überlässt. Ausserdem wird auf eine Kopplung der Aufhebung der Kontingentierung mit der Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen verzichtet, insbesondere um im Anpassungsprozess die nötige Flexibilität zu bewahren. Hingegen soll aus grundsätzlichen Überlegungen und im Hinblick auf die eigenen Ziele der Schweizer Agrarpolitik nach wie vor davon abgesehen werden, den Ausstieg aus der Kontingentierung auf Gesetzesebene mit einem entsprechenden Entscheid in der EU zu verknüpfen.

Damit sich die schweizerische Milchwirtschaft rechtzeitig auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen kann, sind die entscheidenden Eckpunkte für den Ausstieg möglichst frühzeitig festzulegen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass klare Weichenstellungen einen Beitrag zur Minimierung der institutionellen Unsicherheit leisten und im Interesse der landwirtschaftlichen Unternehmen stehen.

### *Viehwirtschaft (2. Titel LwG, 3. Kapitel)*

Vor der Eröffnung der Vernehmlassung zur AP 2007 war der Bundesrat mit verschiedenen Problemfeldern der heutigen Fleischmarktordnung konfrontiert. Es handelt sich dabei u.a. um die bescheidene Wirkung der im Jahr 2001 vom Bund finanzierten Marktentlastungsmassnahmen, die Erhöhung der Bruttomarge der Fleischverarbeitung und des -handels sowie die von verschiedener Seite (u.a. Suisseporcs, Wettbewerbskommission) geäusserten wettbewerbspolitischen Bedenken über die aktuelle Regelung des Fleischimports. Die betroffenen Kreise brachten in dieser Phase verschiedentlich zum Ausdruck, dass sie sich der erwähnten Problemfelder sehr wohl bewusst seien. Sie kündigten auch an, im Rahmen der Vernehmlassung konkrete Vorschläge zur Problemlösung einzureichen. Auf Grund dieser Situation beschränkte sich der Bundesrat im Vernehmlassungsbericht schliesslich auf eine Lageanalyse der aktuellen Fleischeinfuhrregelung und verzichtete auf einen konkreten Vorschlag zur Änderung von Artikel 48 LwG. Die zahlreich eingegangenen Stellungnahmen zur AP 2007 enthalten – bis auf wenige Ausnahmen – keine Vorschläge zur Lösung der Probleme im Schlachtvieh- und Fleischsektor.

In der Zwischenzeit (November 2001) musste der Bundesrat die bestehende Schlachtviehverordnung kurzfristig ändern (Ersatzabgabe für Geflügelfleischimporte), um gravierende Probleme des Inlandleistungssystems zu entschärfen. Ausserdem sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingegangen, welche auch die Fleischmarktordnung betreffen.

In Würdigung dieser Auslegeordnung schlägt der Bundesrat die schrittweise Einführung der Versteigerung der Zollkontingente beim Fleisch vor. Er erwartet von dieser Massnahme einen positiven Effekt auf den Fleischmarkt. Die Versteigerungserlöse sollen in die allgemeine Bundeskasse fliessen. Im Gegenzug soll sich der Bund stärker an den BSE-bedingten Kosten der Schlachtabfallentsorgung beteiligen (vgl. Teil IV der Botschaft).

#### *Pflanzenbau und Weinwirtschaft (2. Titel LwG, 4. und 5. Kapitel)*

Kernpunkt der Anpassungen ist die Einführung von Umstellungsbeiträgen bei den Spezialkulturen, welche im Vernehmlassungsverfahren auf breite Zustimmung gestossen sind.

#### *Direktzahlungen (3. Titel LwG)*

Die Grundzüge des bestehenden Direktzahlungssystems haben sich bewährt. Eine grundsätzliche Systemänderung, wie dies bspw. ein Einbezug der Arbeitskraft als Auszahlungskriterium oder eine zusätzliche Regionalisierung der Beitragsgestaltung zur Folge hätte, drängt sich nicht auf. Die Änderungen entsprechen denjenigen des Vorentwurfs.

#### *Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)*

Das im Vernehmlassungsbericht dargelegte Konzept zur sozialen Flankierung des Strukturwandels findet eine breite Zustimmung. Gegenüber den Vernehmlassungsvorschlägen werden auf Gesetzesstufe keine Anpassungen vorgenommen.

#### *Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)*

Änderungen gegenüber dem Vorentwurf drängen sich auf Grund der Vernehmlassung nicht auf. Zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität gegenüber dem Gewerbe wird in den Ausführungsbestimmungen jedoch zusätzlich vorgesehen, dass der Kanton direkt betroffene Gewerbebetriebe oder deren lokale bzw. kantonale Organisationen vor dem Entscheid über die in diesem Zusammenhang sensiblen Investitionshilfen (Vermarktung, Diversifizierung, Selbsthilfe) anhört.

#### *Forschung, Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)*

Wie im Vernehmlassungsbericht erörtert und im Grundsatz unbestritten, betreffen die Änderungen im 6. Titel ausschliesslich die Beratung. Die Revision der Beratungsartikel im LwG ist davon abhängig, dass vorgängig oder spätestens gleichzeitig das neue Berufsbildungsgesetz in Kraft tritt.

#### *Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)*

Auf Grund der Vernehmlassung drängen sich keine grundlegenden Änderungen gegenüber dem Vorentwurf auf. Der Grundsatzartikel wird in Abstimmung auf die Handlungsachsen der AP 2007 mit dem Passus «Produktesicherheit» ergänzt. Im Kapitel Pflanzenschutz werden die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeit zwischen Bund und Kantonen betreffend Abfindung für Schäden infolge behördlich angeordneter Abwehrmassnahmen klarer geregelt.



1999 P 99.3123 Landwirtschaft. Kostensenkungsprogramm  
(N 19.3.1999, Brunner Toni)

Der Bundesrat wird eingeladen, so rasch als möglich – im Sinne eines Kostensenkungsprogrammes – einen konkreten Massnahmenkatalog vorzuschlagen, mit dessen Hilfe für die Landwirtschaft in Zukunft ein kostengünstigeres Umfeld geschaffen werden kann. Dabei geht es insbesondere um die Vereinfachung von Vorschriften im baulichen Bereich sowie um die Überprüfung von Gebühren und Kosten.

Im Bereich des Tier- und Gewässerschutzes bestehen Übergangsbestimmungen bis 2007, welche gewisse Handlungsspielräume offen lassen. Im baulichen Bereich wird von der FAT ein Massnahmenkatalog erstellt, welcher die Kosten und Gebühren überprüft. Ausserdem wurden bereits Ende 1997 im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe die Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten in der Landwirtschaft umfassend geprüft. Diese kam zum Schluss, dass die grössten Einsparungen mit einer Liberalisierung der Marktordnungen einhergehen.

1999 M 99.3207 Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen an Landwirte  
(N 18.5.1999, Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben 98.069; S 16.12.1999)

Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen, damit Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen an jene Landwirtinnen und Landwirte entrichtet werden können, welche die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben.

Der vorgeschlagene Artikel 86a LwG folgt dem Anliegen der Motion.

1999 P 99.3342 Karenzfrist für Direktzahlungen bei gekündigtem Pachtland  
(N 18.6.1999, Freund Jakob)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Direktzahlungsverordnung so abzuändern, dass für den Bezug von Direktzahlungen eine Wartefrist von fünf Jahren eingeführt wird, sofern der Gesuchsteller neu im Nebenerwerb die landwirtschaftliche Tätigkeit aufnimmt und dafür einem bisher beitragsberechtigten Landwirt das Land gekündigt hat.

Grundsätzlich ist die Leistung gegenüber der Gesellschaft dieselbe, ob sie von einem Voll- oder von einem Nebenerwerbsbetrieb erbracht wird. Deshalb besteht für eine strukturpolitische Unterscheidung im Rahmen der Direktzahlungsverordnung<sup>15</sup> kein Anlass. Im Übrigen wurde der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Diskussion gestellte Änderungsvorschlag im Bereich des Boden- und Pachtrechts, welcher mit einer Anpassung der Gewerbedefinition eine erhöhte Flächenmobilität und eine Stärkung der Haupterwerbsbetriebe zum Ziel hatte, grossmehrheitlich abgelehnt.

2000 P 99.3302 Neue Ausrichtung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft (N 17.6.1999, Tschuppert Karl)

Der Bundesrat wird beauftragt, gleichzeitig mit der Überprüfung der Marktstützungsmassnahmen (Auftrag nach Art. 187 Abs. 13 LwG) auch eine Revision des 3. Titels des LwG vorzubereiten, die eine vermehrte Trennung zwischen Leistungs-

<sup>15</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR **910.13**.

abgeltung und sozialen Komponenten bei den Direktzahlungen vorsieht und deren gesetzliche Abstützung sich besser nach den verschiedenen Zielsetzungen ausrichtet.

Im Einklang mit den Empfehlungen der Beratenden Kommission sowie angesichts der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäusserten breiten Akzeptanz des heutigen Systems schlägt der Bundesrat vor, bei den Direktzahlungen im Rahmen der AP 2007 keine grundlegende Neuausrichtung vorzunehmen. Die vorgeschlagene Bereinigung der Bezugsgrenzen trägt einem wesentlichen Anliegen des Vorstosses Rechnung.

2000 P 99.3520 Qualitätssicherung im Futtermittelbereich  
(N 16.11.1999, Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben)

Der Bundesrat wird gebeten, ein Qualitätssicherungssystem im Bereich Futtermittel entwickeln zu lassen, das national, möglichst aber auch international zu akzeptierbaren Standards führt.

Die Gesetzgebung sieht mit Artikel 20 und den Erläuterungen im Anhang 11 der Futtermittel-Verordnung<sup>16</sup> bereits eine Art Qualitätssicherung für die Futtermittelherstellung vor. Ausserdem wird diese Verordnung mit dem Fokus auf EU-Konformität und Qualitätssicherung überarbeitet. Auf internationaler Ebene verfolgt der Bundesrat aufmerksam die Entwicklungen, welche im Rahmen des Codex Alimentarius erarbeitet werden.

2000 P 00.3388 Kostenbeiträge an Viehhalter in Berggebieten  
(N 23.6.2000, Decurtins Walter)

Der Bundesrat wird eingeladen, bei den Kostenbeiträgen die Anzahl der beitragsberechtigten Grossvieheinheiten auf mindestens 20 zu erhöhen.

Das Anliegen des Postulats deckt sich mit der Stossrichtung der vorgeschlagenen Bereinigung der Bezugsgrenzen bei den Direktzahlungen. Mit der rückwirkend auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzten Änderung der Direktzahlungsverordnung<sup>17</sup> hat der Bundesrat die Begrenzung bei den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen auf 20 GVE erhöht.

2000 P 00.3498 Gleichbehandlung der Landwirte  
(N 4.10.2000, Meyer Thérèse)

Der Bundesrat ist aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die landwirtschaftlichen Gebäude im Talgebiet erneut subventioniert werden können, damit für sämtliche Anbauzonen die Gleichbehandlung der Landwirte wieder hergestellt ist.

Das LwG schliesst die Ausrichtung von Beiträgen an landwirtschaftliche Ökonomiegebäude im Talgebiet nicht aus. Zur Zeit erachtet es der Bundesrat aber als nicht notwendig, an landwirtschaftliche Hochbauten im Talgebiet wieder Beiträge zu entrichten, nachdem diese auf den 1. Januar 1996 aufgehoben worden sind.

<sup>16</sup> Verordnung vom 26. Mai 1999 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung); SR **916.307**.

<sup>17</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR **910.13**.

2001 P 99.3122 Landwirtschaft. Auflagenmoratorium  
(N 19.3.1999, Binder Max)

Der Bundesrat wird beauftragt, so rasch als möglich konkrete Massnahmen vorzulegen, auf Grund derer der Schweizer Landwirtschaft im Sinne eines Moratoriums keine zusätzlichen, die Produktion verteuernenden Auflagen mehr aufgebürdet werden.

Dem Anliegen wird Rechnung getragen werden, indem im Rahmen der AP 2007 die Regelungsdichte in verschiedenen Bereichen – bspw. Milchkontingentierung und Bezugsgrenzen bei Direktzahlungen – abgebaut werden soll und keine neuen Massnahmen namentlich bei den Direktzahlungen vorgeschlagen werden.

2001 M 99.3209 Rindfleisch aus den USA. Importverbot  
(N 31.5.1999, Sandoz Marcel)

Der Bundesrat wird beauftragt, den Inhalt der beiden europäischen Berichte über die in den USA verwendeten Hormone zu veröffentlichen und Angaben über die Herkunft sowie über die Produktionsmethoden, die unseren Vorschriften nicht entsprechen, sofort als obligatorisch zu erklären und alles zu unternehmen, dass Artikel 18 LwG unverzüglich zur Anwendung gelangt.

Der Inhalt der beiden europäischen Berichte über die verwendeten Hormone in den USA ist über die Homepages der betroffenen Ämter (BLW und BVET) für die Öffentlichkeit zugänglich. Dem Anliegen zur Umsetzung von Artikel 18 LwG wurde mit der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung<sup>18</sup> Rechnung getragen.

2001 M 00.3386 Festlegung des Milchzielpreises  
(N 23.6.2000, Kunz Josef)

Es wird verlangt, dass Artikel 29 Absatz 1 LwG folgendermassen geändert wird:  
«Der Bundesrat kann für die Verkehrsmilch einen Zielpreis festlegen.»

Mit der vorgeschlagenen Aufhebung des Zielpreises und der Kompetenzerweiterung für Branchenorganisationen (Festlegung von Richtpreisen unter gewissen Voraussetzungen) wird dem Anliegen Rechnung getragen.

2001 P 00.3719 WTO. Absicherung des schweizerischen Agrarkonsenses  
(N 14.12.2000, Eberhard Toni)

In den letzten Jahren wurde in unserem Land ein politischer Konsens über die Leistungen der Landwirtschaft für die Gesellschaft sowie die Agrarpolitik erreicht. Der Bundesrat wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass dieser Konsens in den WTO-Verhandlungen abgesichert wird.

Das Anliegen wurde im Verhandlungsmandat für die Minister-Konferenz in Katar berücksichtigt. Die Schweiz setzt sich insbesondere in drei Bereichen (Geografische Ursprungsbezeichnungen, Deklaration und Nachhaltigkeit) ein (vgl. Ziff. 1.5.2.7.1).

<sup>18</sup> Verordnung vom 3. November 1999 über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (LDV); SR **916.51**.

- 2001 P 00.3724 Landwirtschaft. Direktzahlungsverordnung. Ökologische Ausgleichsflächen. Anrechnung der Flächen für Bäume, insbesondere Hochstamm-Obstbäume (N 14.12.2000, Eberhard Toni)

Der Bundesrat wird eingeladen, Absatz 4 der Direktzahlungsverordnung<sup>19</sup> zu streichen oder in der Weise zu ändern, dass baumbestockte Flächen uneingeschränkt als Ökofläche angerechnet werden können.

Der Vorschlag würde zu einem Rückgang der ökologischen Ausgleichsflächen führen, ohne dass die Hochstamm-Feldobstbäume wirksam gefördert würden. Das für den Zeithorizont 2005 gesteckte Ziel, 65 000 Hektaren ökologische Ausgleichsflächen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Talgebiet zu erreichen (vgl. Ziff. 1.5.2.6), würde damit unterlaufen. Die heutige Regelung betreffend die Anrechenbarkeit von Bäumen an den ÖLN soll deshalb beibehalten werden, umso mehr, als der mit der Ausscheidung der Flächen verbundene administrative Aufwand erheblich wäre.

- 2001 P 00.3736 Forschung zur biologischen Bekämpfung des Feuerbrandes (N 15.12.2000, Genner Ruth)

Der Bundesrat wird aufgefordert, ein interdisziplinäres Forschungsprogramm zur biologischen Bekämpfung des Feuerbrandes in Auftrag zu geben.

Ein Team aus Spezialisten der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten ist unter Einbezug internationaler Kontakte, Firmen und Hochschulen daran, die Feuerbrandproblematik – gerade auch im Bereich alternativer Techniken – zu analysieren.

- 2001 P 01.3072 Umschuldung der Schweizer Landwirtschaft (N 14.3.2001, Bader Elvira)

- 2001 P 01.3080 Umschuldung der Schweizer Landwirtschaft (S 14.3.2001, Büttiker Rolf)

Der Bundesrat wird beauftragt, im Hinblick auf den Verpflichtungskredit für die Landwirtschaft für die Jahre 2004–2007 eine neue agrarpolitische Massnahme zur Umschuldung der Schweizer Landwirtschaft vorzusehen.

Die Verschuldungssituation der Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren nicht verschlechtert (vgl. Ziff. 1.2). Deshalb erachtet es der Bundesrat als unzweckmässig, neue zusätzliche Massnahmen vorzuschlagen, zumal mit der Betriebshilfe (vgl. Ziff. 2.4) ein Instrument zur Entlastung der Kapitalkosten besteht.

- 2001 P 01.3298 Erfassung der Viehbestände für die Statistik und die Auswertung der Direktzahlungen (N 14.6.2001, Decurtins Walter)

Der Bundesrat wird ersucht zu prüfen, ob eine Erfassung der Viehbestände während des ganzen Jahres (Jahresdurchschnitt) anstelle der heutigen Erfassung an einem Stichtag möglich wäre.

<sup>19</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR **910.13**.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe wird verwaltungsintern geprüft, inwieweit die bestehenden Doppelspurigkeiten und der allgemeine Verwaltungsaufwand im Sinne des Anliegens des Postulats reduziert werden können. Im Vordergrund steht dabei die Nutzung der Tierverkehrsdatenbank (TVD) zur Bemessung sowohl der Direktzahlungsberechtigten als auch der statistisch relevanten Tierbestände.

2002 P 00.3456 Chance Biolandbau  
(N 26.9.2000, Baumann Ruedi)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Direktzahlungen für den biologischen Landbau angemessen zu erhöhen.

Auf Grund von Artikel 70 LwG müssen sich die Ökobeiträge wirtschaftlich lohnen, wobei nach Artikel 76 Absatz 5 LwG die am Markt erzielbaren Mehrerlöse zu berücksichtigen sind. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 10. Januar 2001 wurden die Ansätze zur Förderung des biologischen Landbaus um 200 Franken (Ackerfläche) respektive 100 Franken (übrige LN) angemessen erhöht.

## **1.5 Weiterentwicklung der Agrarpolitik**

Die ständige Überprüfung und allfällige Anpassung der agrarpolitischen Massnahmen entsprechen einer Vorgabe des Gesetzgebers (Ziff. 1.5.1) und stehen im Interesse einer auch langfristig leistungsfähigen Land- und Ernährungswirtschaft. Damit eine unternehmerische Landwirtschaft die künftigen Herausforderungen (Ziff. 1.5.2) erfolgreich meistern kann, ist die Politik gefordert, frühzeitig entsprechende Rahmenbedingungen (Ziff. 1.5.3) zu setzen.

### **1.5.1 Verfassungs- und Gesetzesauftrag**

Nach Artikel 170 BV hat die Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Im Landwirtschaftsbereich ist in Artikel 187 Absatz 13 LwG zudem festgehalten, dass die Auswirkungen wichtiger Massnahmen zur Förderung von Produktion und Absatz fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu überprüfen sind. In seiner Stellungnahme zur Motion Tschuppert (99.3302; Neue Ausrichtung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft), die der Nationalrat am 15. Juni 2000 in Form eines Postulats überwiesen hat, erklärte sich der Bundesrat ausserdem bereit, gleichzeitig mit den Marktstützungsmassnahmen auch das Direktzahlungssystem zu überprüfen und allenfalls Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Damit besteht ein umfassender Auftrag zur Überprüfung der agrarpolitischen Massnahmen, welche auf die Bestimmungen des Landwirtschaftsartikels in der BV (Art. 104) abgestimmt sein müssen. Mit den Ausführungen in dieser Botschaft (insbesondere Teil II) liefert der Bundesrat die Grundlagen für diese Überprüfung.

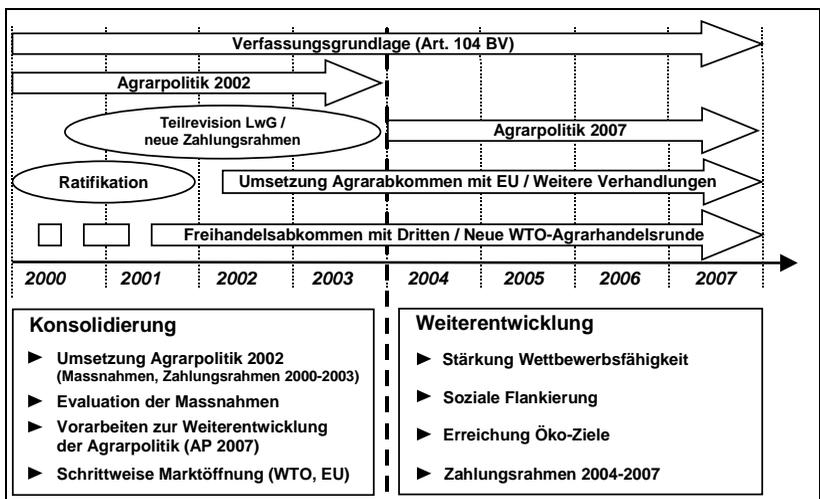
### **1.5.2 Herausforderungen**

Die Herausforderungen, denen sich Gesellschaft und Wirtschaft stellen müssen, werden immer vielfältiger und dynamischer. Entsprechend komplexer sind die Lö-

sungsansätze. Eine Voraussetzung für eine Erfolg versprechende Weiterentwicklung besteht deshalb darin, die Herausforderungen regelmässig zu analysieren und zu beurteilen. Die agrarpolitische Agenda verdeutlicht, dass die Reformen mit der in den neunziger Jahren eingeleiteten AP 2002 nicht abgeschlossen sein können, auch wenn deren Zwischenbilanz positiv ausfällt. Die Landwirtschaft wird auch in Zukunft aus innen- und aussenpolitischen Gründen mit einem hohen Rhythmus an Veränderungen konfrontiert bleiben. Eine für die Betroffenen verkraftbare Dosierung erfordert Anpassungen in kontinuierlichen und überschaubaren Schritten. Deshalb sind bereits in der Phase der Konsolidierung der AP 2002 die nötigen Vorarbeiten für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007) zu leisten. Ein Antizipieren der zukünftigen Herausforderungen bedeutet rechtzeitig und offensiv zu agieren, anstatt später unter Druck und Zeitnot reagieren zu müssen.

Abbildung 3

### Agenda der agrarpolitischen Weiterentwicklung



#### 1.5.2.1 Nachhaltigkeit und Multifunktionalität

In Artikel 104 BV ist das Leitbild einer nachhaltigen und multifunktionalen Schweizer Landwirtschaft verankert. Danach muss die Landwirtschaft mit einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion einen wesentlichen Beitrag leisten zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Nachhaltigkeit und Multifunktionalität sind damit wesentliche Elemente des Verfassungsauftrags.

Das Konzept der Nachhaltigkeit ist gemäss OECD<sup>20</sup> zukunftsbezogen und stellt die Frage der optimalen Nutzung der Ressourcen in den drei Dimensionen Ökonomie,

<sup>20</sup> OECD (2001), Multifonctionnalité: Elaboration d'un cadre analytique, Paris.

Ökologie und Soziales in den Vordergrund. Beim Begriff Multifunktionalität sind es die verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft, welche im Mittelpunkt des Interesses stehen. Ziel ist es, dass die politischen Rahmenbedingungen zusammen mit den finanziellen Mitteln für Landwirtschaft und Ernährung dafür sorgen, dass die Landwirtschaft die multifunktionalen Aufgaben nachhaltig erfüllen kann.

#### *Gleichgewichtige Entwicklung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit*

Nachhaltiges Wirtschaften soll erlauben, dass künftige Generationen ein dem heutigen Stand entsprechendes Wohlfahrtsniveau erreichen können. Dazu muss ihnen ein bestimmter Bestand an Ressourcen zur Verfügung stehen. Unter Ressourcen sind das Anlagevermögen (investierte Finanzmittel), die natürlichen Ressourcen sowie das Humankapital (Wissen) zu verstehen. Da die quantitativen und qualitativen Bedürfnisse der zukünftigen Generationen nicht bekannt sind und kaum abschätzbar ist, wie der technische Fortschritt die Produktivität bei der Nutzung und die Austauschbarkeit von Ressourcen beeinflussen wird, kann heute nicht gesagt werden, wie viele Ressourcen welcher Art für zukünftige Generationen erhalten werden müssen. Auf Grund dieser Unsicherheiten ist es angebracht, dem Vorsorgeprinzip einen hohen Stellenwert einzuräumen. Mit den heute verfügbaren Ressourcen muss sorgsam und effizient umgegangen werden. Dies ist ein notwendiges, jedoch noch nicht ein hinreichendes Kriterium für Nachhaltigkeit. So können trotz effizienter Ressourcennutzung und einem daraus resultierenden hohen Wohlfahrtsniveau Ungleichgewichte bei der Verteilung eintreten. Ein zentrales Element des Konzepts der Nachhaltigkeit ist deshalb auch eine gerechte Verteilung von Ressourcen, nicht nur zwischen den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen, sondern auch innerhalb der gegenwärtigen Generation.

Das Nachhaltigkeitskonzept ist komplex, insbesondere auch, weil es in die Zukunft weist. Ein Endzustand «Nachhaltigkeit» mit entsprechenden Zielen, die es zu erreichen gilt, kann deshalb nicht definiert werden. Als nachhaltig ist eine Entwicklung dann einzustufen, wenn sich die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Ökologie, Soziales) längerfristig gleichgewichtig entwickeln. Die Agrarpolitik hat gestützt auf Artikel 104 BV die Aufgabe, mit geeigneten Massnahmen für ein Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu sorgen. Dies ist eine permanente Herausforderung, weil in einem rasch ändernden Umfeld mit anhaltendem technischen Fortschritt und Verschiebungen der gesellschaftlichen Wertvorstellungen immer wieder neue Spannungsfelder zwischen den drei Dimensionen auftreten können. In Zukunft soll die Entwicklung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit mit Indikatoren aufgezeigt werden (vgl. Agrarbericht 2001, Kap. 1.4). Damit soll eine Grundlage für entsprechende Politikentscheide geschaffen werden.

#### *Produktion als Grundlage einer multifunktionalen Landwirtschaft*

Eine multifunktionale Landwirtschaft produziert vielfältige Güter und Dienstleistungen und trägt damit gleichzeitig zu verschiedenen gesellschaftlichen Zielen bei. Die Landwirtschaft soll die verschiedenen von ihr geforderten Leistungen gemäss Verfassung durch die Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen erbringen. Ein bestimmtes Produktionsvolumen ist damit die Grundlage einer multifunktionalen Landwirtschaft. Auf diese Kopplung wurde Mitte der neunziger Jahre in den politischen Diskussionen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des neuen Verfassungsartikels immer wieder hingewiesen. In Anbetracht der rasant wachsenden Weltbevölkerung stellt die nachhaltige Produktion von genügend Nahrungsmitteln

weltweit eine der grössten Herausforderungen dar. Auch vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat eine produktive Landwirtschaft in der Schweiz als sinnvoll und nötig.

Voraussetzung für die langfristige Sicherstellung der Produktionsfunktion ist die Fähigkeit, die Erzeugnisse auf den in- und ausländischen Märkten absetzen zu können. Die Wettbewerbsfähigkeit ist damit ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Erfüllung des Verfassungsauftrags und für einen möglichst grossen Beitrag der Landwirtschaft zur Wertschöpfung in den vor- und nachgelagerten Sektoren. Weil hier der Bundesrat nach wie vor Handlungsbedarf feststellt, liegt ein Schwerpunkt der AP 2007 wie schon bei der AP 2002 bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf allen Marktstufen.

### *Aufgabenerfüllung*

Der Bundesrat beurteilt die Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft (Art. 104 Abs. 1 BV) wie folgt<sup>21</sup>:

– *Sichere Versorgung der Bevölkerung*

Diese wird gewährleistet durch die Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen sowie durch die Erhaltung der Produktionsbereitschaft, speziell im Ackerbau. Damit produziert werden kann, sind Absatzmöglichkeiten und somit auch die Erhaltung von Marktanteilen erforderlich. Mit einem über die Jahre hinweg stabilen Selbstversorgungsgrad von rund 60 Prozent trägt die Landwirtschaft wesentlich zur sicheren Versorgung der Bevölkerung bei (vgl. Ziff. 1.2.2).

– *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft*

Durch die flächendeckende Bewirtschaftung wird der landwirtschaftliche Kulturboden als Produktionspotenzial für die menschliche Ernährung erhalten. Die offene Kulturlandschaft bietet Lebensraum für wildelebende Pflanzen und Tiere. Bestimmte, besonders reiche Pflanzen- und Tiergesellschaften sind auf extensiv bewirtschaftete Flächen angewiesen. Das agrarpolitische Instrumentarium im ökologischen Bereich hat in den neunziger Jahren zu einem bedeutenden Ausbau der umweltbezogenen Leistungen geführt (vgl. Ziff. 1.2.4), wobei gewisse Ziele noch nicht erreicht sind (vgl. Ziff. 1.5.2.6). Die flächendeckende Bewirtschaftung ist nach wie vor gewährleistet.

– *Dezentrale Besiedlung des Landes*

Über die oben beschriebenen Aufgaben hinaus erfordert die dezentrale Besiedlung eine bäuerliche Struktur. Denn nicht nur Arbeitsplätze sind notwendig, sondern Bäuerinnen und Bauern mit ihren Familien, die dezentral im ländlichen Raum wohnen und einen sozio-kulturellen Beitrag leisten. Dies setzt aber insbesondere funktionierende Infrastrukturen, Produktionsmöglichkeiten und interessante gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus. Die Landwirtschaft übernimmt im ländlichen Raum nach wie vor eine wichtige Rolle; ihr Beitrag zur dezentralen Besiedlung ist allerdings infolge des Strukturwandels zurückgegangen.

<sup>21</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen in der Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), S. 81 ff; BBl 1996 IV 1.

### *Wettbewerbsfähigkeit und Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung*

Die notwendige weitere Stärkung der Wettbewerbskraft wird auch in Zukunft dazu führen, dass weniger Arbeitskräfte direkt mit der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen beschäftigt sein werden. Dies muss aber nicht heissen, dass der Beitrag des Landwirtschaftssektors zur Prosperität der ländlichen Räume im gleichen Ausmass abnimmt. Die Arbeit, welche zum Beispiel im Zuge einer Verstärkung der überbetrieblichen Zusammenarbeit eingespart wird, kann anders eingesetzt werden. Auf dem Betrieb können in Verbindung mit einer Innovation bei Produkten und Dienstleistungen neue Einkommensquellen erschlossen werden. Eine Alternative besteht auch in der Aufnahme einer Nebenbeschäftigung ausserhalb des Betriebs. Beide Formen können der regionalen Wirtschaft wichtige Impulse verleihen.

Sowohl bei betrieblich-organisatorischen als auch bei produkt- und dienstleistungsbezogenen Innovationen gilt es, noch verstärkt neue Wege zu beschreiten und Lösungen zu suchen. Bereits heute gibt es spezifische Instrumente, wie die regionale Absatzförderung oder die Kennzeichnung, die es der Landwirtschaft erlauben, ihre regionalen Stärken am Markt noch vermehrt auszuspielen. Die vorgeschlagene punktuelle Ausweitung des Geltungsbereichs der Investitionshilfen (vgl. Ziff. 2.5) geht ebenfalls in diese Richtung. Neben dem agrarpolitischen Instrumentarium kommt in diesem Zusammenhang insbesondere auch der Regionalpolitik des Bundes eine wichtige Bedeutung zu (vgl. Ziff. 1.5.2.3).

### **1.5.2.2 Marktöffnung und Wettbewerbsfähigkeit**

Die Schweiz verfügt über eine leistungsfähige und exportorientierte Wirtschaft. Mittelfristig wird das inländische Lohn- und Kostenniveau im internationalen Vergleich hoch bleiben. In diesem Umfeld ist die Erhaltung einer produzierenden Landwirtschaft, welche wie oben dargelegt eine Voraussetzung für die Erfüllung der multifunktionalen Leistungen ist, eine zentrale Herausforderung.

#### *Zunehmende Marktöffnung*

Die internationalen Entwicklungen (Bilaterales Agrarabkommen mit der EU, neue Agrarhandelsrunde im Rahmen der WTO; vgl. Ziff. 1.5.2.7) bewirken eine zunehmende Marktöffnung. Mit dem bilateralen Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU<sup>22</sup> wurden die Weichen für eine schrittweise Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts für landwirtschaftliche Erzeugnisse gestellt. Die ausgehandelte Marktöffnung betrifft insbesondere Produkte, bei denen die schweizerische Landwirtschaft vergleichsweise wettbewerbsfähig ist: Käse, Obst, Gemüse und einige andere Spezialitäten. Das Agrarabkommen enthält zudem eine Entwicklungsklausel (Art. 13), die unter Berücksichtigung der Empfindlichkeit der Agrarmärkte und der jeweiligen Agrarpolitiken einen weiteren gegenseitigen Abbau der Handelshemmnisse ermöglicht.

Weitere gegenseitige Marktzutrittsverbesserungen eröffnen nicht nur neue Absatzmöglichkeiten, sondern sind auch aus wettbewerbspolitischen Gründen erforderlich. Die Deregulierung der Agrarmärkte kann zu verstärkten Konzentrationen im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft führen. Findet die Marktöffnung

<sup>22</sup> Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999; BB1 1999 VII 6128.

nicht oder nur in einem ungenügenden Tempo und Ausmass statt, können im kleinen Inlandmarkt auf Grund der Anhäufung von Marktmacht Wettbewerbsprobleme zum Nachteil der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Landwirtschaft entstehen.

#### *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit*

Im Gleichschritt mit der zunehmenden Marktöffnung steigt die (internationale) Konkurrenz auf den Agrarmärkten. Um in diesem dynamischen Umfeld die Produktionsvolumen (Marktanteile) behaupten zu können, ist eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft von zentraler Bedeutung. Die EU ist die bedeutendste Wirtschaftspartnerin der Schweiz, was auch für den Handel mit Nahrungsmitteln gilt. Hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit wird sich die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft also primär an den EU-Staaten messen müssen. Dabei gilt es zu bedenken, dass sich auch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU weiterentwickelt (Agenda 2000, Halbzeitüberprüfung der Agenda 2000, Osterweiterung).

Die Wettbewerbsfähigkeit leitet sich aus preislichen und qualitativen Elementen ab. Je besser es der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft gelingt, die Konsumentinnen und Konsumenten von der Qualität ihrer Produkte zu überzeugen, desto weniger spielt sich der Konkurrenzkampf über niedrige Preise ab. Aber auch im Qualitätssegment beeinflusst der Preis den Kaufentscheid der Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere dann, wenn die Wahlmöglichkeiten zunehmen.

#### *Subsidiarität des Staates*

Mit der zu Beginn der neunziger Jahre eingeleiteten Agrarreform geht eine schrittweise Liberalisierung der Agrarmärkte mit einer Reduktion der direkten Markteingriffe des Staates einher. Am Grundsatz der Subsidiarität des Staates will der Bundesrat auch im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik festhalten. Die Aufgabe der Agrarpolitik besteht darin, möglichst günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern kann.

#### *Agrarpolitische Handlungsfelder*

In der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Der Bundesrat orientiert sich dabei in seinem Einflussbereich an folgenden Leitlinien:

- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hat im Einklang mit den Bestimmungen im Landwirtschaftsartikel der BV zu stehen (Nachhaltigkeit, Multifunktionalität).
- Zwischen Grenzschutz und Konkurrenz besteht ein enger Zusammenhang. Bei einer weiteren Öffnung der Märkte will der Bundesrat abgestimmt auf die Stärken der einheimischen Land- und Ernährungswirtschaft mit besonderer Umsicht vorgehen. Dies gilt sowohl bei internationalen Verhandlungen als auch bei autonomen Veränderungen der Zollbelastungen.
- Die Wettbewerbskonformität der Marktordnungen muss weiter gefördert werden, indem einfachere und transparentere Instrumente geschaffen und vergleichbare Instrumente zwischen den Marktordnungen soweit möglich harmonisiert werden.

- Das Direktzahlungssystem ist auch inskünftig möglichst produktionsneutral auszugestalten, um keine Marktverzerrungen zu verursachen. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen wird sich die Schweiz im Verbund mit der EU und weiteren Ländern dafür einsetzen, dass dieses im Hinblick auf die Förderung der nicht produktbezogenen Leistungen der multifunktionalen Landwirtschaft wichtige Instrumentarium weiterhin unbeschränkt eingesetzt werden kann.
- Mit der Liberalisierung der Agrarmärkte erlangen die Organisationsformen und der Kooperationsgrad eine zunehmende Bedeutung. Mit dem neuen LwG sind horizontale und vertikale Zusammenschlüsse an die Stelle der staatlichen Garantien getreten. Diese erwünschten Entwicklungen sollen insbesondere angesichts der bestehenden asymmetrischen Marktstrukturen nicht unterbunden werden. Landwirtschaftsrechtliche Selbsthilfemassnahmen der Produzenten- oder Branchenorganisationen sollen deshalb nicht als wettbewerbsrechtliche Verstösse im Sinne des Kartellgesetzes<sup>23</sup> geahndet werden. Sofern die Beschlüsse der entsprechenden Organisation die Bedingungen von Artikel 9 LwG erfüllen, soll eine Ausdehnung dieser Selbsthilfemassnahmen auf Nichtmitglieder weiterhin möglich bleiben.

### 1.5.2.3 Entwicklung des ländlichen Raums

Eine Verknüpfung zwischen Agrar- und Regionalpolitik ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Bestimmung (Art. 104 Abs. 1 BV), wonach der Bund dafür zu sorgen hat, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Die dezentrale Besiedlung ist ein Bestandteil der Multifunktionalität der Landwirtschaft (vgl. Ziff. 1.5.2.1).

#### *Rolle der Landwirtschaft im ländlichen Raum*

Die Anforderungen an die Landwirtschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Die nachhaltige Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen bleibt zwar weiterhin eine für die Gesellschaft unverzichtbare Aufgabe der Landwirtschaft, sie steht aber nicht mehr allein im Vordergrund. Die dezentrale Besiedlung, die Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung der Infrastrukturen im ländlichen Raum, die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft (insbesondere durch eine nachhaltige Pflege und Bewirtschaftung), das Anbieten von hochwertigen Veredelungsprodukten sowie Tourismus- und Freizeitdienstleistungen bilden das umfassende Leistungsbündel einer modernen Landwirtschaft. Dieser Entwicklung wurde auch mit einer Revision der Raumplanungserlasse<sup>24</sup> Rechnung getragen. Auf Grund des multifunktionalen Charakters, aber auch wegen ihrer Raum dominierenden Tätigkeit, nimmt die Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten die Rolle eines Schlüsselsektors ein. Als Folge des technischen Fortschritts, des Strukturwandels und der nur noch leicht steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist der landwirtschaftliche Beitrag zum regionalen Einkommen in den letzten Jahren zurückgegangen. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Prozess in den kommenden Jahren fortsetzen wird.

<sup>23</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG); SR 251.

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG); SR 700.

## *Regionalisierung der Agrarpolitik*

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der AP 2002 war eine weitreichende Regionalisierung der Agrarpolitik ein zentrales Diskussionsthema. Als administrative Einheit der Regionalisierung stand dabei der Kanton im Vordergrund («System Enveloppe»<sup>25</sup>). Die damals in der Botschaft<sup>26</sup> zu diesem Thema gezogenen Schlussfolgerungen erachtet der Bundesrat nach wie vor als richtig und adäquat. Gemäss Verfassungsgrundlage (Art. 104 BV) ist die Agrarpolitik in erster Linie Sache des Bundes. Das als Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zur Anwendung kommende «Sockelprinzip», wonach der Bund die Kosten trägt, die für die Erhaltung einer nachhaltig wirtschaftenden Landwirtschaft anfallen, hat sich bewährt. Damit kann eine Grundversorgung mit gemeinwirtschaftlichen und ökologischen Leistungen über das ganze Land gewährleistet werden. Für weitere Ansprüche, die an die kantonale oder regionale Landwirtschaft gestellt werden, können in Ergänzung zur Agrarpolitik des Bundes kantonale oder regionale Programme geschaffen werden, die mit eigenen Mitteln zu finanzieren sind. Auch vor dem Hintergrund der im Rahmen der NFA postulierten Grundsätze, wonach Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung zusammenfallen sollen, und im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Bäuerinnen und Bauern in der Schweiz ist das «Sockelprinzip» zweckmässig.

### *Agrarpolitische Massnahmen mit regionalpolitischem Ansatz*

Auch wenn der Bundesrat eine weitreichende Regionalisierung der Agrarpolitik ablehnt, ist er sich bewusst, dass die Heterogenitäten der Kulturlandschaften und Gebietskulissen (Jura, Mittelland, Alpenraum) sowie der gesellschaftlichen Bedürfnisse zu einem Differenzierungsbedürfnis führt. Das neue LwG bietet aber genügend Spielraum, um auf die spezifischen regionalen Anliegen gezielt eingehen zu können. Auf dieser Basis hat in verschiedenen Bereichen eine Verstärkung des regionalpolitischen Ansatzes in der Agrarpolitik stattgefunden, die über die besonderen Massnahmen zur Förderung der Berglandwirtschaft hinausgehen:

#### *– Regionale Absatzförderung*

Basierend auf Artikel 12 LwG unterstützt der Bund in Abstimmung mit der Regionalpolitik (insbesondere mit dem Bundesbeschluss «Regio Plus»<sup>27</sup>) auch regionale Absatzförderungsprojekte. Bei diesen Projekten wird die Zusammenarbeit verschiedener Partner inner- und ausserhalb der Landwirtschaft vorausgesetzt. Damit soll das Potenzial einer Region besser ausgeschöpft werden.

#### *– Kennzeichnung von Landwirtschaftsprodukten*

Gestützt auf Artikel 14–16 LwG schützt der Bund bestimmte Bezeichnungen für Landwirtschaftsprodukte, um die Konsumentinnen und Konsumenten wirksam vor Täuschungen zu bewahren und – im Interesse der Landwirt-

<sup>25</sup> In diesem System würde der Bund den Kantonen (oder allenfalls den Regionen) einen Teil der Mittel, zum Beispiel für Investitionshilfen oder Direktzahlungen, nach einem zu bestimmenden Verteilschlüssel zuteilen. Die Kantone (oder Regionen) würden dann nach eigenen Bedürfnissen (z.B. basierend auf einem regionalen Leitbild) über die Verteilung entscheiden.

<sup>26</sup> Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, Abschnitt 134, Agrarpolitik und Regionen; BBl 1996 IV 1.

<sup>27</sup> Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum; SR 901.3.

schaft – den unlauteren Wettbewerb in der Verwendung dieser Begriffe zu verhindern. Der Schutz umfasst neben den Bioprodukten die regionalpolitisch bedeutenden Erzeugnisse mit geschützten Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben. Die Kennzeichnung von Landwirtschaftsprodukten unterstützt eine erfolgreiche Positionierung regionaler Spezialitäten auf den Märkten. Damit werden in der Region Wertschöpfungsmöglichkeiten im Verbund mit Gewerbe und Dienstleistungen geschaffen.

– *Beiträge für den Gewässerschutz*

Seit 1999 leistet der Bund finanzielle Unterstützung auf Basis des LWG in Verbindung mit dem Gewässerschutzgesetz<sup>28</sup> (Art. 62a) zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen in ober- und unterirdische Gewässer. Das Schwergewicht liegt bei der Sanierung nitratbelasteter Grundwasserfassungen. Die Kantone haben die Möglichkeit, Gebiete mit zu hohem Nitrat- bzw. Phosphatgehalt zu erfassen, Sanierungsprojekte auszuarbeiten und zur Genehmigung bzw. Kofinanzierung einzureichen.

– *Ökologische Ausgleichsflächen*

Mit der am 1. Mai 2001 in Kraft getretenen Öko-Qualitätsverordnung<sup>29</sup> schafft der Bund die Möglichkeit für ein regionales Engagement zur effizienten Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt. Die regionalen Massnahmen zur qualitativen Verbesserung sowie zur gezielten Anlage von ökologischen Ausgleichsflächen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen werden stärker unterstützt. Die Regionen werden dabei in die Verantwortung eingebunden, indem sie die Aufgabe haben, spezifische Ziele und Programme zu formulieren. Die Verordnung ergänzt die bestehenden Förderungsmöglichkeiten der Direktzahlungsverordnung<sup>30</sup> sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes<sup>31</sup>. Die Kantone müssen ihre Anforderungen an die Qualität und Vernetzung selbst festlegen und je nach Finanzkraft 10–30 Prozent der Beiträge übernehmen.

– *Investitionshilfen*

Die geltenden gesetzlichen Erlasse des Bundes erlauben es, bei gemeinwirtschaftlichen Projekten im Bereich der Strukturverbesserungen besondere regionale Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die Kantone haben einen grossen Gestaltungsspielraum in Bezug auf die konzeptionellen und planerischen Umsetzungsvorgaben.

Die neuen Massnahmen zur punktuellen Verstärkung des regionalpolitischen Ansatzes in der Agrarpolitik haben eine positive Wirkung auf die Entwicklung der Regionen, der Landwirtschaft und der Umwelt. Zur Zeit besteht kein konkretes Bedürfnis, neue Massnahmen mit regionalpolitischem Ansatz zusätzlich in das agrarpolitische Instrumentarium einzuführen. Die bestehenden regionalpolitischen Massnahmen müssen aber besser aufeinander abgestimmt werden.

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG); SR **814.20**.

<sup>29</sup> Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV); SR **910.14**.

<sup>30</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR **910.13**.

<sup>31</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG); SR **451**.

### *Politische Handlungsfelder*

Die Agrarpolitik wäre als Sektoralpolitik überfordert, wenn ihr allein die Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes übertragen würde. Was es angesichts der absehbaren Entwicklungen im ländlichen Raum braucht, ist eine engere Kooperation und Koordination der verschiedenen Politikbereiche auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Regionen:

- Zum Zweck, die Fragen um die Zukunft des ländlichen Raums gemeinsam und systematischer anzugehen, soll ein bundesinternes Netzwerk «ländliche Entwicklung» unter dem Dach der Raumordnungskonferenz geschaffen werden. Das Ziel dieses Ansatzes besteht darin, eine Politik zu gestalten, die eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums bei rasch ändernden Rahmenbedingungen sicherstellt. Dabei gilt es neben den Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen auch die Erfordernisse des Umweltschutzes und die Anforderungen der Bevölkerung an ihr Lebensumfeld zu berücksichtigen.
- In einem Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates wird der Bundesrat aufgefordert, die Strategie des Bundes in der Regionalpolitik neu auszurichten und entsprechende Massnahmen vorzuschlagen, um die Entwicklung der Regionen und den Zusammenhalt in der Schweiz auch künftig zu sichern. Insbesondere soll er auch prüfen, ob und wie weit die bestehenden Bundesgesetze und -beschlüsse sinnvoll zusammengeführt werden können. Im Weiteren soll abgeklärt werden, inwiefern die Regionalpolitik künftig über Mehrjahresprogramme, Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite besser gesteuert werden kann. Eine vom seco eingesetzte Expertenkommission ist beauftragt, dem Bundesrat bis 2003 einen Bericht mit der künftigen strategischen Ausrichtung zu unterbreiten.
- Im Rahmen der AP 2007 schlägt der Bundesrat dem Parlament eine Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten im Bereich der Investitionshilfen (vgl. Ziff. 2.5) vor, um damit neue Impulse in der Landwirtschaft und den ländlichen Regionen zu schaffen. Zur Ausschöpfung des Potenzials und der Synergien in den Regionen ist eine bestmögliche Koordination mit den spezifischen regionalpolitischen Instrumenten (z.B. IHG) sicherzustellen. Im Übrigen zielen die vorgeschlagenen Massnahmen in die gleiche Richtung wie die Politik der EU zur Entwicklung des ländlichen Raums (zweiter Pfeiler der GAP).

### **1.5.2.4 Sozialverträgliche Strukturentwicklung**

#### *Vielfältige Facetten und Einflussfaktoren*

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft ist ein Thema, das mit vielen Emotionen und unterschiedlichsten Vorstellungen verbunden ist. In den agrarpolitischen Diskussionen wird der Strukturwandel meistens als Vergrösserung und gleichzeitige Abnahme der Anzahl Betriebe interpretiert. Diese eindimensionale Betrachtung vermag den vielfältigen Facetten, in denen sich strukturelle Veränderungen abspielen können, nicht gerecht zu werden. Je nach Fragestellung gibt es verschiedene Indikatoren (Anzahl Betriebe, Betriebsgrössen, Betriebstypen, Produktionsstrukturen, Technologieverfahren, Arbeitsproduktivität, usw.), um den Strukturwandel be-

schreiben zu können. Ebenso vielschichtig sind die Einflussfaktoren (z.B. naturräumliches, wirtschaftliches und politisches Umfeld, persönliche Präferenzen), die das Tempo und Ausmass der Strukturveränderungen bestimmen. Insgesamt sind die Zusammenhänge rund um die Frage des Strukturwandels also äusserst komplex. Pauschale Aussagen wie «kleinere Betriebe sind ökologischer als grössere» oder «je grösser der Betrieb desto grösser die Arbeitsbelastung» greifen entsprechend zu kurz. In einer differenzierten Betrachtung wird auch deutlich, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen den Strukturwandel in der Landwirtschaft zwar wesentlich, aber nicht ausschliesslich beeinflussen.

### *Technischer Fortschritt als Triebfeder*

Die Anwendung insbesondere des *biologisch-technischen Fortschritts* (z.B. neue Errungenschaften in der Pflanzen- und Tierzucht) ist heute Gegenstand heftiger und kontroverser Debatten mit dem Ergebnis, dass aus ethischen, ökologischen oder gesundheitspolitischen Gründen die Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. Zur Vermeidung möglicher Gefahren werden Verwendungsverbote oder -einschränkungen festgelegt. Mit derartigen Schranken sind alle Marktakteure in der einen oder anderen Form konfrontiert. Wie jüngste Erfahrungen zeigen, kann die Nichtanwendung des biologisch-technischen Fortschritts im Bereich der Nahrungsmittel auch ein Argument sein für Mehrerlöse auf dem Markt (Label- und Markenprogramme). Solche Verzicht sind daher soweit als möglich privatrechtlich zu vereinbaren und über den Markt zu finanzieren.

Anders verhält es sich mit dem *mechanisch-technischen Fortschritt* (z.B. neue Ernte- oder Melkverfahren), weil in diesem Bereich die gesellschaftlichen Vorbehalte in der Regel geringer sind als bei der Anwendung des biologisch-technischen Fortschritts. Der Entscheid für oder gegen die Anwendung des mechanisch-technischen Fortschritts liegt im Rahmen der gesetzlichen Schranken (z.B. Umweltauflagen, Höchstbestandesvorschriften) bei der Betriebsleitung. Dessen Anwendung setzt neben dem notwendigen Investitionskapital eine bestimmte Betriebsstruktur voraus, damit die angestrebte Produktivitätssteigerung zum Tragen kommen kann. Heute stimmen die bestehenden Strukturen in der Schweiz über weite Strecken nicht mit der verfügbaren Technik überein. Strukturveränderungen können die Anwendung des mechanisch-technischen Fortschritts ermöglichen oder dessen Wirkung verbessern. Der mechanisch-technische Fortschritt ist also die entscheidende Triebfeder für das Bestreben, Grössen- und Spezialisierungseffekte zu erzielen.

### *Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit*

Der technische Fortschritt ermöglicht eine Steigerung der Produktivität und damit eine Senkung der Produktionskosten. In vielen Fällen setzt ein rentabler Einsatz des technischen Fortschritts eine bestimmte Betriebsstruktur voraus. Wie zahlreiche Untersuchungen zeigen, hat die Betriebsgrösse einen wesentlichen Einfluss auf die Produktionskosten und damit auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Hinsichtlich dieser Kostendegression besteht im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz ein Defizit. Strukturelle Entwicklungen unter Wahrung der Nachhaltigkeit sind für einen leistungsfähigen Agrarsektor wirtschaftlich notwendig und tragen dazu bei, dass der im Landwirtschaftsartikel der BV verankerte Gesellschaftsvertrag effizient erfüllt werden kann. Ausserdem kann die Anwendung des technischen Fortschritts positive Effekte auf die Arbeitsbelastung der bäuerlichen Familien haben.

Diese wirtschaftlichen Zusammenhänge beinhalten in der praktischen Umsetzung ein erhebliches Konfliktpotenzial. Insbesondere zwischen Strukturangepassung und

sozialer Verträglichkeit kann im Einzelfall ein grosses Spannungsfeld entstehen. Dieser Problematik gilt es im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

### *Rolle des Staates*

Die Verantwortung für strukturelle Unternehmensentscheide – neben betrieblichen Vergrößerungen sind darunter auch organisatorische und produktionstechnische Anpassungen zu verstehen – liegt bei der Betriebsleitung. Dennoch stellen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen eine Struktur beeinflussende exogene Grösse dar. So haben die Ausgestaltung und die finanzielle Bestückung der Massnahmen einen wesentlichen Einfluss auf Verlauf und Tempo der Strukturentwicklung. Gemäss den Vorgaben des LwG (Art. 2 Abs. 1 Bst. c) hat der Bund für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft zu sorgen.

Die BV umschreibt das Leitbild der Landwirtschaft mit bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben, die ihre multifunktionalen Leistungen über eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erbringen. Dies ist eine Absage an eine bodenunabhängige, industrielle Massenproduktion. Der Familienbetrieb ist als Begriff in der BV nicht explizit erwähnt. Im Hinblick auf die Erbringung der dort verankerten multifunktionalen Leistungen ist der bäuerliche Familienbetrieb aber eine effiziente Organisationsform. Im schweizerischen Umfeld besteht heute kein Konflikt zwischen der Betriebsgrösse und dem Familienbetrieb als Organisationsform.

Die agrarpolitischen Massnahmen des Bundes haben sich an diesen Vorgaben zu orientieren. Auf die Festlegung eines starren Strukturleitbilds, das sich auf eine bestimmte Anzahl Betriebe, auf eine fixierte Betriebsgrösse oder auf eine festgelegte Produktionsform stützt, will der Bundesrat aber weiterhin verzichten. Staatliche Vorgaben in diesem Bereich würden dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit widersprechen. Zudem können Strukturleitbilder nie flexibel genug sein, um den vielfältigen Facetten der Landwirtschaft, den natürlichen Gegebenheiten und der Dynamik der Veränderungsprozesse gerecht zu werden.

### *Agrarpolitische Handlungsfelder*

Das mit der AP 2002 umgesetzte Konzept soll im Rahmen der AP 2007 keine grundsätzlichen Änderungen erfahren: Die Direktzahlungen sollen als Leistungsabgeltung nach wie vor allen bäuerlichen Betrieben gewährt werden, während über die Investitionshilfen Hauptidealbetriebe gefördert werden sollen. Punktuelle Anpassungen auf Gesetzesebene, die im Hinblick auf die Strukturfrage von besonderer Bedeutung sind, sollen in folgenden Massnahmenbündeln erfolgen:

– *Produktion und Absatz (2. Titel LwG)*

Weitere Flexibilisierung der Milchmarktordnung mit einem schrittweisen Ausstieg aus der Milchkontingentierung als Kernelement (vgl. Ziff. 2.2.3).

– *Direktzahlungen (3. Titel LwG)*

Konsequenter Umsetzung des Leistungsprinzips durch eine weitgehende Aufhebung der sozial und politisch motivierten Grenzwerte sowie der degressiven Ausgestaltung der Beiträge (vgl. Ziff. 2.3).

- *Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)*

Im Sinne von Artikel 2 LwG wird eine gegenüber heute moderat verstärkte soziale Flankierung des Veränderungsprozesses als zweckmässig erachtet (vgl. Ziff. 2.4). Die Massnahmen sollen grundsätzlich auf Haupterwerbsbetriebe fokussiert werden.

- *Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)*

Wechsel des Eintretenskriteriums vom Einkommen zur Standardarbeitskraft mit dem Ziel einer objektiveren Abgrenzung zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben (vgl. Ziff. 2.5). Für die Strukturwirkung ist vor allem die Höhe der geforderten Standardarbeitskräfte sowie die Ausgestaltung der Arbeitskraftnormen massgebend.

### **1.5.2.5 Sicherheit und Qualität der Nahrungs- und Produktionsmittel**

Die Schweiz und Europa werden wirtschaftlich starke Räume bleiben und damit einen hohen Lebensstandard pflegen können. Deshalb werden Themen wie umweltschonende Produktion (Boden- und Gewässerschutz, Luftreinhaltung), Nahrungsmittelsicherheit und -qualität, Tierschutz und -gesundheit, Landschaftspflege und Erhaltung der Artenvielfalt weiter an Bedeutung gewinnen. Eine glaubwürdige Deklaration, ethisch vertretbare Produktionsmethoden und umweltverträgliche Verfahren sowie eine hohe ökologische Leistungsfähigkeit stellen auch in Zukunft unabdingbare Voraussetzungen für den Markterfolg der Landwirtschaft dar. Eine gute qualitative Wettbewerbsfähigkeit kann ein Trumpf für die Produktion vor Ort sein.

#### *Verunsicherung der Konsumentinnen und Konsumenten*

Die aktuellen Vorkommnisse um BSE, Maul- und Klauenseuche (insbesondere in England), Dioxin (Belgien) sowie illegalen Medikamenteneinsatz (Österreich) und Antibiotikarückstände (China) haben die Konsumentinnen und Konsumenten auch in der Schweiz zunehmend verunsichert. Die Land- und Ernährungswirtschaft steht deshalb vor grossen Herausforderungen, damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Nahrungs- und Produktionsmittel gestärkt werden kann. Der Bundesrat erachtet in diesem Kontext die Rückverfolgbarkeit der Produkte bis auf den Hof als zentral, denn die Qualität lässt sich heute nicht allein am Produkt definieren, sondern beginnt bei den eingesetzten Produktionsmitteln und den Produktionsmethoden.

#### *Umfassende Gesetzgebung zur Vertrauensbildung*

Die den Bereich von der landwirtschaftlichen Produktion bis zur Verkaufsfreie abdeckende Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Tierseuchen-, Umweltschutz-, Alkohol- und Zollgesetzgebung enthält die erforderlichen Bestimmungen und Instrumente, um das Ziel der Vertrauensstärkung erreichen zu können:

- Das Lebensmittelgesetz<sup>32</sup> bildet die zentrale Grundlage, um die Konsumentinnen und Konsumenten einerseits vor Täuschungen und andererseits vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die der Gesundheit abträglich

<sup>32</sup> Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG); SR **817.0**.

sind, zu schützen. Neben dem Gesundheits- und Täuschungsschutz bestehen auch Vorschriften zur Kennzeichnung, bspw. der Rohstoffherkunft.

- Das LwG (insbesondere Art. 14–16, 18 sowie 148–165) bildet die Basis für den Erlass von Vorschriften über die freiwillige oder – bezüglich verbotener Herstellungsmethoden – auch obligatorische Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten sowie über die Zulassung, den Einsatz und das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln (Saatgut, Dünger, Pflanzenschutz- und Futtermittel).
- Mit dem Ziel, zusätzliche Sicherheit und Transparenz zu schaffen, hat das Parlament im Rahmen der AP 2002 das Tierseuchengesetz<sup>33</sup> angepasst und damit die Grundlage für die Tierverkehrsdatenbank<sup>34</sup> geschaffen. Die laufende Erfassung des Tierverkehrs ist eine wichtige Voraussetzung, die Herkunft von geschlachteten Tieren zu ermitteln, um bspw. Rückständen im Fleisch auf den Grund gehen zu können.

Mit den vom Bundesrat erlassenen Ausführungsvorschriften und Massnahmen wird ein hohes Niveau in Sachen Verbraucherschutz und Gesundheit sichergestellt. Sie leisten auch einen Beitrag zu einer hohen Transparenz auf allen Ebenen und zur Vertrauensbildung in der Bevölkerung. Der Vollzug der genannten Gesetzgebung erfolgt teilweise durch die Kantone und teilweise durch den Bund, dem zudem die Oberaufsicht obliegt. Um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, findet zwischen den verantwortlichen Bundes- und Kantonsbehörden eine enge Zusammenarbeit statt, was in unserem institutionellen und föderalistischen Umfeld eine besondere Herausforderung darstellt.

#### *Politische Handlungsfelder*

Betreffend Sicherheit und Qualität der Nahrungs- und Produktionsmittel ortet der Bundesrat punktuelle Optimierungsmöglichkeiten in folgenden Bereichen:

- Auf Grund der Entwicklungen ist eine noch engere Vernetzung zwischen Bundes- und Kantonsbehörden einerseits und zwischen den verschiedenen Bundesämtern andererseits notwendig. Der Bundesrat hat deshalb die nötigen Vorkehrungen eingeleitet, um den Vollzug zu optimieren, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die gemeinsame Kommunikation zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurden das EDI und das EVD beauftragt, einen Bericht über die Qualitätssicherung bei den Lebensmitteln abzufassen und zu prüfen, ob es Lücken oder Doppelspurigkeiten gibt, sowie die nötigen Vorschläge zu deren Eliminierung auszuarbeiten. Diese Vorschläge sollen gemäss Bundesrat sowohl dem Schutz der Gesundheit wie auch den wirtschaftlichen Interessen angemessen Rechnung tragen.
- Im Rahmen der AP 2007 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament punktuelle Anpassungen im LwG (Art. 7, 11, 148, 148a, 159a, 160) sowie Änderungen im Tierseuchenrecht (vgl. Teil IV der Botschaft). Diese Revisionsvorschläge verleihen dem Aspekt der Produktesicherheit im weiteren Sinne eine noch stärkere Bedeutung und erhöhen die Transparenz in Bezug auf die Kennzeichnung der Produkte. Die vorgeschlagenen Anpassungen der Artikel 181 und 182 LwG leisten ausserdem einen Beitrag zur Optimierung des Vollzugs.

<sup>33</sup> Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG); SR **916.40**.

<sup>34</sup> Siehe Art. 7 ff. der Tierseuchenverordnung; SR **916.401**.

- Der Bundesrat wird sich bei den WTO-Verhandlungen dafür einsetzen, dass die nötige Information der Konsumentinnen und Konsumenten über Herkunft, Produktionsmethoden, Umweltbedingungen und Tierschutzmassnahmen verbessert werden kann.

### 1.5.2.6 Erreichung der agrarökologischen Ziele

#### *Strategie in den neunziger Jahren*

Der Bundesrat stützte sich zur Verwirklichung der ökologischen Anliegen in der Landwirtschaft in den letzten zehn Jahren auf folgende drei Pfeiler:

- Mittels Forschung, Bildung und Beratung sollen die Landwirte möglichst aus eigener Erkenntnis und Überzeugung zu umweltgerechtem Handeln kommen.
- Umweltgerechtes Handeln muss wirtschaftlich lohnend sein. Instrumente dazu sind insbesondere die Direktzahlungen und die Kennzeichnung von Agrarprodukten.
- Vorschriften auf den verschiedenen Gebieten des Umweltrechts.

In den neunziger Jahren stand der Auf- und Ausbau des zweiten Pfeilers im Vordergrund. 1993 wurden ergänzende Direktzahlungen zur Kompensation von Preissenkungen und ökologische Direktzahlungen als Anreiz für das Erbringen von ökologischen Leistungen eingeführt. Ab 1996 gab es nur noch für die ökologischen Direktzahlungen zusätzliche finanzielle Mittel. Damit erlangten ökologische Belange für die Wirtschaftlichkeit der Betriebe an Bedeutung. Mit dem Inkrafttreten des neuen LwG auf den 1. Januar 1999 wurde der Bezug aller Direktzahlungen von einem ökologischen Leistungsnachweis<sup>35</sup> abhängig gemacht. Dieser verlangt eine den ökologischen Grundanforderungen angepasste Bewirtschaftung, welche die Belastung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Landwirtschaft auf ein ökologisch nachhaltiges Niveau bringt. Diese allgemeinen Direktzahlungen gelten die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ab, wie sie in Artikel 104 BV festgelegt sind. Weiterhin gibt es das ökologische Anreizsystem für besondere ökologische und ethologische Leistungen wie den ökologischen Ausgleich, den biologischen Landbau sowie für besonders tierfreundliche Haltungsformen. In Ergänzung zu den national ausgerichteten Instrumenten wurden ausserdem Programme geschaffen, um regional oder lokal angepasste Lösungen im Bereich des Gewässerschutzes, der Biodiversität und der Landschaft verwirklichen zu können. Diese Instrumente erlauben eine Lösung regionaler oder lokaler Umweltanliegen.

Die Bäuerinnen und Bauern haben in den neunziger Jahren die ökologischen Anliegen als Herausforderung aufgenommen und umgesetzt. Die Bilanz in diesem Bereich ist dementsprechend positiv (vgl. Ziff. 1.2.4). Die gesetzten Ziele sind aber noch nicht überall erreicht. Weitere Verbesserungen sind in gewissen Umweltbereichen erforderlich.

#### *Beurteilung der Auswirkungen des Agrarsektors auf die Umwelt*

Mit agrarökologischen Indikatoren und Zielen ist es möglich, die Auswirkungen des Agrarsektors auf die Umwelt konkret zu messen und den Entwicklungsstand der landwirtschaftlichen Umweltleistungen in Bezug zum gesellschaftlich gewünschten

<sup>35</sup> Siehe Art. 5 ff. der Direktzahlungsverordnung; SR 910.13.

Zustand zu setzen und zu bewerten. Damit wird auch eine vertiefte Analyse der Agrarpolitik möglich. Es geht dabei um die Wirkung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf die Umweltqualität und auf die Ressourcen. Die im Aufgabenbereich des BLW liegende Beurteilung des Agrarsektors und das im Zuständigkeitsbereich des BUWAL liegende Umweltmonitoring sollen sich dabei gegenseitig ergänzen.

Nachfolgende Ziele (Tabelle 15) sind aus verschiedenen bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben und internationalen Verpflichtungen zusammengetragen und für den Agrarsektor konkretisiert. Die Ziele sind nicht abschliessend. Sie werden in Zusammenarbeit mit einer breit abgestützten Arbeitsgruppe (sogenannte Begleitgruppe «Indikatoren») beurteilt und nötigenfalls ergänzt. In dieser Begleitgruppe sind die kantonalen Stellen im Bereich Naturschutz, Umweltschutz, Gesundheit und Landwirtschaft sowie die Umweltorganisationen, der SBV, das BUWAL und das BFS vertreten.

Die Ziele sollen bis 2005 erreicht werden. Dieser Zeithorizont ermöglicht eine Beurteilung der Zielerreichung, um dem Parlament notwendige gesetzliche Anpassungen des agrarökologischen Instrumentariums inklusive des Umweltrechts zeitgleich mit den Zahlungsrahmen 2008–2011 unterbreiten zu können. Die Beobachtung der Zielerreichung und die Erfassung allfälliger Lücken stützt sich auf die Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft<sup>36</sup>. Die Verwaltung wird dabei durch die Begleitgruppe «Indikatoren» unterstützt und beraten.

Tabelle 15

### Agrarökologische Ziele im Zeithorizont 2005

Agrarökologischer Bereich <sup>1</sup>	Messgrösse	Basis	Ziele 2005
<b>Landwirtschaftliche Prozesse: ökologische Gesamtverträglichkeit</b>	N-Bilanz	96 000 t N (1994)	Halten des N-Verlustpotenzials auf dem Niveau von 74 000 t N/Jahr, was gegenüber 1994 einer Reduktion von ca. 22 000 t N (ca. 23%) entspricht. <sup>2</sup>
	P-Bilanz	Rund 20 000 t P (1990/92)	Reduktion der P-Überschüsse um 50% auf rund 10 000 t P <sup>3</sup> . Dieses Niveau wird gehalten.*
<b>Landwirtschaftliche Praxis (Verbrauch)</b>	PSM	Rund 2200 t Wirkstoffe (1990/92)	Reduktion des gesamtschweizerischen PSM-Einsatzes um 30% auf rund 1500 t Wirkstoffe. <sup>4</sup> *
<b>Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt</b>	Ammoniakemissionen in die Luft	53 500 t N (1990)	Reduktion der Ammoniakemissionen um 9% gegenüber 1990, d.h. eine Verringerung um rund 4800 t N. <sup>5</sup>
	Biodiversität (ökologische Ausgleichsflächen, öAF)	Rund 1 080 000 ha LN (1990/92)	10% der gesamtschweizerischen LN sind öAF, d.h. 108 000 ha; 65 000 ha öAF im Talgebiet. <sup>6</sup>
	Nitrat		Die Nitratgehalte von Wasser liegen in 90% der Trinkwasserfassungen, deren Zuströmbereiche von der Landwirtschaft genutzt werden, unter 40 mg/l. <sup>7</sup>

Agrarökologischer Bereich <sup>1</sup>	Messgrösse	Basis	Ziele 2005
<b>Einfluss des gesellschaftlichen Verhaltens auf die Ausgestaltung der Landwirtschaft</b>	Nutzung LN	Rund 1 080 000 ha LN (1990/92)	98% der LN werden nach den Prinzipien des ÖLN oder des biologischen Landbaus genutzt, d.h. rund 1 060 000 ha. <sup>8</sup>

#### Quellen und Bemerkungen:

- <sup>1</sup> BLW, Agrarbericht 2000 (Seite 83 und 85, Grafik Mensch-Umwelt-System), Bern 2000.
  - <sup>2</sup> BUWAL, Strategie zur Reduktion von Stickstoffemissionen, in Schriftenreihe: Umwelt Nr. 273, Bern 1996.
  - <sup>3</sup> Die P-Überschüsse werden nach der gesamtschweizerischen Input-Output-Bilanz (Landwirtschaft) berechnet.
  - <sup>4</sup> Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI), Statistik für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein, jährliche Ausgabe, Zürich.
  - <sup>5</sup> Dies ist ein Zwischenziel. Die internationale Verpflichtung im Rahmen der UN/ECE-Konvention über grenzüberschreitende Luftverunreinigungen verlangt bis 2010 eine Reduktion um 13%, d.h. um 7000 t N. Die zu reduzierende Menge N in Form von Ammoniak ist in den 22 000 t N/a imbegriffen. Langfristig werden weitere Reduktionen nötig sein (vgl. Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 1999 über die lufthygienischen Massnahmen des Bundes und der Kantone; BBl 1999 7735).
  - <sup>6</sup> Hochstammobstbäume sind darin nicht enthalten.
  - <sup>7</sup> BUWAL und BAG, Aktionsplan Umwelt und Gesundheit, S. 10. Dies ist ein Zwischenziel. Angestrebtes Ziel im Aktionsplan bis 2007: Nitratgehalt in 99% der Trinkwasserfassungen < 40 mg/l.
  - <sup>8</sup> BUWAL und BAG, Aktionsplan Umwelt und Gesundheit, S. 10.
- \* Dies sind Zwischenziele; längerfristig sind eine Reduktion der durch die Landwirtschaft verursachten P-Belastung der Oberflächengewässer um 50% und eine Reduktion des Eintrags an PSM in Oberflächengewässer um 50% anzustreben.

#### Rolle der Akteure

Damit die gesteckten agrarökologischen Ziele erreicht werden können, sind verschiedene Gruppen von Akteuren gefordert:

- Die Regenerationsfähigkeit der Umweltressourcen muss erhalten bleiben (Boden, Wasser, Luft, Biodiversität). Deshalb muss die *Landwirtschaft* mit den natürlichen Ressourcen, die sie zur Leistungserbringung beansprucht, sorgfältig umgehen. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten soll bei Maschinen und Gebäuden der umwelttechnische Fortschritt berücksichtigt werden. Schliesslich ist es Aufgabe der Landwirtschaft, das notwendige Wissen für eine nachhaltige Bewirtschaftung zu erwerben und es auf dem neuesten Stand zu halten.
- Das Kauf- und Ernährungsverhalten der *Konsumentinnen und Konsumenten* muss eine Nachfrage für ökologisch produzierte Erzeugnisse schaffen. Die Konsumentinnen und Konsumenten müssen eine Präferenz für solche Produkte entwickeln und auch bereit sein, einen entsprechenden Preis zu bezahlen.
- Dem *Staat* kommt eine zweifache Aufgabe zu. Einerseits muss er sich international für nachhaltige Entwicklungspfade einsetzen, indem bspw. eine Internalisierung der externen Kosten in die Endpreise von Produkten und Dienstleistungen vorangetrieben wird. Andererseits hat der Staat auf nationaler Ebene geeignete Rahmenbedingungen (Forschung, Bildung, Beratung; ökonomische Anreize; umweltrechtliche Vorschriften) zu schaffen.

## *Agrarökologische Handlungsfelder*

Das agrarpolitische Instrumentarium im ökologischen Bereich ist heute ausreichend ausgebaut. Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen, die an einen ökologischen Leistungsnachweis gebunden sind, hat sich bewährt. Für die Betroffenen erlauben sie eine ökonomisch und sozial tragbare Umsetzung umweltbezogener Anforderungen. Somit besteht für die Jahre 2004 bis 2007 kein Anpassungsbedarf auf Gesetzesebene. Hingegen sind die Anstrengungen in folgenden Handlungsfeldern zu verstärken:

- Die bisherigen Evaluationsergebnisse decken punktuelle Lücken in der Zielerreichung auf. Insbesondere bei Stickstoff und Phosphor sowie hinsichtlich Qualität und Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen besteht auf regionaler Ebene noch Handlungsbedarf. Für die nächsten vier Jahre muss sich deshalb die Optimierung der ökologischen Leistungen auf die Regionen mit dem grössten Handlungsbedarf konzentrieren. Mit Artikel 62a des Gewässerschutzgesetzes<sup>37</sup> und der Öko-Qualitätsverordnung<sup>38</sup> wurden vor kurzer Zeit die dafür nötigen Anreiz-Instrumente geschaffen. Die Co-Finanzierung der Massnahmen fördert einen effizienten Mitteleinsatz und ermöglicht die Einbindung der regional ansässigen Bevölkerung durch ein Mitspracherecht (bottom-up Prinzip), was entsprechende Informationen voraussetzt.
- Bei der Entwicklung, Verbreitung und Anwendung neuer Techniken (bspw. für den effizienten Einsatz von Hofdüngern) nimmt die Forschung, Bildung und Beratung eine Schlüsselrolle ein. Die in diesem Zusammenhang eingeleiteten Forschungsprojekte wie die Reduktion der Ammoniakemissionen, die Ökobilanzierung, der Stickstoffhaushalt oder die Qualität von ökologischen Ausgleichsflächen sind voranzutreiben.
- Im Bereich Boden hat das BLW in Zusammenarbeit mit den Forschungsanstalten und interessierten Kreisen ein Bodenkzept erarbeitet. Darin wird aufgezeigt, welche Massnahmen notwendig sind, um die Ertragsfähigkeit des Bodens langfristig sicherzustellen.
- Zur Frage der Lenkungsabgaben und zum weiteren Vorgehen wird sich der Bundesrat im Rahmen des Berichts zur Motion der UREK-S (94.3005) äussern.
- Auf internationaler Ebene ist die Konkretisierung der Umweltübereinkommen in umsetzbare Massnahmen wichtig. Für die Schweiz hat die Ausarbeitung von international anerkannten Normen und Standards für eine nachhaltige Landbewirtschaftung und deren geeignete Berücksichtigung in Handelsregeln eine hohe Priorität.

<sup>37</sup> Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG); SR **814.20**.

<sup>38</sup> Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV); SR **910.14**.

## 1.5.2.7 Internationale Entwicklungen

### 1.5.2.7.1 WTO-Agrarabkommen

Durch das GATT/WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft (nachfolgend: Agrarabkommen)<sup>39</sup> haben sich die WTO-Mitglieder verpflichtet, die Einfuhrzölle, die Inlandstützung und die Exportsubventionen über einen Zeitraum von sechs Jahren (bis Ende 2000) zu reduzieren. Die Schweiz ist ihren Verpflichtungen nachgekommen. Gestützt auf Artikel 20 des Agrarabkommens sind im Jahre 2000 in Genf neue Verhandlungen mit dem Ziel einer schrittweisen, wesentlichen Senkung der Stützungs- und Schutzmassnahmen aufgenommen worden. Die Schweiz hat Ende Dezember 2000 ihren detaillierten Verhandlungsvorschlag eingebracht. In einer ersten Phase (bis März 2001) sind durch die Delegationen die Verhandlungsfelder abgesteckt worden.

#### *Verhandlungsvorschlag der Schweiz*

Die Schweiz will eine ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft sowie eine auf den Markt ausgerichtete landwirtschaftliche Produktion erhalten. Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wie bspw. die Pflege der Kulturlandschaft, die dezentrale Besiedlung oder die Erhaltung der natürlichen Ressourcen wird mittels Direktzahlungen entschädigt. Die Schweiz verlangt in ihrem Verhandlungsvorschlag, dass jedes Land autonom die Höhe solcher Direktzahlungen auf Grund seiner eigenen agrar-, umwelt- und regionalpolitischen Ziele bestimmen kann. Sie ist aber auch bereit, sich für eine präzisere Umschreibung der Kriterien einzusetzen, um den Vorwurf einer indirekten Stützung der Produktion von Nahrungsmitteln, für die ein funktionierender Markt besteht, entkräften zu können. Dahinter steht die Absicht, für unsere Direktzahlungen eine höhere Rechtssicherheit zu erreichen.

Daneben gilt es, bezüglich der drei bisherigen Pfeiler (Marktzutritt, Inlandstützung, Exportsubventionen) zuerst über die Regeln, Disziplinen und Kriterien zu verhandeln, bevor das genaue Ausmass weiterer Abbauschritte besprochen werden kann:

- Beim Marktzutritt sollen die Verhandlungen auf der Basis von gegenseitigen Zugeständnissen erfolgen. Für die ärmsten Entwicklungsländer sind spezielle Zutrittsbedingungen auszuhandeln. Bei der Verteilung von Zollkontingenten soll weiterhin der Grundsatz gelten, dass die Art der Zuteilung eine landesinterne Domäne ist, solange die Zutrittsmöglichkeit effektiv gewährleistet wird. Die im Landwirtschaftssektor vorgesehene mengenmässige und preisliche Sonderschutzklausel ist beizubehalten. Es werden konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht.
- Bei der Inlandstützung sind die Umschreibungen für die drei Boxen (amber, blue, green<sup>40</sup>) präziser vorzunehmen als bisher. Im Bereich der Green Box soll jedes Land nach seinen spezifischen Bedürfnissen den Umfang der von der Landwirtschaft geforderten Leistungen weiterhin selber bestimmen können.

<sup>39</sup> Anhang 1A.3 des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR **0.632.20**.

<sup>40</sup> *Amber Box*: produktebezogene Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf Produktion und Handel; *Blue Box*: direkte Einkommensbeihilfen im Rahmen von Produktionsbeschränkungen mit beschränkten Auswirkungen auf Handel und Produktion; *Green Box*: Direktzahlungen, die keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Produktion hervorrufen.

nen. Die nicht vom Markt abgebotenen Leistungen der multifunktionalen Landwirtschaft sollen entsprechend dem im Inland erwünschten Ausmass entschädigt werden können.

- Als Exportsubventionen sind nicht nur die direkten Erstattungen zu erfassen, sondern auch die indirekten Subventionsformen wie bspw. Exportkredite und Staatshandel.

Die Schweiz verlangt, dass über drei weitere Bereiche verhandelt wird, die zwar in anderen Abkommen geregelt sind, aber einen Bezug zur Landwirtschaft haben:

- Ein besserer Schutz geografischer Herkunftsangaben: Nicht nur die Herkunftsangaben der Weine und Spirituosen sollen besser geschützt werden, sondern auch jene anderer Produkte (z.B. Käse).
- Die Konsumentinnen und Konsumenten sollen mehr Produkteinformationen erhalten als bisher. Dazu gehören Angaben über die Produktionsmethode wie bspw. Informationen über die Umweltverträglichkeit oder das Tierwohl. In das gleiche Kapitel gehört die Deklaration von GVO-Produkten. Solche Informationen erhöhen die Transparenz, unterstützen die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten und tragen so zur Funktionsfähigkeit der Märkte bei, ohne damit unnötige technische Handelsbarrieren zu errichten.
- In verschiedenen Abkommen sollen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Ökologie, Soziales) in geeigneter Weise berücksichtigt werden. Handelsmassnahmen, die einen negativen Einfluss auf die Nachhaltigkeit haben, sind zu vermeiden. Externe Kosten, die bei der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen anfallen können, sind zu internalisieren.

Die Verhandlungsvorschläge der Schweiz sind zwar von den agrarexportierenden Ländern hinsichtlich der Liberalisierung als zu wenig weitgehend kritisiert, aber von den anderen Ländern generell als ein konstruktiver Beitrag gewürdigt worden.

#### *WTO-Ministerkonferenz in Doha (Katar)*

Die erste Phase der formellen Verhandlungen im Agrarkomitee wurde Ende März 2001 abgeschlossen, die zweite Phase im Februar 2002. Über den weiteren Verhandlungsverlauf wurde an der vierten Ministerkonferenz vom 9. bis 13. November 2001 in Katar entschieden. Der Text der Doha-Ministererklärung zur Landwirtschaft kann aus schweizerischer Sicht folgendermassen beurteilt werden:

- Bestätigung der bereits im Artikel 20 des WTO-Agrarabkommens enthaltenen Verpflichtung zur «Fortsetzung des Reformprozesses», allerdings mit gewissen materiellen und zeitlichen Vorgaben sowie mit dem klaren Auftrag zur besonderen Beachtung der Anliegen der Entwicklungsländer.
- Substanzielle Verbesserung des Marktzutritts; Reduktionen bei allen Formen von Exportsubventionen im Hinblick auf deren spätere Aufhebung («phasing out»); substanzielle Reduktion der handelsverzerrenden Inlandstützung.
- Berücksichtigung der nicht handelsbezogenen Aspekte (Multifunktionalität).

Gemäss Ministerbeschluss von Doha sollen bis im März 2003 sämtliche Modalitäten für die Konzessionsofferten erarbeitet und verabschiedet werden. Bis Ende 2003 sollen sodann die Konzessionsofferten bereinigt und bis Ende 2004 die Gesamtver-

handlung der «Doha Development Agenda» abgeschlossen werden. Gestützt auf die Erfahrungen aus der Uruguay-Runde würden demzufolge zur Ratifikation das Jahr 2005 und als Umsetzungsperiode die Jahre 2006–2011 in Betracht kommen.

### *Absehbare Entwicklungen und Auswirkungen auf die Agrarpolitik*

Insgesamt erlaubt das Ergebnis der Ministerkonferenz in Doha – in Übereinstimmung mit dem Verfassungsauftrag und ohne Einschränkung – die Fortsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Aus der laufenden WTO-Agrarverhandlung sind Abbauverpflichtungen beim Grenzschutz, bei der produktgebundenen Inlandstützung und vor allem bei den Exportsubventionen zu erwarten:

#### – *Marktzutritt*

Zollkontingente geben den Exportländern einen mengenmässig gesicherten Zugang zum schweizerischen Markt. Sie beschränken zwar den freien Marktzutritt, gleichzeitig vermindern sie aber auch die eigenen Möglichkeiten zum Ausbau der Marktanteile. Auch aus Sicht der Verteilung sind sie problematisch. Der Übergang vom System der Einfuhren mit Kontingents- und Ausserkontingentszollansätzen zu einem Einzollsystem ist grundsätzlich auch ausserhalb einer Verhandlungsrunde denkbar, würde aber ein spezielles Dekonsolidierungsverfahren in der WTO bedingen. Durch die Festlegung eines neuen, einheitlichen Zollansatzes dürfen die gewährten Marktzutrittsmöglichkeiten nicht kleiner werden.

Die meisten schweizerischen Zollkontingente sind auf einem hohen Niveau aggregiert. Beim weissen Fleisch (Schweinefleisch und Geflügel) sind es bspw. 48, bei Milch und Milchprodukten 54 oder beim Gemüse sogar 164 Zolltarifnummern, die in einem einzigen Zollkontingent zusammengefasst sind. Dies ergibt zwar für die Erfüllung der Marktzutrittsverpflichtung eine grosse Flexibilität an der Innenfront, dagegen wird die Anwendung der mengenmässigen Sonderschutzklausel erschwert. Falls diese bei den einzelnen Produkten angewendet werden soll, müsste eine subsektorielle Aufspaltung vorgenommen werden. Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, dass die Zuteilungskriterien für die Zollkontingente weiterhin möglichst autonom festgelegt werden können.

Die Bedeutung der in der Doha-Ministererklärung enthaltenen Formulierung «substanzielle Verbesserung» ist unklar. Bezüglich allfälliger Abbauformeln, die angewendet werden könnten, hat noch keine Verhandlung stattgefunden. Es muss aber mit Zollreduktionen (Ausserkontingentszollansatz, eventuell auch Kontingentszollansatz) und möglicherweise auch mit Erweiterungen von Zollkontingenten, der Einebnung von Zollspitzen und der Reduktion oder Abschaffung der sogenannten Zolleskalation (progressiver Zollansatz entsprechend der Verarbeitungsstufe) gerechnet werden.

#### – *Inlandstützung*

Der Text der Doha-Ministererklärung sieht einen substanziellen Abbau bei allen Formen von handelsverzerrenden Inlandstützungen vor. Die Green Box wird zwar erneut überprüft, sie wird aber in jedem Fall Bestandteil des revidierten Agrarabkommens bleiben. Damit sind die meisten Instrumente der Schweizer Agrarpolitik zur Wahrung der Multifunktionalität gesichert. Bei der Markt- und Preisstützung liegt die Schweiz (wie viele andere Länder

übrigens auch) unter der Hälfte ihres heutigen WTO-Plafonds und hat damit einen angemessenen Verhandlungsspielraum.

– *Exportsubventionen*

Die Exportsubventionen stehen bei den Verhandlungsprioritäten der subventionsfrei exportierenden Agrarproduzenten zuoberst auf der Liste. Ein substanzieller Abbau dürfte unumgänglich sein. Die Schweiz hat als Option vorgeschlagen, dass zwischen den einzelnen Bereichen unterschiedliche Abbauschritte bzw. Umlagerungen vorgenommen werden können. Der Text der Doha-Ministererklärung enthält bezüglich Exportsubventionen das wohl bedeutendste Ergebnis dieser Verhandlung im Agrarbereich, nämlich die mittel- bis langfristig beabsichtigte Aufhebung aller (in Art und Umfang noch zu definierenden) Formen von Exportsubventionen. Nach allgemeiner Einschätzung werden jedoch die Exportsubventionen bis 2010 nicht WTO-unzulässig. Es wird sich allerdings erst am Schluss der Verhandlungen zeigen, ob ein mit der Innenpolitik verträglicher Abbau möglich ist.

### **1.5.2.7.2 Verhältnis zur Europäischen Union**

Im ausserpolitischen Bericht 2001 hat der Bundesrat die europapolitische Marschrichtung der kommenden Jahre dargelegt. Im Nachgang zur Volksinitiative «Ja zu Europa» vom 4. März 2001 wurde diese Position bestätigt und verfeinert: Kurzfristig haben die rasche Inkraftsetzung und die Umsetzung der bereits abgeschlossenen bilateralen Verträge absolute Priorität. Mittelfristig liegt der Schwerpunkt auf weiteren bilateralen Verhandlungen. Längerfristig hält der Bundesrat am Ziel des EU-Beitritts fest.

#### *Bilaterales Agrarhandelsabkommen*

Die sieben im Jahr 1999 unterzeichneten sektoriellen Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) – darunter das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (nachfolgend: Agrarhandelsabkommen)<sup>41</sup> – sollen per 1. Juni 2002 in Kraft treten. Das Agrarhandelsabkommen sieht eine schrittweise und nach Sektoren differenzierte Liberalisierung des Handels vor:

- Der eigentliche Kern des Abkommens bildet die vollständige gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels nach einer fünfjährigen Übergangsperiode.
- Im Obst- und Gemüsebereich erhält die Schweiz einen markant besseren Zutritt zum europäischen Markt. Unsere Konzessionen betreffen vor allem Produkte aus dem Mittelmeerraum.
- Das Abkommen enthält eine Evolutivklausel (Art. 13), welche den Vertragsparteien erlaubt, ihre Bemühungen für eine schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels fortzusetzen.
- Im sogenannten «Gemischten Ausschuss für Landwirtschaft» werden die Umsetzung des Abkommens sowie die gegenseitigen Handelsbedingungen im Bereich der Agrarerzeugnisse regelmässig zu prüfen sein.

<sup>41</sup> Vgl. Ziffer 24 der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG; BBl 1999 VII 6128.

Der Bundesrat beabsichtigt, die Evolutivklausel im Interesse unserer Landwirtschaft zur Anwendung zu bringen. In Übereinstimmung mit der Zielsetzung des laufenden Reformprozesses (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) soll der Weg einer schrittweisen Liberalisierung des Handels mit der EU und einer gegenseitigen Verbesserung des Marktzutritts weiterverfolgt werden. Es ist davon auszugehen, dass die EU ihrerseits an einem besseren Zutritt zum Schweizer Markt interessiert sein wird. Nach Inkrafttreten des Agrarhandelsabkommens werden Rhythmus und Tragweite der weiteren Schritte u.a. auch von Faktoren wie der Entwicklung der Agrarpolitik beider Parteien, dem Stand der WTO-Verhandlungen oder der Verhandlungen über die Osterweiterung der EU abhängen.

Beim Abschluss der bilateralen Verträge haben ausserdem beide Vertragsparteien in einer gemeinsamen Erklärung ihre Absicht für neue Verhandlungen bekundet. Dabei sollen Themen behandelt werden, bei denen ein gemeinsames Interesse besteht und die in der ersten Runde nicht verhandelt werden konnten (sogenannte «leftovers»). Im Umkreis der Landwirtschaft geht es neben den Verhandlungen über die Betrugsbekämpfung (z.B. Subventionsmissbrauch) insbesondere um das Protokoll Nr. 2 vom 22. Juli 1972<sup>42</sup> über Waren, für die zur Berücksichtigung der Preisunterschiede bei den darin verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen eine Sonderregelung gilt (Freihandelsabkommen):

- Dieses Protokoll, welches die Einzelheiten des Grenzschutzes für die verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse regelt, ist nicht mehr aktuell und schafft bei der Umsetzung zahlreiche Probleme.
- Der Mechanismus zum Ausgleich der Preise an der Grenze soll für den landwirtschaftlichen Bestandteil dieser Erzeugnisse verbessert werden, so dass beide Parteien die für die Ausfuhrerstattungen verfügbaren und im Rahmen der WTO begrenzten Finanzmittel effizienter einsetzen können.

Diese neuen bilateralen Verhandlungen haben im Juli 2001 begonnen und sollten rascher als die vorhergehenden abgeschlossen werden können. Genaue Voraussagen diesbezüglich sind zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich.

#### *Weiterentwicklung der GAP*

Anlässlich des Gipfels der Staats- und Regierungschefs im März 1999 in Berlin fällt die EU Entscheidungen über ihre künftige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sowie über die Budgetplanung für die Jahre 2000 bis 2006. Die Reform unter der Bezeichnung «Agenda 2000», welche insbesondere Preissenkungen zur Folge hat, verfolgt verschiedene Ziele:

- Meisterung der grossen Herausforderung der Osterweiterung (MOEL);
- Aufrechterhaltung der Voraussetzungen, um auch künftig landwirtschaftliche Erzeugnisse exportieren zu können;
- Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den Budgetvorgaben und den internen Widersprüchen der GAP;
- Erlangen einer besseren Position im Hinblick auf künftige internationale Verhandlungen (WTO, Freihandelsabkommen).

Die Reform wurde im Jahr 2000 gestartet und wird schrittweise umgesetzt. Ab dem Jahr 2003 wird die EU ihre Agrarpolitik einer erneuten Überprüfung unterziehen.

<sup>42</sup> SR 0.632.401.2

Zu diesem Zweck wird die EU-Kommission eine sogenannte Halbzeitbewertung vornehmen, auf Grund derer die Agrarpolitik nötigenfalls neu zu orientieren sein wird:

- Zu den Evaluationen wird insbesondere ein Bericht über die Milchquotenregelung gehören. Die Milchquotenregelung ist unter dem Blickwinkel einer allfälligen Aufhebung ab dem Jahr 2006 zu untersuchen.
- Die Evaluation wird sich auch auf andere wichtige Bereiche erstrecken, wie Getreide, Ölsaaten, Rindviehsektor und landwirtschaftliche Ausgaben.
- Insgesamt erfolgen die Halbzeitbewertungen unter dem Eindruck der Schwierigkeiten auf den Rind- und Schweinefleischmärkten infolge der BSE-Krise und der Maul- und Klauenseuche sowie vor dem Hintergrund der laufenden WTO-Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Agrarhandels.

Im Zusammenhang mit dem Erweiterungsprozess, der offiziell im März 1998 startete, kommen die schwierigsten landwirtschaftlichen Fragen im zweiten Semester 2002 zur Sprache. Um Marktstörungen zu vermeiden, verfolgt die EU das Ziel, dass die Kandidatenländer die EU-Agrargesetzgebung (gemeinschaftlicher Besitzstand) übernehmen, wobei sich primär die Frage der Übergangsfristen stellt. Durch die Osterweiterung (wahrscheinlich ab 2004/05) wird sich das landwirtschaftliche Produktionspotenzial der EU, aber auch der Markt, gemessen an der Zahl der Abnehmer von landwirtschaftlichen Produkten, stark erhöhen. Das Produktionspotenzial wird allerdings nur sukzessive zur Entfaltung kommen können.

### **1.5.2.7.3                      Freihandelsabkommen der EFTA mit Drittstaaten**

Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), die heute noch vier Mitgliedstaaten zählt (Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein), hat seit Beginn der neunziger Jahre eine Reihe von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Im Rahmen dieser Abkommen hat auch die Schweiz bilaterale Vereinbarungen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen getroffen. Dabei wurde die Strategie verfolgt, Konzessionen auf jene Bereiche und Erzeugnisse zu fokussieren, die in früheren Abkommen bereits anderen Ländern gewährt worden waren. Auf neue Zugeständnisse wurde nur eingetreten, wenn diese für den Erfolg der Verhandlungen ausschlaggebend und die Ziele sowie die Grundzüge der schweizerischen Agrarpolitik nicht in Frage gestellt waren. Dieses Vorgehen hat sich bisher bewährt.

Einzelne Länder, mit denen die EFTA Verhandlungen über Freihandelsabkommen ins Auge gefasst (z.B. Südafrika) oder bereits begonnen hat (z.B. Chile und Ägypten), sind besonders daran interessiert, ihre Landwirtschaftsprodukte ausführen zu können. Dieses Interesse ist u.a. darauf zurückzuführen, dass bereits die EU denjenigen Ländern beträchtliche Vorteile im landwirtschaftlichen Bereich einräumte, mit denen sie ein Abkommen getroffen hat. Die Schweiz muss sich demnach darauf gefasst machen, dass künftig im Gegenzug zum freien Marktzutritt, namentlich für ihre Industrieprodukte und Dienstleistungen, gleiche Zugeständnisse für landwirtschaftliche Erzeugnisse verlangt werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Bereiche in der Regel von den Verhandlungen ausgeschlossen sind, in denen Exportsubventionen ausgerichtet werden. Insgesamt gilt es in solchen Verhandlungen, ein optimales und volkswirtschaftlich vorteilhaftes Resultat zu erzielen und gleich-

zeitig Entscheide zu vermeiden, die sich negativ auf die Weiterentwicklung der Landwirtschaft und der Agrarpolitik auswirken könnten.

### 1.5.3 Grundzüge der Revisionsvorschläge

Unter Berücksichtigung der Zwischenbilanz der AP 2002 (vgl. Ziff. 1.2) und der Vorarbeiten (vgl. Ziff. 1.3) sowie abgestimmt auf die Herausforderungen (vgl. Ziff. 1.5.2) werden dem Eidgenössischen Parlament gleichzeitig mit dem Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004 bis 2007 (Teil II der Botschaft) verschiedene Gesetzesänderungen (Teile I, III, IV und V der Botschaft) vorgeschlagen. Die Einheit von Massnahmen und Finanzierung erleichtert eine kohärente Entscheidungsfindung.

#### 1.5.3.1 Leitplanken

Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen tragen den folgenden Leitplanken Rechnung:

- *Konformität mit den strategischen Zielen der neuen Agrarpolitik*

Der in Artikel 104 BV verankerte Gesellschaftsvertrag sowie die Grundzüge und Ziele der AP 2002 sollen für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik Gültigkeit behalten. Für die weiteren Reformschritte stehen demnach die Umsetzung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Kontext der Multifunktionalität im Vordergrund. Dabei sind auch Ziele aus anderen Politikbereichen (z.B. Raumordnung) einzubeziehen, die für die Entwicklung der Landwirtschaft ebenfalls entscheidend sind.

- *Subsidiarität des Staates*

Die Umsetzung der AP 2002 hat gezeigt, dass das Subsidiaritätsprinzip ein wichtiger Erfolgsfaktor ist. Deshalb soll der staatliche Einfluss auf das Marktgeschehen soweit möglich in sozialverträglichen Schritten weiter reduziert werden. Der Staat soll sich möglichst auf die Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen konzentrieren und nicht einzelne Produkte oder Marktbereiche steuern. Ein Rückschritt betreffend Selbstverantwortung in die Zeit der alten Agrarpolitik muss vermieden werden.

- *Transparenz und Kommunizierbarkeit der Agrarpolitik*

Die Neuorientierung der Agrarpolitik hat deren Transparenz verbessert. Das erleichtert für alle Marktpartner die Entscheidungsfindung. Zudem lassen sich die Agrarpolitik und die Leistungen der Landwirtschaft besser kommunizieren, was die erforderliche Akzeptanz in der Gesellschaft fördert. Deshalb kommt der Transparenz auch im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik ein hoher Stellenwert zu. Diese Vorgabe ist nicht zuletzt eine Absage an eine unverhältnismässige Komplexität der agrarpolitischen Massnahmen. Ziele und Massnahmen müssen verständlich und nachvollziehbar sein.

– *Effizienz und Finanzierbarkeit der agrarpolitischen Massnahmen*

Zwischen den Massnahmen und deren Finanzierung besteht eine gegenseitige Abhängigkeit. Weder die Massnahmen noch die Finanzierung können losgelöst voneinander verlässlich beurteilt werden. Mit der Festlegung der Zahlungsrahmen 2004–2007 wird das Parlament die für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik massgebenden Finanzentscheide zu treffen haben (vgl. Teil II der Botschaft). Nicht zuletzt auf Grund der Schuldenbremse (Art. 126 BV) ist davon auszugehen, dass der finanzielle Handlungsspielraum für allfällige neue Massnahmen insgesamt beschränkt bleibt und dass die Anforderungen an die Effizienz des Mitteleinsatzes inskünftig steigen.

– *Verträglichkeit mit den internationalen Verpflichtungen*

Die Revisionsvorschläge müssen mit den Verpflichtungen vereinbar sein, welche die Schweiz im Rahmen internationaler Verhandlungen eingegangen ist. Auf multilateraler Ebene ist diesbezüglich vor allem das GATT/WTO-Übereinkommen<sup>43</sup> und aus bilateraler Sicht insbesondere das Abkommen von 1999 mit der EU über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen<sup>44</sup> massgebend.

– *Abstimmung auf die absehbaren Entwicklungen in der EU und der WTO*

Im Rahmen der AP 2007 geht es nicht um eine Anpassung der agrarpolitischen Instrumente an jene der EU, sondern vielmehr um eine zielorientierte Weiterentwicklung der eigenen Agrarpolitik. Angesichts der bisherigen Erfolge mit der AP 2002 würde es zum heutigen Zeitpunkt wenig Sinn machen, ein agrarpolitisches System zu kopieren, das selber vielen Herausforderungen gegenübersteht und laufend Anpassungsprozessen unterworfen ist. Im Sinne der Antizipation gilt es aber zu berücksichtigen, in welche Richtung sich die GAP der EU und die WTO-Bestimmungen entwickeln könnten (vgl. Ziff. 1.5.2.7). Nur eine umfassende Auslegung ermöglicht zukunftsweisende Weichenstellungen.

– *Keine administrative Mehrbelastung für die Betroffenen*

Steigende Anforderungen rund um die Rückverfolgbarkeit von Nahrungs- und Produktionsmitteln, der konsequente Vollzug im Bereich des Tier- und Gewässerschutzes sowie der kontinuierliche Ausbau der Direktzahlungen haben in den letzten Jahren zu einer administrativen Mehrbelastung der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter geführt. Mit der Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll der einzelbetriebliche Aufwand durch Vereinfachung und Konzentration auf wirksame und transparente Massnahmen nicht weiter gesteigert werden. Alle Möglichkeiten zur Koordination und Vereinheitlichung der Kontrollen müssen ergriffen werden.

In diesem Zusammenhang soll der als Postulat überwiesenen Motion Binder (99.3122; Auflagenmoratorium für die Landwirtschaft) Rechnung getragen werden, indem die Regelungsdichte in verschiedenen Bereichen – bspw. Milchkontingentierung und Bezugsgrenzen bei Direktzahlungen – abgebaut wird und keine neuen Massnahmen, namentlich bei den Direktzahlungen,

<sup>43</sup> Botschaft vom 19. September 1994 zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) (GATT-Botschaft 1); BBl 1994 IV 1.

<sup>44</sup> Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG; BBl 1999 VII 6128.

vorgeschlagen werden. Wie der Bundesrat aber bereits in seiner Stellungnahme zur Motion festgehalten hat, können in speziellen Fällen – bspw. im Zusammenhang mit der Sicherheit und Qualität der Nahrungs- und Produktionsmittel – Anpassungen bei den Vorschriften notwendig sein.

### **1.5.3.2 Handlungsachsen**

Aus der Zwischenbilanz und den Herausforderungen leitet sich ein Handlungsbedarf ab, der fünf Stossrichtungen mit entsprechenden Massnahmenbündeln umfasst:

*(1) Sicherung der Marktanteile unter härteren Konkurrenzverhältnissen, insbesondere durch eine weitere Flexibilisierung des Milchmarktes*

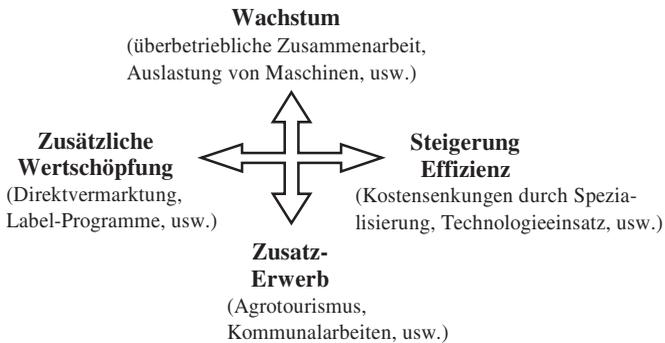
Ein Kernelement der AP 2007 besteht in einer weiteren Flexibilisierung der Milchmarktordnung. Mit der AP 2002 wurde ein grosser Schritt zur marktwirtschaftlichen Erneuerung der Milchpolitik getan. Durch die Aufhebung der Preis- und Absatzgarantien auf allen Marktstufen konnten die staatliche Verwertungslenkung und die parastaatlichen Organisationen (Käseunion, Butyra) abgeschafft und die Marktstützung umgebaut werden. Die einzelbetriebliche Mengenbeschränkung wurde mit der Handelbarkeit der Milchkontingente flexibilisiert. Nun eröffnet das bilaterale Käseabkommen mit der EU für die schweizerische Milchwirtschaft neue Chancen, die es mit der nötigen Dynamik und Risikobereitschaft zu nutzen gilt. Die staatlichen Rahmenbedingungen sind deshalb derart weiter zu entwickeln, dass die Schweizer Milchwirtschaft das mit der Liberalisierung des Käsehandels verbundene Marktpotenzial ausschöpfen kann.

- In diesem Zusammenhang soll die Milchmarktordnung in den Bereichen Zielpreis, Kontingentierung und Buttereinfuhr flexibilisiert werden.
- Im Weiteren soll mit überbetrieblichen Marktanpassungsprogrammen bzw. Umstellungsbeiträgen die Wettbewerbsfähigkeit bei den Spezialkulturen gestärkt werden.

*(2) Stärkung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit durch eine Erweiterung des Handlungsspielraums*

Den Bäuerinnen und Bauern sollen im Rahmen der Weiterentwicklung Perspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden. Je nach Ausgangslage und Neigung der Betriebsleitung können unterschiedliche Betriebsstrategien zu einer Stärkung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit beitragen. Die agrarpolitischen Massnahmen müssen den nötigen Handlungsspielraum schaffen, damit sich auf allen Entwicklungspfaden Erfolg versprechende Zukunftschancen bieten.

### Mögliche Strategien auf Betriebsebene



Mit geeigneten Massnahmen sollen die Produktionskosten gesenkt, die Wertschöpfungsmöglichkeiten gesteigert und der unternehmerische Handlungsspielraum erweitert werden.

- Neben den Vorschlägen im Bereich der Milchmarktordnung wird eine Neuregelung der Fleischeinfuhr sowie eine Kompetenzerweiterung für Produzenten- und Branchenorganisationen vorgeschlagen.
- Für den Aufbau von bäuerlichen Selbsthilfeorganisationen sind eine Starthilfe sowie für die Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten Investitionshilfen vorgesehen.
- Um den Betrieben strukturelle Entwicklungen nicht zu behindern, sollen ausserdem die Mindest- und Höchstgrenzen bei den Direktzahlungen weitgehend aufgehoben werden.

#### (3) *Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch eine optimierte Abstimmung der agrarpolitischen Instrumente auf die Regionalpolitik*

Die Landwirtschaft leistet einen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes. Regional- und agrarpolitische Massnahmen des Bundes unterstützen sie in dieser Aufgabe. Die Abgrenzung der Instrumente ist vielfach fließend, indem zahlreiche agrarpolitisch motivierte Massnahmen eine Regionalkomponente enthalten und umgekehrt. Zur Aufrechterhaltung von Produktionsmöglichkeiten und damit Arbeitsplätzen im ländlichen Raum sollen gewisse agrarpolitische Instrumente, abgestimmt auf die regionalpolitischen Ziele, weiterentwickelt werden.

- Insbesondere die neuen Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen (z.B. Unterstützung der periodischen Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, der Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sowie von gemeinschaftlichen Bauten zur Vermarktung in der Region erzeugter Produkte) tragen zu einer Stärkung des ländlichen Raums bei.
- Im Rahmen eines bundesinternen Netzwerks «ländliche Entwicklung» unter dem Dach der Raumordnungskonferenz soll eine engere Koope-

ration und Koordination im Bereich der Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums erreicht werden (vgl. Ziff. 1.5.2.3).

(4) *Sozialverträglicher Strukturanpassungsprozess durch spezifische Begleitmassnahmen*

Damit der Strukturanpassungsprozess sozialverträglich abläuft, sollen Begleitmassnahmen bereitgestellt werden. Die Palette an notwendigen sozialen Massnahmen ist vom Ausmass und Tempo der agrarpolitischen Weiterentwicklung sowie von der finanziellen Bestückung der Instrumente abhängig.

- Umschulungsbeihilfen für ausstiegswillige Bäuerinnen und Bauern sowie eine Anpassung der Liquidationsgewinnbesteuerung sollen den Veränderungsprozess sozial flankieren.

(5) *Festigung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten in die Nahrungsmittel durch eine weitere Förderung der Qualität und Sicherheit sowie bessere Ausschöpfung des Potenzials bestehender agrarökologischer Instrumente für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen*

Seit Mitte der neunziger Jahre sind die agrarpolitischen Diskussionen auch durch das Thema der Nahrungs- und Produktionsmittelsicherheit geprägt. Damit verbunden ist eine zunehmende Verunsicherung auf allen Stufen der Ernährungskette, was negative Konsequenzen auch für die Landwirtschaft hat. Das Risikomanagement wird zu einem zentralen Element für die Agrarwirtschaft. Wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben, ist die Nahrungsmittelsicherheit als Prozessüberwachung zu verstehen, die bei den Produktionsmitteln beginnt und im Laden endet. Eine aktive Gesundheitspolitik sowie eine transparente und umfassende Information der Bevölkerung sind wesentliche Elemente zur Vertrauensbildung.

- Die Nahrungsmittelsicherheit soll durch die gesetzliche Verankerung der Produktesicherheit als Grundsatz im 2. und 7. Titel LwG sowie durch die Anpassungen im Bereich der Produktionsmittel (Vorsorgemassnahmen, Herstellungs- und Verwendungsvorschriften), der Verfolgung von Zuwiderhandlungen sowie des TSG<sup>45</sup> (vgl. Teil IV der Botschaft) unterstützt werden.
- In diesem Kontext müssen ausserdem die zuständigen Behörden bestrebt sein, den Vollzug der Massnahmen über die verschiedenen Bundesgesetze hinweg zu optimieren und die Kommunikation zu verstärken.

Basierend auf Forschung, Aus- und Weiterbildung mit entsprechendem Wissenstransfer und den finanziellen Anreizen des Marktes und der Direktzahlungen sollen die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft weiter gesteigert werden. Das agrarökologische Instrumentarium orientiert sich an den Ökozielen (vgl. Ziff. 1.5.2.6).

<sup>45</sup> Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG); SR 916.40.

## 2

## Besonderer Teil

Die Darlegungen im besonderen Teil gliedern sich nach der Systematik des bestehenden LwG. Grundsätzlich werden für jeden Titel des LwG die Ausgangslage und das Konzept der Änderungen sowie die entsprechenden Gesetzesanpassungen erläutert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Spezifität der Marktordnungen kommt im 2. Titel LwG eine differenziertere Struktur zur Anwendung. Die Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen finden sich in folgenden Abschnitten:

Grundsatzartikel (Art. 7)	Ziffer 2.2.1.2
Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen (Art. 8a, 9, 11, 16)	Ziffer 2.2.2.2
Milchwirtschaft (Art. 28, 29, 36, 36a, 38, 39, 42, 43)	Ziffer 2.2.3.2
Viehwirtschaft (Art. 48, 50, 51, 52, 53, 187b)	Ziffer 2.2.4.2
Pflanzenbau (Art. 58)	Ziffer 2.2.5.2
Weinwirtschaft (Art. 63, 64, 66)	Ziffer 2.2.6.2
Direktzahlungen (Art. 70, 76, 76a, 77)	Ziffer 2.3.2
Soziale Begleitmassnahmen (Art. 79, 80, 86a)	Ziffer 2.4.2
Strukturverbesserungen (Art. 87, 89, 93, 94, 95, 105, 106, 107)	Ziffer 2.5.2
Forschung, Beratung, Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (Art. 138, 139)	Ziffer 2.6.2
Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (Art. 148, 148a, 156, 157, 159a, 160)	Ziffer 2.7.2
Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (Art. 166, 169, 173, 175)	Ziffer 2.8.2
Schlussbestimmungen (Art. 177a, 181, 182)	Ziffer 2.9.2

### 2.1

### Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)

Der 1. Titel des LwG enthält allgemeine, für die Anwendung aller Massnahmen geltende Grundsätze. Wie im allgemeinen Teil dargelegt, will der Bundesrat im Rahmen der AP 2007 keine grundlegenden Richtungswechsel einschlagen, was auch einem ausdrücklichen Anliegen der meisten Vernehmlassungsteilnehmer entspricht. Vor diesem Hintergrund drängt sich eine Anpassung der Artikel 1–6 nicht auf.

### 2.2

### Produktion und Absatz (2. Titel LwG)

Die Landwirtschaft soll ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion erbringen (Art. 104 Abs. 1 BV). Die Instrumente des 2. Titels LwG dienen dazu, die Produktion zu erhalten, und zwar auch langfristig und unter zunehmender Konkurrenz. Nachhaltigste Grundlage dazu ist die auf dem Markt erzielte Wertschöpfung. In einer Vision für den Lebensmittelmarkt im Jahr 2007<sup>46</sup> haben Vertreter sowohl der Produktion als auch der Verarbeitung sowie des Gross- und Detailhandels ihre Überzeugung dokumentiert, dass sich die ganze Lebensmittelkette in der Schweiz konsequent an einer Strategie der hohen Wertschöpfung ausrichten muss, um Erfolg zu haben. Die mit dem Image der Schweiz verbundenen Vorstellungen von Qualität, Sicherheit und Natürlichkeit müssen konsequent eingesetzt und durch entsprechende Leistungen honoriert wer-

<sup>46</sup> Arbeitsgruppe «Märkte», Vision Lebensmittelmarkt Schweiz 2007, November 2001.

den. Nur dadurch kann die Forderung von Artikel 7 LwG nach möglichst hohen Markterlösen erfüllt werden. Darauf ist auch die Weiterentwicklung des Instrumentariums im 2. Titel LwG ausgerichtet. Die Reduktion der finanziellen Mittel zur Marktstützung wirkt ebenfalls in diese Richtung. Speziell ist darauf zu achten, dass nicht die Preise weniger gefragter Produkte und Qualitäten gestützt werden. Die Marktstützung dient in erster Linie der Erhaltung von Kulturen, die ohne besondere Förderung nicht im gewünschten Ausmass angebaut, jedoch aus versorgungspolitischen Gründen erhalten werden sollen. Sie dient ausserdem der Milderung der Auswirkungen von Ernte- und Nachfrageschwankungen. Stetig wachsende Bedeutung kommt dagegen den Instrumenten im ersten und zweiten Abschnitt des ersten Kapitels zu, nämlich der Förderung der Qualität, der Absatzförderung, der Kennzeichnung sowie der Produktesicherheit. Zu deren Stärkung werden verschiedene Gesetzesänderungen vorgeschlagen.

## **2.2.1 Grundsatzartikel**

### **2.2.1.1 Ausgangslage und Konzept**

Artikel 7 LwG gilt als Leitlinie für alle Bundesmassnahmen des 2. Titels. In der bisherigen Fassung werden dabei die Aspekte der Nachhaltigkeit, der Wertschöpfung und der Landesversorgung betont. Vor dem Hintergrund der oben dargelegten Vision und der jüngsten Entwicklungen auf den Agrarmärkten, namentlich dem Fleischmarkt, hat der Aspekt der Produktesicherheit wesentlich an Bedeutung gewonnen. Das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten ist eine zentrale Voraussetzung für den Verkauf wertschöpfungsstarker Produkte. Der Artikel soll daher diesbezüglich ergänzt werden.

### **2.2.1.2 Erläuterungen zur Gesetzesänderung**

*Art. 7* Grundsatz

*Abs. 2*

Absatz 2 soll auf Grund obiger Darlegungen um das Prinzip der Produktesicherheit ergänzt werden. Der Begriff der Produktesicherheit ist dabei in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Es geht dabei nicht allein um die Qualitätsaspekte des Endprodukts, sondern um die – in zunehmendem Masse integrierte – Qualitätssicherung von der Rohstoffproduktion bis zum Endkonsum. Diese Bestrebungen betreffen in erster Linie die gesundheitliche Unbedenklichkeit, können aber auch die Zusammensetzung, die Produktionsmethode, die geografische Herkunft und die Umweltaspekte des Produkts tangieren. Der Bund soll den Bestrebungen der Landwirtschaft zur Verbesserung der Qualität, der Qualitätssicherung und damit auch der Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel vermehrt Rechnung tragen. Mit der Anpassung von Artikel 11 wird eine geeignetere Grundlage für die Unterstützung solcher Bestrebungen geschaffen. Ein Bezug zur Produktesicherheit besteht neben Artikel 11 (Qualitätssicherung) insbesondere auch bei den Artikeln 14–16 (Kennzeichnung).

## 2.2.2 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen

### 2.2.2.1 Ausgangslage und Konzept

#### *Richtpreise*

Die zahlreichen im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen zeigen, dass in Bezug auf die Festlegung von Richtpreisen durch Branchenorganisationen eine rechtliche Unsicherheit besteht. Auf Grund der Marktstrukturen im Agrarsektor (viele Anbieter, wenige Abnehmer) ist es für die Produzentinnen und Produzenten als schwächstes Glied der Kette essentiell, über Informationen betreffend die in der Branche herrschenden Angebotspreise zu verfügen. Richtpreise stellen solche Anhaltspunkte für die Preisverhandlungen zwischen den Marktstufen dar. Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Milchmarktordnung und der Abschaffung des Zielpreises (vgl. Ziff. 2.2.3) können Richtpreise in den verschiedenen Produktionszweigen ebenfalls als Referenzgrösse dienen. Ausserdem kann damit eine erwartete Entwicklung von Angebot und Nachfrage signalisiert werden. Aus diesen Gründen sollen die Branchenorganisationen – unter gewissen Bedingungen – die Möglichkeit haben, Richtpreise festzulegen, welche den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Kartellgesetzes<sup>47</sup> nicht unterliegen. Die entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Partnern einer Branche sind in der Konsequenz nicht als wettbewerbsrechtliche Verstösse auf Grundlage des Kartellgesetzes zu ahnden, sofern die landwirtschaftsrechtlichen Bedingungen erfüllt sind.

Die Festlegung von Richtpreisen ist – wie erwähnt – an Bedingungen zu knüpfen. Die Richtpreise müssen innerhalb einer Branche vertikal von Vertretern der Käufer- und Verkäuferseite ausgehandelt werden. Sie sind an Qualitätskriterien für die Produkte zu binden und dürfen keinesfalls die Konsumenten-, sondern nur die Zwischenhandelspreise betreffen. Ausserdem sind die Unternehmen nicht verpflichtet, sich an diese Preise zu halten, und diese können vom Bundesrat auch nicht als verbindlich erklärt werden.

#### *Selbsthilfemassnahmen*

Im Gleichschritt mit der Deregulierung der Agrarmärkte gewinnen Selbsthilfemassnahmen der Branchen an Bedeutung (Subsidiarität des Staates). Ohne staatliche Rahmenbedingungen kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass Unternehmen von Selbsthilfemassnahmen profitieren, ohne sich selbst daran zu beteiligen oder die Kosten mitzutragen. Diese Trittbrettfahrer würden in der Folge aber auch all jene entmutigen, die sich an den gemeinsamen Massnahmen beteiligen. Diesbezüglich ist wissenschaftlich erwiesen<sup>48</sup> und aus der Praxis bekannt, dass ein grosser Teil der Produzentenschaft und der Verarbeiter so lange bereit ist, solidarisch zu handeln, wie dies alle Beteiligten tun. Diese Gruppe der «bedingt Solidarischen» birgt das Risiko in sich, dass die Entsolidarisierung einiger weniger Akteure zu einer breiten Erosion der Selbsthilfemassnahmen führt.

<sup>47</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG); SR 251.

<sup>48</sup> Fischbacher U., Gächter S., Fehr E., 2001, Are people conditionally cooperative? Evidence from a public good experiment, Elsevier Economic letters, 71 (2001), pp. 397–404.

Vor diesem Hintergrund kann der Bundesrat gestützt auf Artikel 9 LwG Selbsthilfemassnahmen von Branchenorganisationen unterstützen, indem er deren Beschlüsse auf Nichtmitglieder ausdehnt. Im Gesetzestext muss aber die Voraussetzung der potenziellen Gefährdung im Sinne der obigen Ausführungen präzisiert werden. Ausserdem soll klargestellt werden, dass die Organisationen zur Finanzierung ihrer Verwaltung Mitgliederbeiträge erheben können. Nichtmitglieder dürfen jedoch weiterhin nicht zur Beitragszahlung für die Deckung der Verwaltungskosten gezwungen werden.

### *Qualitätssicherung*

Die Produktesicherheit hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Verschiedene Ereignisse auf den Agrarmärkten haben gezeigt, dass der Qualitätssicherung auch durch die Landwirtschaft und die ihr vor- und nachgelagerten Stufen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Der Bund hat die Rahmenbedingungen darauf auszurichten, dass die Marktteilnehmer ihre Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung, der Selbstkontrolle und der Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit wahrnehmen können. Ihren Niederschlag findet die gestiegene Bedeutung dieses Aspekts u.a. in der Änderung von Artikel 11, welche eine Vereinfachung der Finanzierungsmodalitäten für Qualitätssicherungssysteme bewirkt.

### *Kennzeichnung*

Anlässlich der Vernehmlassung wurde von verschiedenen Organisationen (darunter SBV, AGORA und Association Suisse pour la promotion des AOC-IGP) und Parteien (SVP und GPS) sowie vom Kanton Luzern verlangt, gesetzlich zu verankern, dass für Produkte, welche eine geschützte geografische Angabe (GGA) tragen, ausschliesslich schweizerische Rohstoffe zu verwenden sind. Die Tatsache, dass GGA-Produkte schweizerische Namen tragen, aber aus Rohstoffen aus der ganzen Welt bestehen können (wie z.B. die registrierte GGA Bündnerfleisch), wird seitens der Konsumentinnen und Konsumenten schon seit langer Zeit kritisiert. Der Vorwurf geht dahin, dass das Schutzsystem der Ursprungsbezeichnungen (GUB) und GGA dadurch an Glaubwürdigkeit verliere.

Eine Einschränkung der Herkunft der Rohstoffe für GGA-Produkte ist in der EU nicht vorgesehen. Das Einführen dieses zusätzlichen Erfordernisses in der Schweiz würde folglich die Eurokompatibilität des Schweizer GUB/GGA-Registers gefährden und die geplante gegenseitige Anerkennung der Register und der eingetragenen geografischen Angaben möglicherweise erschweren. Deshalb wird auf eine entsprechende Gesetzesänderung verzichtet. Ein Täuschungspotenzial kann bestehen, weil die Konsumentinnen und Konsumenten bei Lebensmitteln einen stärkeren Bezug zu den Rohstoffen machen als z.B. bei Industrieprodukten. Aus diesem Grund soll im Rahmen des Eintragungsverfahrens dafür gesorgt werden, dass bei geografischen Angaben die grosse Mehrheit der Rohstoffe aus der Schweiz stammt. Einzelne Gruppierungen sind sich dieser Sensibilität der Konsumentinnen und Konsumenten bewusst geworden und haben sich daher freiwillig auf schweizerische Produkte beschränkt. Solche Einschränkungen gibt es auch in der Praxis gewisser Mitgliedstaaten der EU. Bspw. wird in Frankreich für gewisse GGA ein eingeschränktes Gebiet für die Herstellung der Rohstoffe verlangt.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat das EVD vorgeschlagen, das Verhältnis zwischen einer Marke und einer GUB bzw. einer GGA (Artikel 16 Absatz 6

LwG) mit den Kriterien des multilateralen Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (WTO/TRIPS-Abkommen)<sup>49</sup> in Übereinstimmung zu bringen. Dieser Änderungsvorschlag wurde von der Mehrheit der Kantone und Organisationen sowie von drei politischen Parteien (CVP, SVP, GPS) abgelehnt. Die Schweiz hat sich aber an ihre internationalen Verpflichtungen zu halten und muss demzufolge das TRIPS-Abkommen respektieren. Die BV stipuliert in Artikel 5 Absatz 4, dass der Bund und die Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Der Grundsatz vom Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht drückt sich im allgemeinen Völkerrecht in drei Prinzipien aus: in der Verpflichtung des Staates, die ihn bindende völkerrechtliche Norm zu erfüllen<sup>50</sup>, im Grundsatz von Treu und Glauben sowie im Verbot für alle Vertragsparteien, sich auf innerstaatliches Recht zu berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen<sup>51</sup>. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Verträge nach Treu und Glauben zu erfüllen, bildet in der internationalen Rechtsordnung demzufolge die Grundlage des Vorrangs von Völkerrecht vor Landesrecht. Alle Organe eines Staates haben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten darauf zu achten, dass sich das nationale Recht nach den internationalen Verpflichtungen richtet; alle Staatsorgane tragen eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen<sup>52</sup>. Der Bundesrat hat zudem in der Phase der Rechtsetzung darüber zu wachen, dass die der Bundesversammlung unterbreiteten Vorlagen mit den internationalen Verpflichtungen unseres Landes vereinbar sind<sup>53</sup>. Aus diesen Gründen kann die Schweiz auf diese Anpassung nicht verzichten.

### 2.2.2.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

#### *Art. 8a (neu)* Richtpreise

Die Produzentinnen und Produzenten sowie ihre Handelspartner innerhalb einer Branche werden mit diesem neu eingefügten Artikel ermächtigt – unter bestimmten Voraussetzungen – Richtpreise auszuhandeln und zu veröffentlichen. Gemäss Gesetzesentwurf müssen die Richtpreise innerhalb der Branche vertikal zwischen Vertretern der Käufer- und der Verkäuferschaft vereinbart werden. Zudem sind die Preise an Qualitätskriterien zu binden; einem bestimmten Richtpreis muss eine anerkannte Qualität des Produkts entsprechen. Ausserdem dürfen die Richtpreise nur den Handel von Rohstoffen und Zwischengütern, nicht aber die Konsumentenpreise betreffen. Schliesslich dürfen die Richtpreise gegenüber den einzelnen Unternehmen nicht mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt werden.

<sup>49</sup> Anhang 1C des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR **0.632.20**.

<sup>50</sup> *Pacta sunt servanda*: ein Grundsatz, der sich aus der Wiener Vertragsrechtskonvention ableiten lässt.

<sup>51</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung; VPB 53.54, S. 399.

<sup>52</sup> Botschaft zur neuen Bundesverfassung; BBl **1997** I 135.

<sup>53</sup> Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung; VPB 53.54, S. 396 f.

Nur unter Einhaltung dieser Voraussetzungen unterliegen die Richtpreise nicht den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Kartellgesetzes<sup>54</sup>. Nach Artikel 3 Absatz 1 KG sind Vorschriften anderer Rechtserlasse, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen oder die einzelne Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausstatten, den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen vorbehalten. Sind hingegen die Voraussetzungen nach Artikel 8a nicht erfüllt, etwa wenn ein Richtpreis unilateral durch eine einzige Interessengruppe (Produktion, Verarbeitung oder Handel) oder wenn Konsumentenpreise festgelegt werden, so bleibt das Kartellgesetz anwendbar.

Im Gegensatz zu den Massnahmen im Bereich der Absatz- und Qualitätsförderung sowie zur Anpassung von Produktion und Angebot an die Marktbedürfnisse (Art. 8 Abs. 1) können Richtpreise durch den Bundesrat nicht als verbindlich erklärt werden (Art. 9 Abs. 1).

#### *Art. 9* Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen

Dieser Artikel wurde im Rahmen der Ratifizierung der bilateralen Verträge ergänzt. Er soll nun, zusätzlich zur materiellen Präzisierung, neu und übersichtlich gegliedert werden, indem Absatz 1 den Grundsatz, Absatz 2 die Finanzierung von Massnahmen, Absatz 3 jene der Verwaltung der Organisation und Absatz 4 die Direktvermarktung regelt.

##### *Abs. 1*

Durch die Präzisierung der Gefährdung von Selbsthilfemassnahmen soll der Gefahr des Trittbrettfahrertums vorgebeugt werden. Die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Intervention des Bundes, einschliesslich der geforderten Legitimation der gesuchstellenden Organisation, bleiben dabei unverändert.

##### *Abs. 2*

Unter dem Begriff der Nichtmitglieder sind generell nur Produzenten, Verarbeiter oder Händler des betreffenden Produkts oder der betreffenden Produktgruppe zu verstehen. Diese sollen nötigenfalls durch einen entsprechenden Beschluss des Bundesrates verpflichtet werden, dieselben Massnahmen zu ergreifen wie die Mitglieder der Organisation.

##### *Abs. 3*

Der Wortlaut des geltenden Absatz 2 ist missverständlich. Er könnte so verstanden werden, dass die Organisationen bei ihren Mitgliedern keine Beiträge zur Finanzierung ihrer Verwaltung erheben könnten, was natürlich nicht der Meinung des Gesetzgebers entspricht. Nach dem neuen Wortlaut bezieht sich das Verbot nur noch auf Nichtmitglieder. Nichtmitglieder im oben dargelegten Sinne können zwar zur Mitfinanzierung von Selbsthilfemassnahmen verpflichtet werden; an der Finanzierung der Organisation selbst sind sie aber nicht zu beteiligen. Zudem wird präzisiert, dass die Beitragspflicht zu befristen ist.

<sup>54</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG); SR 251.

#### *Abs. 4*

Nach wie vor sind Produkte aus der Direktvermarktung von allfälligen Vorschriften, die gestützt auf diesen Artikel erlassen werden, befreit. So können Direktvermarkterinnen und Direktvermarkter für die direkt an die Endkonsumenten abgesetzten Produkte nicht einer Beitragspflicht unterstellt werden.

#### *Art. 11*            Qualitätssicherung

##### *Abs. 1 und 3*

Der in der bisherigen Fassung formulierte Finanzierungsmodus, nach dem sich im Bereich der Qualitätssicherung jeweils der Bund, die Kantone und die Organisationen an der Finanzierung beteiligen müssen, ist stark von der Qualitätssicherung im Milchsektor geprägt. Diese komplexen Finanzierungsmodalitäten erweisen sich tendenziell als Hemmnis für die Förderung von Qualitätssicherungssystemen bei weiteren Produkten. Mit der Anpassung von Artikel 11 wird eine Vereinfachung dieser Modalitäten erzielt, ohne dabei vom Subsidiaritätsprinzip abzuweichen. Konkret wird eine Finanzierung ohne Beteiligung der Kantone, d.h. allein durch Bund und Organisationen, ermöglicht. Der Bund soll sich zu maximal 50 Prozent an solchen Qualitätssicherungssystemen beteiligen können.

Mit der Änderung soll erreicht werden, dass zusätzliche Anstrengungen im Bereich der Qualitätssicherung unternommen werden, um den steigenden Bedürfnissen bezüglich Produktesicherheit Rechnung zu tragen und das Qualitätsimage der Schweizer Landwirtschaft weiter zu stärken.

#### *Art. 16*            Ursprungsbezeichnungen, geografische Angaben

##### *Abs. 5*

Nach dem heute gültigen Absatz 5 dürfen registrierte GUB und GGA nicht als Marken für die gleiche Art von Erzeugnissen eingetragen werden, wenn ein Tatbestand nach Absatz 7 erfüllt ist. Neu soll dieses Verbot nicht nur für gleichartige, sondern für alle Erzeugnisse gelten. Diese Änderung ist insofern gerechtfertigt, als sich Absatz 7 ebenfalls auf alle und nicht nur auf gleichartige Produkte bezieht.

##### *Abs. 6*

Die vorgeschlagene Änderung betrifft das Verhältnis zwischen einer Marke und einer Ursprungsbezeichnung bzw. einer geografischen Angabe. Gemäss dem bestehenden Absatz 6 kann eine Marke – ohne die Auflagen des Pflichtenheftes zu erfüllen – weiter verwendet werden, wenn sie angesehen oder bekannt ist sowie schon lange gebraucht wird. Diese Kriterien entsprechen nicht denjenigen, wie sie das WTO/TRIPS-Abkommen<sup>55</sup> (Teil des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation) in Artikel 24.5 für dieses Verhältnis festsetzt. Die Regelung im LwG ist derart anzupassen, dass Marken, die vor einem bestimmten Zeitpunkt gutgläubig hinterlegt oder eingetragen oder an denen Rechte durch gutgläubige Benutzung erworben wurden, weiterhin verwendet werden dürfen, ohne das entsprechende Pflichtenheft der GUB oder GGA, die identisch oder ähnlich lautet, erfüllen zu müssen. Gemäss dem schweizerischen Markenrecht kann sich das Kriterium der gut-

<sup>55</sup> Anhang 1C des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation; SR 0.632.20.

gläubigen Benutzung in der notorisch bekannten Marke realisieren. Der massgebende Zeitpunkt ist neu das Datum der obligatorischen Anwendung des TRIPS-Abkommens für die Schweiz (1996) bzw. der Zeitpunkt, ab dem der Name der GUB oder GGA geschützt wurde. Der entsprechende Schutz kann sich insbesondere aus einem eidgenössischen (z.B. das Markenschutzgesetz<sup>56</sup>) oder kantonalen Erlass oder einem Staatsvertrag ergeben. Da die Registrierung einer GUB oder GGA wesentlich mehr Zeit beansprucht als diejenige einer Marke, spielt das Kriterium der Gutgläubigkeit eine wesentliche Rolle. Die Gutgläubigkeit des Markeninhabers könnte daher fraglich sein, wenn dieser nach der Einreichung oder Veröffentlichung eines Gesuches um eine GUB oder GGA eine gleichlautende Marke anmeldet.

Eine analoge Anpassung ist für den Schutz von Bezeichnungen bei Wein erforderlich (Art. 63 Abs. 3 LwG; vgl. Ziff. 2.2.6).

## **2.2.3                   Milchwirtschaft**

### **2.2.3.1               Ausgangslage und Konzept**

Die entscheidende Frage im Bereich der Milchwirtschaft ist jene, ob die staatliche Kontingentierung der Produktion weitergeführt werden soll. In diesem Abschnitt wird vorwiegend diese Thematik behandelt. Die übrigen Vorschläge (insbesondere Zielpreis und Buttereinfuhr) werden direkt bei den Gesetzeserläuterungen erörtert (Ziff. 2.2.3.2).

#### **2.2.3.1.1           Einführung der Milchkontingentierung**

Mit Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung am 1. Mai 1977 wurde die Verkehrsmilchproduktion stabilisiert und damit die Fortführung der damaligen Milchmarktordnung mit einem garantierten Milchpreis ermöglicht. Zur Absicherung dieser Zielsetzung wurden in den folgenden Jahren nur die jeweils nötigen technischen Verbesserungen an den Ausführungsbestimmungen vorgenommen und offensichtliche Mängel ausgemerzt. Im bisherigen Verlauf der Agrarreform wurde eine Aufhebung der Milchkontingentierung nicht erwogen. Die Milchkontingentierung blieb auch im neuen LwG als verpflichtende Regelung verankert.

Zu Beginn der Kontingentierung war die Einstellung der Produzenten geprägt durch die als Nachteil empfundene Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten. Die Stabilisierung des Milchpreises auf relativ hohem Niveau und die regional breite Verteilung der Produktionsmöglichkeiten überwogen jedoch in der agrarpolitischen Diskussion lange Zeit die ungünstigen Folgen auf die Strukturentwicklung und damit auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft.

<sup>56</sup> Bundesgesetz vom 28. August 1992 über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG); SR 232.11.

### **2.2.3.1.2                    Änderungen mit der AP 2002**

Bereits nach der Einführung der Milchkontingentierung war es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, Kontingente über Gesuchsverfahren anzupassen. Mit den Jahren stiess dieses System allerdings an Grenzen. Eine namhafte Ausdehnung der Menge war während längerer Zeit nicht möglich. Folge davon waren zunehmende Einschränkungen bei der Regelung der einzelnen Gesuchsgründe und ein Abbau bis hin zur fast vollständigen Aufhebung der Anpassungsmöglichkeiten. Zudem waren die Anforderungen an eine angemessene Strukturentwicklung mit dem Prinzip der Flächenbindung nicht zufriedenstellend zu erfüllen.

Mit der Revision des LWG im Rahmen der AP 2002 wurde deshalb eine grundlegende Flexibilisierung der Milchkontingentierung angestrebt. Ausgehend vom Grundsatz der neuen Ordnung, dass der Bund bei der Produktion, der Verarbeitung und beim Absatz von Milch und Milchprodukten die Verantwortung den Marktakteuren überträgt, wurde die auf spezifische Fälle fokussierte administrative Kontingentsanpassung abgeschafft und die flächenunabhängige Kontingentsübertragung (Kauf oder Miete) ermöglicht. Der Vollzug der Kontingentierung blieb mit grossem administrativem Aufwand für Verwaltung, Verbände und Rekursinstanzen verbunden.

Nicht nur bezüglich Mengenpolitik, sondern auch was Preise und Margen betrifft, wurde mit der AP 2002 die unternehmerische Selbstverantwortung zur Richtschnur. Der Staat legte zwar mit dem Zielpreis bei der Milch noch eine Orientierungsgrösse fest, beschränkte sich aber im Übrigen darauf, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit Stützungsmassnahmen und Direktzahlungen zu optimieren.

Im Milchmarkt haben diese Reformen deutliche Zeichen gesetzt. Die marktwirtschaftliche Neuausrichtung seit 1999 hat branchenweit Strukturen verbessert, unternehmerische Spielräume geschaffen und – trotz vorangegangener langjähriger staatlicher Einflussnahme und Abhängigkeit – bei allen Beteiligten ein neues eigenständiges Marktverhalten nach kurzer Anpassungszeit bewirkt. Was in der Übergangszeit Sinn machte, nämlich die Festlegung eines Zielpreises, wirkt heute zunehmend marktfremd. Aber auch die Preisstützung an sich wirft längerfristig Fragen auf bezüglich allfälliger wettbewerbsverzerrender Einflüsse auf die Absatzmärkte und auf das Produktionsverhalten der Milchwirtschaft.

### **2.2.3.1.3                    Situation in der EU**

Heute sind die Diskussionen über eine Abschaffung der Milchkontingentierung auch durch die Vorgänge im internationalen Umfeld beeinflusst. Insbesondere in der EU<sup>57</sup> ist die Frage eines Ausstiegs aus der Quotenregelung aktuell. Mit der Agenda 2000 wurde die geltende Regelung durch den Ministerrat bis März 2008 verlängert. Die Quoten werden um rund 2,4 Prozent angehoben, teils als lineare Anhebung um 1,5 Prozent, teils in Form von spezifischen nationalen Zuweisungen. Der in der Gemeinschaft geltende Richtpreis für Milch sowie die Interventionspreise für Butter

<sup>57</sup> Quellen: (1) Publikation der Europäischen Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Reform der GAP: Milch und Milcherzeugnisse, Brüssel, November 1999; (2) Jachnik Ph., Präsident des Internationalen Milchwirtschaftsverbandes (IDF), Künftige EU-Milchmarktpolitik – was zeichnet sich ab?, Artikel in Welt der Milch Nr. 21/22 vom 30. Oktober 2001.

und Magermilchpulver werden ab Wirtschaftsjahr 2005/2006 in drei gleichmässigen Schritten um 15 Prozent gesenkt. Um die Auswirkungen abzuschwächen und damit zur Stabilisierung der Agrareinkommen beizutragen, finanziert die Gemeinschaft ab 2005/2006 zusätzliche Direktzahlungen an die Milcherzeuger. Ohne weiteren Beschluss des Ministerrats läuft die Quotenregelung 2008 aus. Die EU-Kommission wird 2002 einen Bericht zur Überprüfung der Quotenregelung erstellen. Gestützt darauf wird der Rat die Halbzeitbewertung vornehmen, «mit dem Ziel, die gegenwärtige Quotenregelung nach 2006 auslaufen zu lassen» (Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999). Die Zukunft der Quoten in Europa ist somit von vielen Faktoren und Akteuren abhängig. Zur Zeit kann die Diskussion in der EU wie folgt zusammengefasst werden (Stand Oktober 2001):

Argumente der Gegner des Quotensystems	Argumente der Befürworter des Quotensystems
– Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Milchwirtschaft	– Quoten sind ein effizientes und preiswertes Instrument zur Marktstabilisierung
– Quoten sind eine Quelle der Unwirtschaftlichkeit	– Quoten sichern ein bestimmtes Niveau der Erzeugerpreise
– Quoten sind in Mittel- und Osteuropa nicht zu administrieren	– Quoten ermöglichen eine Vielfalt von Produktionsstrukturen und sind für die regionale Planung von Bedeutung

Die Mitgliedsländer der EU vertreten in der Quotenfrage stark unterschiedliche Positionen. Im Rahmen der Debatte zur Agenda 2000 wollten Grossbritannien, Schweden, Dänemark und Italien so schnell wie möglich auf die Quoten verzichten. Irland und Spanien wollten an der Quotenregelung festhalten. Als quotentreu sind auch Frankreich, Belgien, Luxemburg, Portugal, Griechenland, Österreich und Finnland einzustufen. Die Niederlande und Deutschland scheinen derzeit unentschlossen.

Die EU wird einen Entscheid über die Zukunft der Quotenregelung vor Ende der Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Ländern (voraussichtlich im Jahr 2004) fällen müssen. Es ist kaum denkbar, dass neue Länder in die Gemeinschaft und in die derzeitige Milchmarktpolitik eintreten und wenige Jahre später die inzwischen aufgebaute Mengenregulierung wieder abschaffen müssen.

### **2.2.3.1.4 Konsequenzen für die Schweiz**

Zweifellos kann uns die Entwicklung der Milchproduktion in den umliegenden Ländern, die gleichzeitig unsere mit Abstand wichtigsten Partner im Aussenhandel mit Milchprodukten sind, nicht unberührt lassen. So wäre es sicher nicht klug, eine Aufhebung der Quotenregelung in der EU nur zur Kenntnis zu nehmen. Der Preisdruck auf die Absatzmärkte und der Kampf um Marktanteile würde von dieser Seite erheblich zunehmen, sowohl auf jenen Auslandmärkten, die wir heute beliefern als auch auf dem dannzumal für Käse aus der EU offenen Inlandmarkt. Der eigenen Milchproduktion weiterhin Fesseln anlegen, während die ausländische Konkurrenz ungehindert produziert, kann keine Vision sein für die schweizerische Milchwirtschaft. Spätestens im Zeitpunkt des Ausstiegs der EU müsste deshalb auch der Schweizer Milchproduzent die gleiche Produktionschance wahrnehmen können wie sein Kollege in der EU. Dafür sind in jedem Fall die Voraussetzungen zu schaffen.

Die zu beantwortende wichtigere Frage ist jedoch, ob nicht – losgelöst von der EU – Argumente dafür sprechen, von der Milchkontingentierung wegzukommen. Dabei steht die Gewichtung der Vor- und Nachteile der Kontingentierung im politischen und wirtschaftlichen Umfeld im Vordergrund. Es gibt bei dieser Frage auch keine formellen oder materiellen Verbindlichkeiten gegenüber der EU zu beachten, die wir in eine autonome Ausstiegsplanung einbeziehen müssten. Das sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU enthält keine Auflagen im Zusammenhang mit einer Aufhebung der Milchkontingentierung. Beide Parteien können darüber autonom entscheiden. Leitgedanke für die Zukunft kann nur sein, jene Massnahmen zu treffen, die der schweizerischen Milchwirtschaft im Rahmen des Verfassungsauftrages Existenz und Prosperität ermöglichen.

### **2.2.3.1.5 Überlegungen zum Ausstieg**

Der Milchwirtschaft kommt innerhalb der schweizerischen Landwirtschaft eine Schlüsselposition zu. Die Milch wird in der Regel dezentral und hauptsächlich mit Raufutter produziert. Ausserdem weist die Milchproduktion in unserem Land im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Betriebszweigen komparative Kostenvorteile auf. Diese sind im Kontext der zunehmenden internationalen Verflechtungen und gegenseitigen Marktdurchdringungen von eminenter Bedeutung. Der Milchsektor besitzt weltweit nach wie vor ein erhebliches Wachstumspotenzial. Käsespezialitäten und andere veredelte Milchprodukte werden bei steigender Kaufkraft vermehrt nachgefragt.

#### *Wirtschaftlichkeit*

Die Milchkontingentierung hat eine Verteuerung der Produktion zur Folge, die grundsätzlich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Sektors beeinträchtigt. Durch die Liberalisierung der Agrarmärkte und durch die Öffnung der Grenzen gerät die schweizerische Milchwirtschaft unter verstärkten Konkurrenzdruck. Das betrifft einerseits die Produzenten, welche alle Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten nutzen müssen, u.a. durch eine Verbesserung der Betriebsstrukturen. Mehr als bisher müssen sie ihre Produktion den saisonalen Absatzmöglichkeiten und den Qualitätsanforderungen der Nachfrage anpassen. Andererseits sind auch alle Unternehmen betroffen, die Milch und Milchprodukte entgegennehmen, verarbeiten und vermarkten. Auch sie müssen einer vermehrten Öffnung mit zusätzlichen Anstrengungen zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit begegnen.

#### *Kontingentskosten*

Im heutigen System ist der Strukturveränderungsprozess auf Stufe der landwirtschaftlichen Betriebe mit erheblichen Kosten verbunden. Für die Milchproduktion sind dabei insbesondere die Investitionen für die Anpassung der Produktionsstrukturen und die Kosten für die Beschaffung der Produktionsrechte entscheidend. Kauf und Miete von Milchkontingenten sollen den Produzentinnen und Produzenten an sich den nötigen Spielraum für Strukturanpassungen verschaffen. Die damit gewährte Flexibilität führt aber zu zusätzlichen Kosten. Die Kontingentsübertragungen bewirken einen Mitteltransfer von den aktiven Milchproduzenten an teilweise auch landwirtschaftsexterne Empfänger. Dessen war man sich schon bei der Einführung der Möglichkeit zur Kontingentsübertragung bewusst.

**Mittelabfluss zu Lasten aktiver Milchproduzenten 1999/2000 und 2000/01**

	Menge (Mio. kg)	Ø Preis* (Fr./kg)	Betrag (Mio. Fr.)
Kontingentskauf	133,4	1.40	187
Kontingentsmiete	458,1	0.10	46
Total	591,5	–	233

Quelle: BLW

\* vorsichtige Annahme

Aus diesen Zahlen kann abgeleitet werden, dass in zwei Jahren 18 Prozent der Kontingente verkauft oder vermietet wurden. Dafür sind pro Jahr 116 Millionen Franken aufgewendet worden. Diese Summe wird künftig jedes Jahr zunehmen, weil das Schwergewicht bei der Miete liegt. Die Entwicklung zum spezialisierten Milchviehbetrieb wird mit oder ohne Kontingentierung weiter gehen. Geht sie im gleichen Rhythmus weiter, ist bis in fünf Jahren mehr als die Hälfte der kontingentierten Milchmenge mit Kosten für Miete oder Kauf belastet. Diese Perspektive ist für die Milchwirtschaft insgesamt wenig verheissungsvoll und hat mit der Quotendiskussion in der EU auch keinen Zusammenhang. Sie spricht vielmehr für einen möglichst raschen Ausstieg aus der Milchkontingentierung.

An dieser Feststellung ändern auch Vorschläge nichts, die den Handel auf eine neue Grundlage stellen möchten, um das Entstehen störender Kontingentsrenten zu unterbinden. Im Vordergrund stehen sogenannte Börsenmodelle, die durch das Zusammenführen von Angebot und Nachfrage in einer Region einen einheitlichen Gleichgewichtspreis ermitteln. Hochpreisige Kontingentsverschiebungen werden dann vermieden, dafür aber fallen auch alle preisgünstigeren Transaktionen dahin. Sowohl öffentlich-rechtliche Börsen (z.B. Deutschland) als auch durch die Branche selber organisierte Kontingentsvermittlungen (z.B. Milchverband Winterthur) verbessern allenfalls die Transparenz über Kontingentspreise, verhindern jedoch den Mittelabfluss von den Milchproduzenten nicht. Abgesehen davon wäre eine Börsenregelung mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden; der Bund müsste Spielregeln festlegen und durchsetzen. Schliesslich wäre die Möglichkeit einer Kontingentsübertragung zwischen Nachbarn in Frage gestellt – etwas, das die Produzentinnen und Produzenten an der heutigen Regelung sehr schätzen.

### *Ergebnisse der Evaluation*

Das BLW hat dem Institut für Agrarwirtschaft (IAW) der ETH Zürich eine Studie in Auftrag gegeben, um die Milchkontingentierung hinsichtlich Wirkung, Effektivität und Effizienz zu evaluieren. Erste Resultate im Rahmen einer Vorstudie<sup>58</sup> geben Antwort auf die Frage, welche Wirkungen eine allfällige Aufhebung der bestehenden Milchkontingentierung bzw. eine weitere Lockerung der Vorschriften zur Kontingentsübertragung auf die produzierten Mengen, deren Verteilung auf verschiedene regionspezifische Betriebstypen, die Entwicklung der Produktionskosten sowie

<sup>58</sup> Lehmann B. et al., Evaluation der Milchkontingentierung, Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse, ETH Zürich, August 2000; online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

das Umsteigen auf Produktionsalternativen hätten. Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Milchkontingentierung hat dazu beigetragen, den Preis für die Produzentinnen und Produzenten zu stützen. Dies hat aber bewirkt, dass sich die Produktionskosten auf hohem Niveau bewegen und strukturelle Überkapazitäten bestehen blieben. Die Schweizer Milchwirtschaft weist deshalb vor allem ein strukturelles und produktionskostenbedingtes Manko an Wettbewerbsfähigkeit aus. Eine marktgerechtere Ausrichtung der Produktionspalette und eine innovative Produktgestaltung haben die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie bereits etwas verbessert. Die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen im In- und Ausland erfordern zusätzliche Anstrengungen auf allen Stufen der Milchbranche.
- Eine Lockerung oder Aufhebung der Mengenbeschränkung würde kurzfristig bei allen Milchbetrieben zu einer Ausdehnung der Produktion führen. Sie hätte rasch eine Preissenkung zur Folge. Es ist davon auszugehen, dass die Milchproduktion dann in vielen Betrieben aufgegeben, in anderen aber stark ausgedehnt würde. Eine Preissenkung, verbunden mit Mengenwachstum, würde deshalb bei den unterschiedlichen betrieblichen und regionalen Bedingungen voraussichtlich zu einer Spezialisierung der Betriebe führen. Spezialisierung heisst aber auch Effizienzsteigerung durch vermehrte Arbeitsteilung zwischen Betriebstypen und Regionen.
- Aus den Untersuchungen der Vorstudie geht auch hervor, dass die Produktionskosten pro Kilogramm Milch mit ansteigender Milchmenge sinken: Je nach Opportunitätskosten und Standort beträgt die Kostensenkung 2 bis 3 Rappen je 10 000 Kilogramm zusätzliche Milch. Um mit den herkömmlichen Produktionsverfahren eine Senkung der Produktionskosten in der Grössenordnung von 25 Rappen je Kilogramm Milch zu bewirken, wäre ein Anstieg der durchschnittlichen Produktionsmenge um rund 100 000 Kilogramm je Betrieb erforderlich.

Im Rahmen eines zweiten Auftrages (Hauptstudie) hat das IAW die in der Vorstudie gewonnenen Erkenntnisse vertieft<sup>59</sup>. Es wurde insbesondere untersucht, welche Folgen eine Aufhebung der Milchkontingentierung im Kontext der absehbaren Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Schweizer Land- und Milchwirtschaft hätte. Dabei standen die Analyse des agrarpolitischen Zielerreichungsgrades (Effektivität) und der Effizienz der Milchproduktionslenkung im Vordergrund. Zudem wurden Vorschläge für eine Regelung des Milchmengenmanagements nach einer allfälligen Aufhebung der Milchkontingentierung (inkl. Übergangsregelungen) gemacht. Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Eine Lösung ohne Milchkontingentierung schliesst in Zukunft bezüglich agrarpolitischer Zielerreichung und volkswirtschaftlicher Effizienz besser ab als eine Lösung mit Aufrechterhaltung der Milchkontingentierung.
- Eine Aufhebung der Milchkontingentierung – sorgfältig eingeleitet mit einer Übergangsregelung – führt in einem kompetitiven Umfeld (offener Käsemarkt gegenüber der EU und weniger produktgebundene Stützung) schneller

<sup>59</sup> Lehmann B. et al., Evaluation des Milchmengenmanagements, Hauptstudie, ETH Zürich, September 2001; online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

zu wettbewerbsfähigen und rentablen betrieblichen Milchproduktionsstrukturen. Gemäss Studie wird eine wirtschaftliche Milchproduktion im Talgebiet künftig mit einer Menge ab 150 000 bis 300 000 Kilogramm Milch pro Betrieb erreicht werden können.

- Im Berggebiet könnte die Milchproduktion unter einem Regime ohne Kontingentierung mit strukturellen Anpassungen und unter Wahrnehmung der Absatzchancen weiterhin eine sehr wichtige Rolle spielen.
- Dank der bereits heute zu beobachtenden Zunahme des Absatzpotenzials ist das Umfeld in den nächsten Jahren für die Vorbereitung einer Aufhebung der Milchkontingentierung vorteilhaft.

### *Weitere Abklärungen*

Die Milchkontingentierung aufzuheben und die Produktion ausschliesslich dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage zu überlassen, hat erhebliche ökonomische, strukturelle und soziale Auswirkungen. Ein Ausstieg aus der Milchkontingentierung muss deshalb in enger Zusammenarbeit mit der Branche vorbereitet werden. Abklärungen betreffend Mengenmanagement, Marktstützung, regionale, strukturelle, ökologische und ethologische Aspekte stehen dabei im Vordergrund:

- Die Produzentinnen und Produzenten sind bereits heute vertraglich an ihren Milchkäufer gebunden und umgekehrt. Diese Abmachungen zwischen den Marktpartnern werden auch nach einer Aufhebung der Milchkontingentierung in vergleichbarer Art weitergeführt werden müssen und können Ansatz für eine Lösung der aufgeworfenen Frage betreffend einem flexibleren Mengenmanagement nach dem Ausstieg sein.
- Bei einem Wegfall der Mengenbeschränkung sind Zulagen und Beihilfen gemäss WTO-Regelung voraussichtlich nicht mehr unter der sogenannten Green Box oder Blue Box, sondern unter der Amber Box zu notifizieren. Um den Produktionsanreiz zu limitieren, wäre allenfalls ein Teil der Mittel für die Marktstützung neu in eine Direktzahlungsmassnahme mit vergleichbarer Einkommenswirkung zu transferieren (siehe Kommentar zu Art. 39 LwG). In diesem Zusammenhang kann ein Interventionssystem wie in der EU als Auffangnetz für den Milchpreis kaum eine zukunftsweisende Lösung darstellen, zumal davon auszugehen ist, dass die EU ihre Milchmarktordnung ebenfalls reformieren muss.
- Die räumliche Verteilung der Produktion dient einer dezentralen Besiedlung des Landes und Pflege der Kulturlandschaft. Diese Ziele können erreicht werden, wenn dem Berggebiet einerseits Produktionsanteile erhalten bleiben und es andererseits mit seinen wirtschaftlichen Partnern eine enge Zusammenarbeit zur Vermarktung und Förderung von Produkten eingehen kann. Durch eine gezielte Arbeitsteilung (Milchproduktion/Aufzucht) zwischen Berg- und Talgebiet wird bereits heute eine produktive und den regionalen Bedingungen angepasste Berglandwirtschaft gefördert.

Die Milchproduktion ist im Berggebiet vor allem dort wirtschaftlich und sinnvoll, wo eine genügende Milchdichte besteht, um die Sammelkosten in Grenzen zu halten, und wo die Milch vor Ort zu Produkten mit hoher Wertschöpfung wie Käsespezialitäten verarbeitet wird. Anstrengungen in diese Richtung werden unterstützt durch die allgemeinen Instrumente des LwG zur Förderung der Produktion und des Absatzes. Zu erwähnen sind die

Möglichkeit des Schutzes von Produktebezeichnungen sowie die finanzielle Unterstützung regionaler Vorhaben der Absatzförderung und von Verarbeitungsbetrieben.

- Bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Ausdehnung der Milchproduktion stellt sich auch die Frage der ökologischen und ethologischen Auswirkungen. Eine bodenunabhängige Milchproduktion könnte zu Kritik in der Öffentlichkeit und allenfalls auch zu problematischen Nährstoffkonzentrationen auf lokaler Ebene führen.

Bereits die Aufhebung der Höchstmenge pro Hektare am 1. Mai 1999 und die gleichzeitige Flexibilisierung der Milchkontingentierung führten zu einer gewissen Konzentration der Produktion und zu vermehrter Strukturbereinigung. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen jedoch eine umweltverträgliche Milchproduktion sicher. Umweltvorschriften wie der ökologische Leistungsnachweis und die Einhaltung der Gewässer-, Umwelt- und Tierschutzbestimmungen bilden nach wie vor Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Der Tierbesatz pro Hektare hat in den letzten Jahren denn auch in allen Kantonen abgenommen, vor allem aber in jenen mit traditionell grossen Viehbeständen.

Mit den beiden Tierhaltungsprogrammen «Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme» (BTS) und «Regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien» (RAUS) wird eine besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere gefördert. Die Beteiligung an beiden Programmen nimmt stetig zu. Im Jahr 2000 waren die Nutztiere zu 51 Prozent an RAUS- und zu 23 Prozent an BTS-Programmen beteiligt. Die prozentuale Beteiligung der Betriebe liegt tiefer; sie weist darauf hin, dass vorwiegend grössere Betriebe an den beiden Programmen teilnehmen.

- Auch bei Einführung der neuen Milchmarktordnung am 1. Mai 1999 stellte sich in Gebieten mit geringer Milchproduktion und ohne Möglichkeiten zur Spezialitätenherstellung die Frage, ob die Milchproduktion überhaupt eine zweckmässige Bewirtschaftungsform ist oder ob sich nicht andere Produktionszweige besser eignen würden. Tatsache ist heute, dass sich in gewissen Regionen die landwirtschaftlichen Betriebe zunehmend spezialisieren, in solche mit ausschliesslicher Milchproduktion und andere mit spezialisierter Fleischproduktion, gleichzeitig aber auch die Arbeitsteilung zwischen den Regionen zunimmt. Durch eine Aufhebung der Milchkontingentierung würde dieser Prozess also nicht neu gestartet, sondern bloss erleichtert. Die Einhaltung ökologischer und ethologischer Auflagen, die Spezialisierung sowie die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben tragen deshalb gesamthaft zu einer nachhaltigen Milchproduktion bei.

#### **2.2.3.1.6                    Entscheid zum Ausstieg**

In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag, dem Bundesrat die Kompetenz zur Aufhebung der Milchkontingentierung zu übertragen, grossmehrheitlich zurückgewiesen. Ein grosser Teil der Stellungnahmen enthielt nebst Hinweisen auf die damit verbundenen Nachteile auch die Erkenntnis, dass eine Flexibilisierung der Mengenregelung und eine Aufstockung der Menge notwendig seien. Ausserdem wurde verschiedentlich gefordert, die Diskussion zu verschieben, bis die EU entschieden habe

oder aber eine allfällige Aufhebung der Milchkontingentierung zeitlich auf einen entsprechenden Ausstieg der EU abzustimmen.

Bei der Einführung der Milchkontingentierung wurde für die Festlegung der einzelbetrieblichen Mengen im Wesentlichen auf die historischen Einlieferungen der Jahre 1975 und 1976 abgestellt. Um dieses trotz Anpassungsmöglichkeiten je länger je mehr erstarrte System zu flexibilisieren, wurde im Jahr 1999 die Möglichkeit der Kontingentsübertragung geschaffen. Heute muss festgestellt werden, dass die durch die Milchkontingentierung und die eingesetzten Bundesmittel erreichte Preisstützung in zunehmendem Mass als Preis für Kauf und Miete von Kontingenten von den Milchproduzenten wegfliesst. Diese Erkenntnis trifft auch dann zu, wenn die EU ihre Milchquotenregelung nicht aufheben sollte. Die Rentenproblematik dürfte schliesslich auch in der EU den Diskussionen über einen Ausstieg Vorschub geleistet haben.

Vor diesem Hintergrund wird dem Parlament ein Konzept für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kontingentierung unterbreitet, welches den Ausstiegszeitpunkt und die Übergangsregelungen festlegt. Damit liegt die Ausstiegskompetenz nicht wie im Vernehmlassungsbericht vorgeschlagen beim Bundesrat, sondern beim Parlament.

### **2.2.3.1.7 Konzept für den Ausstieg**

Basierend auf den oben erörterten Überlegungen und den Ergebnissen der IAW-Studien wird in der Folge dargelegt, wie ein Ausstieg aus der Mengenbeschränkung vom Zeitpunkt des Beschlusses bis zur vollständigen Aufhebung umzusetzen wäre. Das Ziel dieses Prozesses muss darin bestehen, am Ende einer Übergangsphase die Milchkontingentierung aufheben zu können, ohne dass es im Milchmarkt zu unerwünschten Reaktionen mit starken Preis- und Mengenschwankungen kommt.

#### *Marktgleichgewicht*

Unter Berücksichtigung der Zulage für verkäste Milch von 20 Rappen pro Kilogramm betragen die Rohstoffkosten für den Käsefabrikanten heute knapp 60 Rappen pro Kilogramm Milch<sup>60</sup>. Die Umsetzung des bilateralen Käseabkommens mit der EU, wonach fünf Jahre nach Inkrafttreten zwischen den Vertragsparteien ein freier Käsehandel bestehen wird, sowie die bisherigen Anpassungen und Reduktionen bei der staatlichen Marktstützung führen einerseits zu einem erhöhten Druck auf Preise und Margen und andererseits aber auch zu einem verbesserten Marktpotenzial. Ein gewisser Unsicherheitsfaktor, der insbesondere für den Aussenhandel mit Käse relevant ist, besteht in der Entwicklung des Wechselkursverhältnisses zwischen Schweizerfranken und Euro. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Preise für den Rohstoff Milch in den nächsten Jahren auch ohne Aufhebung der Kontingentierung rückläufige Tendenz haben werden. Im Einklang mit den damit verbundenen Marktchancen sollte die Milchmenge kontinuierlich erhöht werden können. Gemäss IAW-Studien der ETH Zürich liegt das Marktgleichgewicht ohne Milchkontingentierung bei einer Milchmenge von rund 3,6 Millionen Tonnen und einem Milchpreis von 62–65 Rappen je Kilogramm. Dieses Szenario macht deutlich, dass ein sozial und strukturpolitisch verträglicher Ausstieg in einem mehrjährigen Prozess erfolgen muss.

<sup>60</sup> Durchschnittlicher Milchpreis im Milchjahr 1999/2000: 79,44 Rp./kg; im Milchjahr 2000/2001: 78,65 Rp./kg.

## *Marktstützung*

Der gesetzlich vorgegebene Abbau der Marktstützung (Art. 187 Abs. 12 LwG) nimmt die preislichen Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Milchkontingentierung bis zu einem gewissen Grad vorweg. Für die Milchproduzenten hat sich dieser Abbau seit der Einführung der neuen Milchmarktordnung allerdings kaum ausgewirkt. Preiserhöhungen für Produkte und betriebliche Rationalisierungen bei der Milchverarbeitung haben grössere Preiseinbussen auf Stufe Milchproduktion verhindert. Inwiefern Stützungsmassnahmen bei einer Freigabe der Milchkontingentierung zugunsten der Produzentinnen und Produzenten preisstabilisierend oder aber nur angebotsfördernd und damit preissenkend wirken, ist Gegenstand weiterer Studien, die von der ETH und der FAT durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang werden auch die diesbezüglichen Auswirkungen auf das Berggebiet, auf Produktionsalternativen sowie auf die Strukturen der Betriebe untersucht. Die bisherigen Erkenntnisse dieser Studie sind noch unvollständig und lassen keine abschliessende Beurteilung zu.

Es wird davon abgesehen, eine Umlagerung der Mittel bereits heute vorzuschlagen. Sie ist bis zur generellen Aufhebung der Milchkontingentierung nicht unbedingt nötig und auch nicht opportun. Die Frage kann zu einem späteren Zeitpunkt, bspw. im Rahmen der Festlegung der Zahlungsrahmen 2008–2011 behandelt werden.

## *Vorgehen*

Damit sich die schweizerische Milchwirtschaft rechtzeitig auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen kann, sind die entscheidenden Eckpunkte für den Ausstieg möglichst frühzeitig festzulegen. Klare Weichenstellungen leisten einen Beitrag zur Minimierung der institutionellen Unsicherheit und stehen im Interesse der landwirtschaftlichen Unternehmen. Deshalb wird dem Parlament ein Vorgehensplan für eine schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung im Zeitraum 2005–2007 zum Entscheid unterbreitet.

Der Vorschlag geht vom Grundsatz aus, dass der Zeitpunkt der Aufhebung der Milchkontingentierung im Gesetz festgelegt wird. Die Frage des massgebenden Ausstiegszeitpunktes ist von grosser Bedeutung; sie soll deshalb auf Stufe des Parlaments entschieden werden. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass die Marktakteure (Produzenten und Milchverwerter) genügend Vorbereitungszeit haben. Das Datum ist jedoch so zu wählen, dass mit Blick auf die Entwicklungen im europäischen Umfeld jedenfalls eine rechtzeitige Aufhebung möglich ist. In diesem Zusammenhang gilt es zu erwähnen, dass ein Ausstieg in der Schweiz schonender vollzogen und entsprechend geordneter ablaufen würde, wenn er zeitlich vor der EU erfolgen könnte. Diese Aussage geht von der Annahme aus, dass eine Aufhebung der Kontingentierung in der EU einen zusätzlichen Preis- und Mengendruck in der Schweiz auslösen würde.

Im Sinne eines geordneten Überganges wird vorgeschlagen, den Ausstieg aus der Milchkontingentierung schrittweise vorzunehmen. Aus Gründen einer rechtsgleichen Behandlung der Produzentinnen und Produzenten sowie zur Vermeidung administrativ-technischer Durchführungsprobleme (Einschränkung des Übertragungsspielraumes beim Handel und der Abrechnung; Kontrolle der einzelbetrieblichen Einlieferungen) muss eine relativ kurze Übergangsperiode gewählt werden.

Die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können sich relativ rasch ändern. Es wird insbesondere nötig sein, zu berücksichtigen, was in unserem Umfeld

vorgeht. Damit allenfalls flexibel reagiert werden kann, sollte eine entsprechende Bestimmung in das Gesetz aufgenommen werden. Aus Gründen der Effizienz soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Daten innerhalb eines bestimmten Zeitraums verschieben zu können.

### *Übergangsregime*

Der schrittweise Ausstieg soll die Mengenanpassung der auf Milchproduktion spezialisierten Betriebe erleichtern. Zur Zielerreichung soll der Kontingentshandel während der Übergangsphase weitergeführt und gleichzeitig die Übertragungsmenge jeweils um einen öffentlich-rechtlich zu bestimmenden Prozentsatz aufgestockt werden. Mit diesem Übergangsregime wird die vorgesehene Erhöhung der Milchmenge in den Dienst der Strukturentwicklung gestellt. Die zusätzliche Menge geht zu jenen Betrieben, die ihre strategische Erfolgsposition auch unter veränderten Rahmenbedingungen in der Milchproduktion sehen. Zudem haben jene Betriebe, die künftig nicht auf die Milchproduktion setzen, einen zusätzlichen Anreiz, ihre Kontingente noch entgeltlich abzugeben. Die Umsetzung dieses Übergangsregimes setzt einen zeitlich fixierten Ausstiegsentscheid aus der Milchkontingentierung voraus.

## **2.2.3.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen**

### *Art. 28 Geltungsbereich*

Als Folge der vorgeschlagenen Aufhebung von Artikel 29 verbleibt im ersten Abschnitt des Kapitels Milchwirtschaft nur noch Artikel 28. Aus gesetzestechnischen Gründen ist deshalb die Sachüberschrift zu streichen und in den Titel des Abschnitts zu überführen. Der Artikel selbst bleibt bestehen.

Artikel 11 ist allgemein gültig, der Verweis in Absatz 2 ist daher überflüssig und kann gestrichen werden.

### *Art. 29 Zielpreis*

Der Artikel soll aufgehoben werden. Der Zielpreis ist als angestrebter Produzentenpreis definiert, der für Milch erreicht werden kann, welche einen bestimmten Gehalt aufweist, zu Produkten mit hoher Wertschöpfung verarbeitet und gut vermarktet wird. Dem Zielpreis wird damit lediglich ein indikativer Charakter zugeordnet. Grundsätzlich ist er für das Funktionieren der neuen Milchmarktordnung nicht nötig.

Materiell ist heute, mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Milchmarktordnung, die Notwendigkeit der staatlichen Festlegung eines Zielpreises nicht mehr gegeben. Die Märkte funktionieren gut, die Milchpreise bewegen sich auf relativ hohem Niveau, und die Akteure verhandeln miteinander nach marktwirtschaftlichen Spielregeln. Trotz des Abbaus der Milchpreisstützung betrug der im Jahr 2000 durchschnittlich bezahlte Milchpreis 79 Rappen, also deutlich mehr als der Zielpreis (77 Rappen). Auch nach den Milchpreisverhandlungen für das Jahr 2001 war keine wesentliche Änderung der Verhältnisse festzustellen. Die Preise waren teilweise sogar höher als im Vorjahr, obwohl für die Milchstützung 50 Millionen Franken weniger zur Verfügung standen.

Der Staat nimmt heute primär über Zulagen und Beihilfen Einfluss auf das Marktgeschehen. Im Unterschied zum Übergang von der alten zur neuen Milchmarktordnung braucht es eine preisliche Orientierungshilfe und das dazu gehörende Absicherungsdispositiv (Art. 187 Abs. 3) nicht mehr. Bleibt Artikel 29 im Gesetz, so wird der Bundesrat auch inskünftig gezwungen sein, den Zielpreis entsprechend den verfügbaren Stützmitteln und unter Würdigung der Marktlage festzulegen. Damit werden Preissignale an die Marktpartner gesendet, die unter Umständen mit den realen Marktverhältnissen nicht übereinstimmen. Die Signale wurden bereits bisher, entweder angebots- oder nachfrageseitig, als nicht opportune staatliche Einmischung in die Milchpreisverhandlungen betrachtet. Dieser Sachverhalt hat auch zur Motion Kunz (00.3386) geführt, die im LWG nur noch eine Kann-Formulierung für die Festlegung des Zielpreises verlangt. Der Nationalrat hat diese Motion am 15. Dezember 2000 und der Ständerat am 4. Oktober 2001 jeweils ohne Diskussion angenommen.

Die mittels Zielpreis gesetzten Signale dürften stets in der einen oder anderen Richtung von den Gegebenheiten des Marktes abweichen und somit falsch sein. Die Branchenorganisationen dagegen verfügen über die notwendigen Marktkenntnisse, um echte Orientierungshilfe zu leisten. Ihnen soll neu die Möglichkeit gegeben werden, unter bestimmten Bedingungen Richtpreise festlegen zu können (vgl. Ziff. 2.2.2; Art. 8a LWG). Auf diese Weise können den Marktakteuren aussagekräftigere Preissignale vermittelt werden. Angesichts dieser neuen Orientierungshilfe und nachdem der Übergang von der alten in die neue Milchmarktordnung im Wesentlichen als abgeschlossen betrachtet werden kann, erübrigt sich die Festlegung eines Zielpreises.

Der neuen Situation trägt auch eine Kann-Formulierung nicht Rechnung. Es macht keinen Sinn, im Gesetz eine Bestimmung über den Zielpreis weiterzuführen, wenn ihre Bedeutung für die Marktakteure nicht mehr erkennbar ist oder gar als marktstörend wahrgenommen wird. Es besteht in diesem Zusammenhang auch keine Kausalität zur Weiterführung oder Aufhebung der Milchkontingentierung. Der Zielpreis macht mit oder ohne Mengenregelung in einem funktionierenden marktorientierten System keinen Sinn. Aus diesen Gründen soll Artikel 29 aufgehoben werden.

#### *Art. 36* Abgabe für Kontingentsüberschreitungen

##### *Abs. 1*

Eine Aufhebung des Zielpreises (Art. 29) verlangt zwingend auch eine Anpassung von Artikel 36. Dieser Artikel definiert die Überlieferungsabgabe in Abhängigkeit des Zielpreises (höchstens 85 Prozent des Zielpreises). Bei Aufhebung des Zielpreises kann die höchstmögliche Abgabe nicht mehr am Zielpreis gemessen werden. Deshalb soll neu ein fixer Betrag von höchstens 60 Rappen pro Kilogramm Milch festgelegt werden. Dieser Betrag entspricht der heute zu bezahlenden Überlieferungsabgabe pro Kilogramm Milch.

#### *Art. 36a (neu)* Aufhebung der Milchkontingentierung

In Artikel 36a wird das in Ziffer 2.2.3.1.7 beschriebene Konzept für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung konkretisiert. Es besteht aus drei Teilen:

### *Abs. 1*

In Absatz 1 ist der Grundsatz verankert, dass die Milchkontingentierung am 30. April 2007 aufgehoben wird. Die Artikel des Abschnitts über die Produktionslenkung müssen folglich auf diesen Termin hin aufgehoben werden. Das vorgeschlagene Datum nimmt dabei Rücksicht auf eine genügende Vorbereitungszeit für die betroffenen Produzenten und die Branche. Mit einem Entscheid des Parlaments im Frühjahr 2003 und dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes am 1. Januar 2004 dauert diese Periode fast vier Jahre. Dies ist u.a. auch für die kontingentierungstechnische Vorbereitung des Ausstiegs gestützt auf die bestehende Gesetzesgrundlage wichtig, bspw. für die Terminierung und Ausgestaltung der einzelnen Schritte zur Anpassung der Kontingentsmenge. Der Aufhebungsentscheid wird damit autonom festgelegt. Internationales Recht steht dem nicht entgegen, auch kein entsprechendes Abkommen. Gleichwohl wird mit dem vorgeschlagenen Termin in gewissem Sinne Rücksicht auf den mutmasslichen Fortgang der Quotenregelung in der EU genommen. Sofern diese nicht über das Jahr 2008 hinaus verlängert wird, würde die Schweiz ein Jahr vor der EU die öffentlich-rechtliche Produktionslenkung aufheben. Dieser zeitliche Vorsprung wäre nicht nur einem geordneten Ablauf in der Schweiz, sondern auch einer Ausdehnung der Marktanteile förderlich.

### *Abs. 2 und 3*

Mit den Absätzen 2 und 3 wird der schrittweise Ausstieg aus der Milchkontingentierung geregelt. Ziel und Zweck einer solchen Staffelung ist einerseits, für einen sanften Übergang in eine Zeit ohne staatliche Produktionslenkung zu sorgen und andererseits, gewissen Produzentengruppen einen zeitlichen Vorsprung zu verschaffen, damit sie sich vor den andern auf die neue Situation einstellen können. Sowohl aus administrativ-technischen Aspekten als auch aus Gründen der Gleichbehandlung und der politischen Akzeptanz darf dieser Übergang aber nur eine relativ kurze Zeitspanne umfassen.

Bei den Gruppen, welche von einer vorzeitigen Aufhebung der Milchkontingentierung profitieren können, muss unterschieden werden zwischen jenen, die nach einem fixen Zeitplan entlassen werden und solchen, die innerhalb eines festgelegten Zeitraums selber bestimmen können, ob sie von der gebotenen Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Für beide Kategorien ist je eine spezifische Regelung in einem separaten Absatz nötig.

Absatz 2 umschreibt die Produzentenkreise mit festem Zeitplan zur Aufhebung der Milchkontingentierung. Am 1. Mai 2005, also zwei Jahre vor der Gesamtheit, sollen die Bio-Produzenten, das heisst die Produzentinnen und Produzenten, die ihre Betriebe nach den Richtlinien des biologischen Landbaus bewirtschaften, aus der Kontingentierung entlassen werden (Bst. a). Zwei Gründe sprechen für dieses Vorgehen. Erstens sind die Perspektiven für Milch- und Milchprodukte aus dieser Produktion gut, und es besteht nachfrageseitig in diesem Bereich ein gewisses Entwicklungspotential. Zweitens erlauben die Produktionsregeln einzelbetrieblich betrachtet keine allzu rasche Mengenanpassung, so dass eine Aufhebung auch keine übermässige Entwicklung der Gesamtmilchmenge bewirken kann.

Ein landesweit gleichzeitiger Ausstieg könnte im Berggebiet unerwünschte Konsequenzen für die regionale Milchverwertung haben. Deshalb sollen die Produzentinnen und Produzenten, deren Betriebe dem Berg- oder Sömmerungsgebiet angehören, ab 1. Mai 2006 von der Milchkontingentierung befreit werden (Bst. b). Für das Berggebiet ist in der sich abzeichnenden weiteren Liberalisierung auf den Märkten

wichtig, sich mit regionalen Spezialitäten positionieren zu können. Dies ist eine Aufgabe, welche die Betroffenen unabhängig von der Ausstiegsfrage angehen müssen. Die Entlassung aus der Kontingentierung ein Jahr vor dem Talgebiet wird aber mithelfen, diese Herausforderung zu meistern.

Absatz 3 öffnet demgegenüber die Möglichkeit vorzeitiger Aufhebung, wenn bereits Vereinbarungen zur Mengenregelung bestehen. Nach Aufhebung der Milchkontingentierung werden privatrechtliche Regelungen zwischen Produzenten und Verwertern nebst dem Preis auch eine Menge enthalten müssen. Sofern es Organisationen gelingt, intern schon vorgängig ein Milchmengenmanagement zu beschliessen und durchzusetzen, sollen die betreffenden Produzentinnen und Produzenten ebenfalls vorzeitig von der Kontingentierung ausgenommen werden können. Dieser Absatz ist aus zwei Gründen als Kann-Vorschrift formuliert: Je nach Zeitpunkt, zu welchem die Mengenregelung der einzelnen Organisation zustande kommt, ist eine Befreiung auf den 1. Mai 2005 oder 1. Mai 2006 möglich. Der Bundesrat muss sie zudem davon abhängig machen können, dass die in den Buchstaben a bis c aufgelisteten Bedingungen erfüllt sind. Erst wenn ein Beschluss zur Mengenregelung vorliegt und daraus hervorgeht, dass er innerhalb der Organisation mittels festgelegter Sanktionen auch durchgesetzt werden kann und Gewähr besteht, dass keine Mehrproduktion zu Lasten der nicht über die betreffende Organisation laufenden Milchverwertung entsteht, sollen die Produzentinnen und Produzenten befreit werden.

In erster Linie soll diese Bestimmung Organisationen dienen, welche Selbsthilfemassnahmen nach Artikel 8 umsetzen wollen, ungeachtet, ob es sich dabei um Branchen- oder um Produzentenorganisationen handelt. Denkbar ist aber auch, dass eine Organisation, in welcher sich lediglich ein grosser Milchverwerter mit seinen Lieferanten zusammengeschlossen hat, von dieser Bestimmung Gebrauch machen möchte. Das Gesetz soll deshalb auch für diese Fälle offen sein.

Die Gewährung dieser Möglichkeiten ist für einen harmonischen Übergang in eine privatrechtliche Regelung wichtig. Wenn es den Beteiligten gelingt, bereits vor Aufhebung der Milchkontingentierung ein Mengenregime einvernehmlich festzulegen, so kann dies für die Zeit danach positive Auswirkungen haben.

#### *Abs. 4*

Im Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Botschaft ist noch nicht durchwegs abschätzbar, wie sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entwickeln werden; insbesondere ist nicht bekannt, wie das wirtschaftliche Umfeld, die konjunkturelle Situation und die Absatzlage bei der Milch im 2007 aussehen werden. Mit der unbeantworteten Frage eines Ausstiegs der EU aus der Kontingentierung ist die Entwicklung gerade in einem Bereich noch offen, der zweifellos Einfluss auf unsere Situation haben wird. Es ist daher ein Gebot der Vorsicht, das Aufhebungsdatum mit einer gewissen Flexibilität zu versehen und dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, das Datum des 30. April 2007 und daraus abgeleitet, die in den Absätzen 2 und 3 festgehaltenen Termine entsprechend hinauszuschieben.

#### *Art. 38*            Zulage für verkäste Milch

#### *Abs. 2*

Die heutige Rechtsgrundlage sieht vor, dass der Bundesrat sich bei der Festsetzung der Zulage für verkäste Milch am Zielpreis orientiert. Mit der Abschaffung des Zielpreises verliert diese Bestimmung ihre Bedeutung. Der Bundesrat wird sich bei der

Festlegung der Zulage auch künftig an den verfügbaren finanziellen Mitteln orientieren.

*Art. 39*            Zulage für Fütterung ohne Silage

*Abs. 1*

Im Abschnitt Marktstützung (Art. 38–42) ist einzig die Zulage für Fütterung ohne Silage mit einer zwingenden Formulierung im Gesetz verankert. In allen anderen Bereichen wird dem Bundesrat die Kompetenz übertragen (Kann-Formulierungen), welche Stützungsmaßnahmen er auf Verordnungsstufe umsetzen will. Eine Aufhebung der Milchkontingentierung bedingt längerfristig auch eine erneute Überprüfung der staatlichen Stützung des Milchsektors. Im Vordergrund steht dabei eine mögliche teilweise Umlagerung der Stützungsmitel in andere Massnahmen mit vergleichbarer Einkommenswirkung. Damit der Bundesrat zu gegebener Zeit über eine Flexibilisierung des Marktstützungsinstrumentariums ohne einengende Bestimmungen entscheiden kann, soll die zwingende Formulierung in Absatz 1 in eine Kann-Formel umgewandelt werden.

*Art. 42*            Buttereinfuhr

Auf eine spezielle gesetzliche Regelung für die Buttereinfuhr kann inskünftig verzichtet werden. Die Einfuhrregelung kann sich, wie bei den anderen Produkten, auf die Bestimmungen der Artikel 17–25 stützen. Der bisherige Sonderstatus wurde mit der besonderen Bedeutung des sogenannten Butter-Importventils für die Funktionsfähigkeit des Schweizer Milchmarkts begründet.

Im Rahmen der AP 2002 hat die Milchpolitik einen Paradigmawechsel erfahren. Zusammen mit der Trennung von Preis- und Einkommenspolitik war die neue Milchmarktordnung Kernstück der agrarpolitischen Neuorientierung. In diesem Kontext war es von ausserordentlicher Bedeutung, dass der Übergang in die neue Ordnung möglichst konfliktfrei erfolgte. Dabei galt dem Butter-Importventil besondere Aufmerksamkeit, was zu einer restriktiven Formulierung der Einfuhrregelung in Artikel 42 führte.

Durch die Preisdifferenzen zwischen Import- und Inlandbutter ermöglicht die geltende Regelung den zum tiefen Zollkontingentsansatz einfuhrberechtigten Gruppen erhebliche Kontingentsrenten. Die Butterproduzenten, konkret die mit dem Import beauftragte Branchenorganisation Butter (BOB), äufnen mit diesen Mitteln (Importabschöpfungen) auf privatrechtlicher Basis einen Butterimportfonds. Der Fonds wird von der BOB verwaltet, der Mittelzufluss und die ausschliessliche Verwendung für Stützungsmaßnahmen im Milchsektor (vor allem für butterspezifische Massnahmen) wird vom BLW mitbestimmt und kontrolliert. Um die Transparenz und Kontrolle sicherzustellen, wird in der Botschaft zur Staatsrechnung oder an anderer geeigneter Stelle (Jahresbericht BOB) über den Butterimportfonds informiert (Mittelumfang, unterstützte Massnahmen, usw.).

Das auf ein relativ striktes Mengenmanagement ausgerichtete Butter-Importregime ist grundsätzlich nur deshalb möglich, weil die Schweiz im Rahmen des WTO-Abkommens für Milch und Milchprodukte ein aggregiertes Zollkontingent im Umfang von 527 000 Tonnen Milchäquivalenten notifiziert und damit ein hohes Mass an Flexibilität gewahrt hat.

Der durch die verlangte Inlandleistung beschränkte Kreis von Importberechtigten und die dadurch mögliche Äufnung eines Butterimportfonds sind wettbewerbsrechtlich und finanzpolitisch nicht unproblematisch. Davon zeugt auch eine informelle Vorabklärung (Auslegeordnung) über die Statuten der BOB durch die Wettbewerbskommission. Andererseits soll weiterhin die marktstabilisierende Wirkung des Butter-Importventils aufrecht erhalten bleiben. Im Falle einer Aufhebung der Milchkontingentierung und eines möglichen Umbaus der Milchpreisstützung stellt sich die Frage neu. Auch mit Blick auf die schrittweise Liberalisierung des Käsehandels mit der EU im Rahmen des bilateralen Abkommens müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Butter im Interesse eines wettbewerbsfähigen Milchsektors in den weiteren Reformprozess der Agrarpolitik einbezogen bleibt.

Nach wie vor ist aber eine zurückhaltende Handhabung der Buttereinfuhr für die Stabilität des schweizerischen Milchmarktes und folglich für die Produzentenmilchpreise bedeutungsvoll. Mit der Abkehr von speziellen rechtlichen Einfuhrbestimmungen im Gesetz werden unerwünschten Butterimporten keineswegs Tür und Tor geöffnet. Es wird aber signalisiert, dass heute eine geordnete Marktversorgung mit Butter auch ohne Sonderbestimmungen vollziehbar ist. Ferner wird mit der Änderung auch hier jene Flexibilität geschaffen, um auf neue Entwicklungen zeitgerecht reagieren zu können. Insbesondere beim erwähnten möglichen Ausstieg aus der Milchkontingentierung wären restriktive Buttereinfuhrregelungen kaum systemkonform.

Zollkontingentsanteile sollen auch künftig den Butterproduzenten und den Schmelzkäsefabrikanten in Abhängigkeit einer vorgängigen Inlandleistung zugeteilt werden. Die Zuteilung hat bei den Butterproduzenten (4 Firmen) insofern nur untergeordnete Bedeutung, als sie die Importberechtigung vollumfänglich auf ihre Branchenorganisation übertragen haben. Die BOB teilt ihrerseits diese Importbutter ihren Mitgliedern, je nach deren Bedarf und zu gleichen Konditionen wie für Schweizer Butter, zu. Die Regelung gewährleistet, dass effektiv nur soviel Butter importiert wird, wie zur Deckung der Marktbedürfnisse nötig ist. Den Schmelzkäsefabrikanten erleichtert die preisgünstige Importbutter das Rohstoffhandicap im Exportgeschäft zu überwinden.

Für die absehbare Zukunft soll somit das Butter-Importventil seine marktstabilisierende Wirkung weiterhin entfalten können. Die Streichung der gesetzlichen Sonderregelung stellt hingegen sicher, dass der Zugang zur Importberechtigung geöffnet und das Teilzollkontingent Butter nach Aufhebung der Milchkontingentierung anders zugeteilt werden kann, bspw. über ein Versteigerungsverfahren. Der voraussichtlichen Entwicklung in den nächsten Jahren bei der Einfuhrregelung für Butter wird auf diese Weise rechtzeitig Rechnung getragen.

#### *Art. 43*            Meldepflicht

##### *Abs. 3 (neu)*

Der Vorschlag einer Ergänzung von Artikel 43 hängt mit der Aufhebung der Milchkontingentierung zusammen und ist als flankierende Massnahme für die Zeit danach gedacht. Er geht von der Annahme aus, dass Vorkehrungen auf privatrechtlicher Ebene jedenfalls nötig sind, um die Milchmenge nach wie vor im Griff halten zu können, und dass es dazu auch unterstützende Massnahmen des öffentlichen Rechts braucht.

Jeder Milchkäufer schliesst mit seinen Lieferanten einen Milchkaufvertrag ab. Beim Übergang in die neue Marktordnung am 1. Mai 1999 ist die Ablieferungs- und Abnahmepflicht weggefallen. Bereits heute kann folglich der einzelne Produzent nur mit einem entsprechenden Vertrag sicher sein, dass er seine im Rahmen des bestehenden Kontingents produzierte Milch auch verkaufen kann; demgegenüber muss sich der Milchverwerter seinen Rohstoff ebenfalls auf dem Vertragsweg sichern. Dieser Aspekt wird denn auch Ansatzpunkt für jede künftige Mengenregelung bleiben. Es sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar; ebenso sind verschiedene Vertragstypen möglich. Dabei werden sich die Vertragspartner künftig vermehrt in der Frage der Ablieferungsmenge festlegen müssen. Dies schafft eine gewisse Sicherheit und liegt somit in beidseitigem Interesse.

Es ist wichtig, dass sich die Marktakteure den Überblick über die Mengensituation verschaffen können. Die Sicherstellung einer genügenden Mengentransparenz unterstützt die Bestrebungen zu einem Milchmengenmanagement deshalb in sinnvoller Weise. Für Transparenz besorgt zu sein, kann sogar als Staatsaufgabe betrachtet werden, denn auf privater Ebene ist sie kaum erreichbar. Der vorliegende Vorschlag deckt diesen Bereich ab, indem die beauftragte Stelle die Meldungen statistisch aufbereiten und die interessierten Kreise, allen voran die Marktakteure, periodisch über die für eine bestimmte Periode insgesamt festgelegten Vertragsmengen orientieren wird.

Diese Vorschrift soll erst nach dem Wegfall der staatlichen Produktionslenkung in Kraft treten. Der Bundesrat, der die Inkraftsetzung bestimmen kann, hat demnach die Möglichkeit, diesem Anliegen nachzukommen.

## **2.2.4 Viehwirtschaft**

### **2.2.4.1 Ausgangslage und Konzept**

#### **2.2.4.1.1 Fleischeinfuhr**

In den Beratungen zur Totalrevision des LwG (AP 2002) war die Verteilung der Zollkontingente für Fleisch sehr umstritten. Aus diesem Grund wurde zusätzlich zu den allgemeinen Bestimmungen über die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 17 bis 25 LwG) in Artikel 48 LwG eine spezielle Einfuhrregelung für Fleisch verankert: Danach werden die Zollkontingente grundsätzlich auf Grund einer im Voraus zu erbringenden Inlandleistung verteilt (Art. 48 Abs. 1 und 2 LwG). Die Zahl der geschlachteten inländischen Tiere bildet dabei das Hauptkriterium zur Bemessung dieser Inlandleistung (Art. 48 Abs. 1 LwG):

- 90 Prozent der Rindfleischeinfuhren werden auf Grund der Zahl der Schlachtungen, je 5 Prozent auf Grund der getätigten freien Käufe ab überwachten öffentlichen Märkten bzw. der Zukäufe von Nierstücken verteilt.
- Die Einfuhren von Lammfleisch werden zu 90 Prozent auf Grund der Zahl der Schlachtungen und zu 10 Prozent nach der Zahl der freien Käufe ab überwachten öffentlichen Märkten verteilt.
- Bei den Pferde-, Ziegen- und Schweinefleischeinfuhren (in Hälften) gilt einzig die Zahl der Schlachtungen als Zuteilungskriterium.
- Die Geflügelfleischeinfuhren erfolgen nach den Zukäufen von inländischem Geflügelfleisch ab Schlachtbetrieben.

- Die Rindsbindeneinfuhren werden zu 100 Prozent auf Grund der Menge zugeschnittener, eingesalzener Binden von inländischen Tieren zugeteilt.

Per 2001 wurden die erwähnten Fleisch- und Fleischwarenkategorien erstmals nach den neuen Kriterien zugeteilt. Nach Artikel 48 Absatz 4 LwG kann der Bundesrat für bestimmte Erzeugnisse die Versteigerung vorsehen. Von dieser Möglichkeit macht er in den Artikeln 30 bis 32 der Schlachtviehverordnung<sup>61</sup> Gebrauch. Die Zuteilung der Zollkontingentsanteile bei luftgetrocknetem Trockenfleisch (187 Tonnen), Rindfleischkonserven (770 Tonnen), luftgetrocknetem Rohschinken (583 Tonnen), Dosen- und Kochschinken (71 Tonnen) sowie Wurstwaren (3148 Tonnen) erfolgt mittels Versteigerung nach dem Gebotspreisverfahren<sup>62</sup> durch das BLW.

### *Wettbewerbspolitik*

Die Wettbewerbskommission hat in jüngster Vergangenheit mehrmals ihre wettbewerbspolitischen Bedenken über die aktuelle Regelung des Fleischimports zum Ausdruck gebracht. Für sie ist die Zuteilung der Zollkontingentsanteile nach Massgabe der Inlandleistung bei den Teilzollkontingenten Nr. 5.7 (Übriges Fleisch vorwiegend auf der Basis von Raufutter produziert, von Rind [inklusive Nierstücke/High-Quality-Beef], Pferd, Schaf und Ziege) und Nr. 6.4 (Übriges Fleisch vorwiegend auf der Basis von Kraftfutter produziert [vor allem Geflügelfleisch und Schweinefleisch in Hälften]) wettbewerbspolitisch unbefriedigend. Im Weiteren hat sie kürzlich bei der Beurteilung der Fusion von zwei grossen Betrieben im Geflügelfleischsektor bemängelt, dass die Verteilung von Zollkontingenten nach Massgabe einer Inlandleistung bestehende Strukturen zementiere.

### *Studie der ETH Zürich*

Bereits im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde war die Inlandleistung als Kriterium zur Verteilung von Zollkontingenten generell umstritten. Seither wird diese Verteilungsart im Rahmen der WTO immer wieder kritisiert. Das BLW hat dem IAW der ETH Zürich im Zusammenhang mit den anstehenden WTO-Agrarverhandlungen eine Studie betreffend Regelung des Marktzutritts in Auftrag gegeben. Darin sollten u.a. die Auswirkungen von Änderungen am Verteilmodus der Zollkontingente auf den Marktzutritt sowie Alternativen zu den bisherigen Regelungen des Marktzutritts aufgezeigt werden. Im Juni 2000 hat das IAW der ETH Zürich den Bericht vorgelegt<sup>63</sup>. Die wohlfahrtsökonomische Analyse der Wirkung von Zöllen und Zollkontingenten zeigt folgende Sachverhalte:

- Wird ein bestimmter Agrarschutz durch Zölle gewährt, ist dies mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, als wenn dies durch Zollkontingente geschieht. Dies gilt besonders für Zollkontingente mit hohen Aussenkontingentszollansätzen.
- Fehlender Wettbewerb führt zu Ineffizienz und verursacht volkswirtschaftliche Kosten (Effizienzproblem). Aus diesem Grund sollten Zollkontingente grundsätzlich in reine Zollsysteme umgewandelt werden. Dies war auch die ursprüngliche Absicht in der Uruguay-Runde.

<sup>61</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (Schlachtviehverordnung, SV); SR **916.341**.

<sup>62</sup> Beim Gebotspreisverfahren werden die Zollkontingentsanteile vom höchsten Gebotspreis beginnend zugeteilt. Der zu bezahlende Steigerungspreis entspricht dem Gebotspreis.

<sup>63</sup> Jörin R., Die Regelung des Marktzutritts, Theorie, ETH Zürich, Juni 2000; online unter [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) (Thema Agrarpolitik > Evaluation).

- Hohe Schranken haben zur Folge, dass auch die nachgelagerten Stufen der Landwirtschaft geschützt werden und dadurch dort weniger Konkurrenz herrscht. Wenn der Wettbewerb nicht mehr auf allen Stufen des Agrarmarktes spielt, entstehen zusätzliche Margen, die zu Lasten der Konsumenten und Produzenten gehen.
- Ökonomisch gesehen beinhaltet auch die Inlandleistung ein Element des Marktes, indem nur diejenigen ein Importrecht erhalten, die auch inländische Produkte kaufen. Wenn der Wettbewerb spielt, entsteht dadurch auch ein Wettbewerb um Importrechte. Die Krux ist jedoch die Frage, ob der Wettbewerb spielt.
- Die hohe Konzentration auf den nachgelagerten Stufen der Landwirtschaft sowie der begrenzte Zugang zu den Importrechten (Kriterien für die Inlandleistung) sind Gründe dafür, dass der Wettbewerb unvollkommen ist. Spielt der Wettbewerb nur unvollständig, entstehen nicht nur Kontingentsrenten, sondern zusätzliche Margen, die zu Lasten der Konsumenten und Produzenten gehen. Aus diesen Gründen stellt sich die Frage nach den Alternativen (bspw. auf dem Fleischmarkt).

Im Vergleich zum Inlandleistungssystem gilt die Versteigerung als wettbewerbsgerechtere Verteilungsart. Das Argument, der Preis, den die Importeure bei Versteigerungen dem Staat bezahlen müssen, stelle eine zusätzliche Belastung dar, wird in der IAW-Studie der ETH Zürich folgendermassen beurteilt:

- Aus ökonomischer Sicht sind die Versteigerungserlöse 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 erhöht somit nicht den Preis der importierten Produkte; sie bewirkt lediglich einen Transfer der Renten von den bisherigen Akteuren zum Staat.

### *Inhaber von Zollkontingentsanteilen*

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, konzentrieren sich die auf Grund einer Inlandleistung zugeteilten Zollkontingentsanteile auf wenige natürliche oder juristische Personen.

*Tabelle 17*

### **Inhaber von Zollkontingentsanteilen beim Fleisch**

Produkt	Anzahl Zollkontingentsanteilsinhaber (ZKA1)		% - Anteil des grössten ZKA1		Anzahl ZKA1 mit zusammen > 50 % der Zollkontingentsanteile	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Geflügelfleisch*	95	103	38,6660	35,7163	2	2
Gitzfleisch	28	28	29,9631	28,9181	3	4
Lammfleisch	238	218	5,8620	6,3699	13	12
Pferdefleisch	30	30	18,3293	21,4835	5	4
Rindsbinden	131	149	27,3996	23,2344	3	3
Rindfleisch	851	785	8,8745	7,8899	15	14
Schweinehälften	535	482	9,2793	9,9135	8	8

*Quelle:* BLW

\* Jahre 2000 und 2001

Bei den zugeschnittenen Rindsbinden verfügen die drei grössten Firmen zusammen über mehr als 50 Prozent der Zollkontingentsanteile. Eine ähnlich hohe Konzentration zeigt sich beim Pferde- und Gitzfleisch, indem in der Kontingentsperiode 2002 jeweils vier Firmen zusammen mehr als 50 Prozent der Zollkontingentsanteile erhalten haben. Besonders gross ist die Konzentration der Einfuhren auch im Geflügelfleischsektor. Hier tätigten zwei Firmen mehr als 60 Prozent der Gesamtimporte.

### *Kontingentsrenten*

Die insbesondere bei Spezialstücken (Rindsnierstücke/High-Quality-Beef, geschnittene Rindsbinden zur Trockenfleischfabrikation) sehr grossen Preisdifferenzen zwischen Import- und Inlandware ermöglichen den zum tiefen Zollansatz (Kontingentszollansatz) einfuhrberechtigten Personen erhebliche Kontingentsrenten. Gemäss verwaltungsinternen Berechnungen dürften die maximal möglichen Kontingentsrenten<sup>64</sup> jährlich in der Grössenordnung von 300 Millionen Franken betragen. Wieweit diese maximal möglichen Kontingentsrenten bei den Importeuren bleiben, und wieweit sie an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden und damit der Verbilligung des inländischen Fleisches dienen (Mischpreis), konnte bisher nicht ermittelt werden. Diese Frage hängt – wie oben dargelegt – vom Funktionieren des Wettbewerbs ab.

### *Versteigerung*

Der Bundesrat schlägt die Einführung der Versteigerung nach dem Gebotspreisverfahren vor, weil es sich dabei um eine volkswirtschaftlich sinnvolle, wettbewerbsgerechtere und transparente Verteilungsart handelt. Er trägt damit der oben dargelegten Kritik an der bestehenden Einfuhrregelung, den Ergebnissen der IAW-Studie der ETH Zürich und den positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit der Versteigerung der Teilzollkontingente bei Wurstwaren und Fleischspezialitäten Rechnung.

Die Zielsetzung des neuen Verteilungssystems besteht darin, den angemessenen Grenzschutz beim Fleisch beizubehalten und die Zollkontingente nach wettbewerbsgerechteren Kriterien zu verteilen. Die WTO-Zollkontingente von 22 500 Tonnen brutto vorwiegend auf der Basis von Raufutter produziertes Fleisch («rotes Fleisch») und von 54 500 Tonnen brutto vorwiegend auf der Basis von Kraffutter produziertes Fleisch («weisses Fleisch») bilden auch künftig den aussenwirtschaftspolitischen Rahmen für die Einfuhren zum Kontingentszollansatz.

Die neue Verteilungsart (Versteigerung nach dem Gebotspreisverfahren durch das BLW) soll zu einem intensiveren Wettbewerb unter den Importeuren führen, da mit dem heutigen Inlandleistungsprinzip der Kreis der Importberechtigten eingeschränkt ist. Es soll neu allen Marktakteuren möglich sein, direkt Zollkontingentsanteile zu erwerben und dadurch nicht mehr abhängig zu sein von Zollkontingentanteilsinhabern, die über das Inlandleistungssystem Zollkontingentsanteile erhalten haben. Dies weicht zementierte Strukturen auf, bringt die Margen der nachgelagerten Stufen der Fleischwirtschaft unter Druck und verkleinert die nicht weiter gegebenen Kontingentsrenten. Davon dürften sowohl Produzenten wie auch Konsumenten profitieren.

<sup>64</sup> Innerhalb eines Kalenderjahrs zum Kontingentszollansatz eingeführte Fleischmenge multipliziert mit der Differenz zwischen dem schweizerischen Engrosverkaufspreis der Importprodukte und dem Importpreis (inkl. Zölle, veterinärrechtliche Gebühren, Transportkosten von Basel nach Bern sowie Administrations-, Lager- und Aussendienstkosten des Importeurs und des Grossisten). Die Einfuhren von lebenden Schlachttieren, der versteigerten Teilzollkontingente Fleischspezialitäten und Wurstwaren sowie die Einfuhren im Rahmen des Veredlungsverkehrs wurden nicht einbezogen.

Alle bisher nach Inlandleistung verteilten Fleisch- und Fleischwarenkategorien (z.B. Rindsnierstücke, Lamm- und Pferdefleisch, Geflügelfleisch, Schweinefleisch in Hälften) sollen ab der Kontingentsperiode 2005 schrittweise versteigert werden. Es ist vorgesehen, im Jahr 2005 einen Drittel und im Jahr 2006 zwei Drittel dieser Einfuhrmengen nach dem Gebotspreisverfahren zu versteigern. Die in den Jahren 2005 und 2006 nicht versteigerten Kontingentsmengen werden vom BLW im Rahmen des bisherigen Inlandleistungssystems verteilt und – nach Anhörung der interessierten Kreise und unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktlage – periodisch mittels Verfügung freigegeben. Ab 2007 wird das BLW alle Teilzollkontingente nach Anhörung der interessierten Kreise und unter Berücksichtigung der jeweiligen Marktlage in mehreren Tranchen pro Kalenderjahr nach dem Gebotspreisverfahren versteigern.

Die Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch bringt neue Einnahmen für die allgemeine Bundeskasse. Aus heutiger Sicht werden folgende Grössenordnungen erwartet: 50 Millionen Franken für die Kontingentsperiode 2005; 100 Millionen Franken für die Kontingentsperiode 2006; 150 Millionen Franken ab der Kontingentsperiode 2007. Ein Teil der genannten Summen fällt jeweils im Vorjahr der entsprechenden Kontingentsperiode an, weil das Versteigerungsverfahren vorgängig abgewickelt wird und nicht vor der Bezahlung der Zuschlagspreise importiert werden darf. Im Gegenzug übernimmt der Bund die Mitfinanzierung der BSE-bedingten Kosten der Schlachtabfallentsorgung im Umfang von höchstens 35 Millionen Franken im Jahr 2004 bzw. 48 Millionen Franken ab 2005 (vgl. Teil IV der Botschaft). Auf eine Zweckbindung wird bewusst verzichtet, weil dies nicht im Einklang mit den finanzpolitischen Leitlinien des Bundes steht.

#### **2.2.4.1.2                   Einstufung der Qualität**

Artikel 49 LwG beauftragt den Bundesrat, Kriterien für die Einstufung der Qualität ausschliesslich bei geschlachteten Tieren zu erlassen. Demgegenüber kann der Bundesrat gestützt auf Artikel 51 LwG private Organisationen damit beauftragen, lebende und geschlachtete Tiere nach ihrer Qualität einzustufen. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat Gebrauch gemacht, weshalb das BLW mittels Leistungsvereinbarung die Proviande vorerst bis Ende 2003 beauftragt hat, die Qualität von geschlachteten Tieren der Rinder-, Schweine-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung in grossen Schlachtbetrieben sowie von lebenden Tieren der Rinder- und Schafhaltung ab überwachten öffentlichen Märkten einzustufen. Heute werden bereits über 80 Prozent aller Tiere der Rinderhaltung und rund 70 Prozent aller Tiere der Schafhaltung in diesen Schlachtbetrieben geschlachtet. Dies bedeutet, dass die Qualität einer grossen Zahl der auf überwachten öffentlichen Märkten eingestuft Tiere der Rinder- und Schafhaltung nach ihrer Schlachtung in den grossen Schlachtbetrieben nochmals beurteilt wird.

Diese Doppelspurigkeit soll mit der Einführung der Versteigerung der Zollkontingente zu 100 Prozent ab 2007 vermieden werden, indem ab diesem Zeitpunkt nur noch in den grossen Schlachtbetrieben die Qualität der Schlachtkörper mittels Leistungsvereinbarung mit einer oder mehreren privaten Organisationen von neutraler Seite beurteilt werden soll.

### **2.2.4.1.3 Fleischfonds und Preisausgleichskasse Eier**

Der Bundesrat legte im Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999 als Budgetgrundsatz fest: «Zweckbindungen von Einnahmen und Fondslösungen sind zu vermeiden. Sie schränken den Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten ein und können überdies einen Anreiz zur Verschwendung darstellen. Bei Fondslösungen geht insbesondere die Transparenz verloren.» Zur Zeit fliessen aus zweckgebundenen Zollanteilen rund 16 Millionen Franken pro Jahr in den Fleischfonds und 12 Millionen Franken in die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte (PAKE).

Im Einklang mit diesen finanzpolitischen Leitlinien sollen der Fleischfonds und die PAKE aufgehoben werden. Im Zeitpunkt der Aufhebung werden allfällig vorhandene Positiv- bzw. Negativsaldi der beiden Fonds der allgemeinen Bundeskasse gutgeschrieben bzw. gehen zu deren Lasten. Der Bund stellt nach Aufhebung der Zweckbindung grundsätzlich Mittel in jenem Umfang zur Verfügung, der für die Massnahmen in den entsprechenden Bereichen notwendig ist. Mit dieser Finanzierungsart wird die Flexibilität der Ausgabenbudgetierung in der vierjährigen Periode des Zahlungsrahmens erhöht. Zur Zeit ist diese nicht gegeben, weil die Ausgaben stets nach der Höhe der Einnahmen budgetiert werden müssen.

### **2.2.4.1.4 Marktentlastung, Marktabräumung und Überwachung des Marktgeschehens**

#### *Marktentlastung*

Zur Zeit werden unterschiedliche Voraussetzungen für Marktentlastungsmassnahmen bzw. für die Auszahlung von Beiträgen stipuliert. Beiträge an Marktentlastungsmassnahmen können gestützt auf Artikel 50 LwG bei saisonalen und anderen vorübergehenden Überschüssen ausgerichtet werden. Der Bundesrat kann demgegenüber private Organisationen nach Artikel 51 LwG beauftragen, bei saisonalen Angebotsschwankungen Marktentlastungsmassnahmen durchzuführen. Im Weiteren ist keine zeitliche Befristung der Massnahmen enthalten. Die Gefahr, dass staatliche Marktentlastungsmassnahmen zu strukturellen Überschüssen führen können, ist daher nicht gänzlich auszuschliessen.

Gestützt auf Artikel 51 LwG kann der Bundesrat private Organisationen mit der Organisation und Durchführung von Marktentlastungsmassnahmen beauftragen. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat Gebrauch gemacht, weshalb das BLW mittels Leistungsvereinbarung die Proviande vorerst bis Ende 2003 mit der Durchführung der entsprechenden Aufgaben beauftragt hat.

Die vorgeschlagene Änderung der Artikel 50 und 51 LwG bezweckt einerseits die begriffliche Harmonisierung und andererseits die Verankerung der zeitlichen Befristung bei Marktentlastungsmassnahmen. Damit kann der Gesetzgeber klarere Signale bezüglich der Markteingriffe geben. Die zeitliche Befristung führt dazu, dass der Markt bei saisonalen Überschüssen nicht mehr permanent entlastet werden kann. Damit wird der Kritik des IAW der ETH Zürich, welche die Massnahmen evaluiert hat (vgl. Teil II der Botschaft, Ziff. 2.2.4), teilweise Rechnung getragen. Einlageaktionen (befristete Einfrierung von Fleisch) und Verbilligungsaktionen (verbilligte Rohstoffe für die Trockenfleisch- und Trockenschinkenfabrikation) sollen zur Verhinderung plötzlicher Preiszusammenbrüche bestehen bleiben.

## Marktabräumung und Überwachung des Marktgeschehens

Gestützt auf Artikel 51 LwG kann der Bundesrat private Organisationen ebenfalls mit der Marktabräumung und der Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten sowie in Schlachthöfen beauftragen. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat Gebrauch gemacht, weshalb das BLW mittels Leistungsvereinbarung die Proviande vorerst bis Ende 2003 mit der Durchführung der entsprechenden Aufgaben beauftragt hat. Die Marktabräumung ab überwachten öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben stellen keine eigentlichen Marktentlastungsmassnahmen dar. Es handelt sich dabei vielmehr um eine ausschliesslich bei saisonalen und anderen vorübergehenden Überschüssen zeitlich befristete Absatzgarantie für Schlachttiere der Rinder- und Schafgattung bzw. für Schlachtkörper von Tieren der Rinder-, Schweine-, Pferde- und Ziegenhaltung.

Wie die folgende Tabelle zeigt, ist die Marktabräumung ab überwachten öffentlichen Märkten weit weniger bedeutungsvoll als dies immer wieder behauptet wird.

Tabelle 18

### Bedeutung der Marktabräumung ab öffentlichen Märkten

	Schlachtungen			Aufgeführte Tiere			Zugeteilte Tiere		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Grossvieh	409 493	355 095	370 813	87 981	79 108	73 014	3842	2917	3020
Kälber	333 447	299 858	308 864	48 552	52 261	52 600	1565	164	60
Schafe/ Lämmer	316 082	283 876	298 617	87 321	48 614	51 104	0	292	2223
Weide- lämmer	–	–	–	20 482	15 239	13 600	0	161	464

Quelle: SBV

Die im Jahr 2001 im Rahmen der Marktabräumung zugeteilten 3020 Stück Grossvieh machten bezogen auf die gesamten Grossviehschlachtungen lediglich knapp ein Prozent aus. Weiter ist zu erwähnen, dass heute noch mehrere Kantone die Auffuhr von Tieren auf öffentlichen Märkten mit Beiträgen unterstützen. Seit Januar 2002 übernehmen ausserdem die Schlachtviehhändler jederzeit freiwillig nicht frei verkaufte Schlachttiere ab öffentlichen Märkten zum jeweils marktüblichen Preis. Diese Absatzgarantie für Schlachttiere ab öffentlichen Märkten ausserhalb von Phasen saisonaler und anderer vorübergehender Überschüsse stützt sich auf eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen dem SBV und dem Schweizerischen Viehhändlerverband.

Die Marktabräumung in Schlachtbetrieben wurde selbst bei der grössten Absatzkrise von grossem Schlachtvieh im Jahr 2001 von der beauftragten Organisation (Proviande) nie umgesetzt. Begründet wurde dies damit, dass diese Massnahme in der Praxis nicht durchführbar sei.

Mit der Einführung der Versteigerung der Zollkontingente zu 100 Prozent ab 2007 entfällt die Verpflichtung der Zollkontingentanteilsinhaber zur Marktabräumung ab öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben, weil ab diesem Jahr keine Zollkontingentsanteile mehr auf Grund einer Inlandleistung zugeteilt werden. Ab 2007 erübrigen sich deshalb Leistungsvereinbarungen mit privaten Organisationen, welche die Durchführung und Organisation öffentlicher Märkte, die Sicherstellung der

Marktabräumung auf diesen Märkten und in Schlachtbetrieben sowie die Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben regeln.

#### 2.2.4.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

##### *Art. 48* Zuteilung der Zollkontingentsanteile

Wurstwaren und Fleischspezialitäten (z.B. Trockenfleisch von Tieren der Rindergattung und Trockenschinken) werden wie bisher vom BLW jährlich in einer Tranche im Gebotspreisverfahren versteigert.

Die bisher auf Grund einer Inlandleistung zugeteilten Zollkontingentsanteile beim Fleisch sollen ab dem Kontingentsjahr 2005 vom BLW schrittweise nach dem Gebotspreisverfahren versteigert werden. Der Bundesrat wird diesen Übergang in der Agrareinfuhr<sup>65</sup>- und in der Schlachtviehverordnung<sup>66</sup> konkretisieren. Für eine reibungslose Umsetzung müssen innerhalb der Zollkontingente «weisses Fleisch» und «rotes Fleisch» Teilzollkontingente und, wenn nötig, innerhalb der Teilzollkontingente Richtmengen vom Bundesrat festgelegt werden. Dies führt zu einer feineren Unterteilung der Zollkontingente in der Agrareinfuhrverordnung als dies zur Zeit der Fall ist. Der Bundesrat wird die durchschnittlichen Einfuhren der vergangenen Jahre für die Festlegung der Teilzollkontingente bzw. der Richtmengen heranziehen. Die jährlichen Richtmengen dienen als Orientierungsgrösse. Es ist vorgesehen, für das Kontingentsjahr 2005 einen Drittel, für das Kontingentsjahr 2006 zwei Drittel und ab 2007 die gesamten Teilzollkontingents- und Richtmengen zu versteigern. Dabei sollen diese Mengen jeweils in mehreren Tranchen pro Kalenderjahr vom BLW zur Versteigerung ausgeschrieben werden. Die zeitliche Staffelung und Grösse der Tranchen wird dabei in Abhängigkeit des betroffenen Marktes und der Marktlage festgelegt.

Absatz 2 stipuliert die Ausnahmen von der Versteigerung. Geniessbare Schlachtnebenprodukte für die Tiernahrungskonservenindustrie und für die Herstellung von Gelatine (ex 0206), Fleisch und geniessbare Schlachtnebenprodukte getrocknet und geniessbares Mehl und Pulver von Fleisch und Schlachtnebenprodukten von Geflügel (ex 0210), Diät und Kindernährmittel (ex 1602) sowie Pâtés und Fleischgranulat zur Suppen- und Saucenherstellung (ex 0210/1602) können weiterhin ohne Mengenbeschränkung zum Kontingentszollansatz eingeführt werden.

##### *Art. 50* Beiträge an Massnahmen zur Entlastung des Fleischmarktes

Die neue Formulierung legt fest, dass Beiträge zur Finanzierung von Marktentlastungsmassnahmen aus der allgemeinen Bundeskasse bezahlt werden. Damit wird einzig die Mittelherkunft neu geregelt, die Mittelhöhe bleibt jedoch grundsätzlich gleich.

Mit einer zeitlichen Befristung bei Marktentlastungsmassnahmen kann der Gesetzgeber klarere Signale bezüglich der Markteingriffe geben. Die Gefahr, dass staatli-

<sup>65</sup> Allgemeine Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV); SR **916.01**.

<sup>66</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (Schlachtviehverordnung, SV); SR **916.341**.

che Marktentlastungsmassnahmen zu strukturellen Überschüssen führen können, lässt sich damit weiter vermindern.

#### *Art. 51* Übertragung von öffentlichen Aufgaben

##### *Abs. 1 und 2*

Absatz 1 Buchstabe a wird analog dem Artikel 50 formuliert, indem auch saisonale und andere vorübergehende Überschüsse als Interventionsvoraussetzung herangezogen werden können. Der bisherige Buchstabe b in Absatz 1 kann ersatzlos gestrichen werden, weil ab 2007 die Zollkontingente zu 100 Prozent versteigert werden und als Folge davon die mit der Marktabräumung ab öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben verbundene Überwachung des entsprechenden Marktgeschehens entfällt. Der neue Buchstabe b in Absatz 1 wird analog Artikel 49 formuliert, indem die Einstufung der Qualität auf geschlachtete Tiere beschränkt wird. In Absatz 2 muss der Verweis «aus dem Fleischfonds» als Konsequenz der Änderung von Artikel 50 gestrichen werden.

#### *Art. 52* Beiträge zur Stützung der Inlandeierproduktion

Analog zu Artikel 50 wird die Zweckbindung auch bei den Eiern und Eiprodukten aufgehoben und die Mittel für die Beiträge können neu aus der allgemeinen Bundeskasse bereitgestellt werden. Im Rahmen der Unterstützung der Inlandeierproduktion von bäuerlichen Betrieben soll wie bis anhin die besonders tierfreundliche Legehennenhaltung gefördert werden. Seit dem 1. Januar 2002 werden Investitionsbeiträge für Um- und Neubauten von besonders tierfreundlichen Haltungssystemen ausgerichtet. Diese Massnahme ist bis Ende 2006 befristet. Zudem sollen wie bisher Verwertungsmassnahmen (z.B. Aufschlags- und Verbilligungsaktionen) bei Situationen mit Überschüssen (z.B. nach Ostern) mitfinanziert werden.

#### *Art. 53* Finanzierung der Preisausgleichskasse

Auf Grund der Änderungen in Artikel 52 kann dieser Artikel ersatzlos gestrichen werden.

#### *Art. 187b (neu)* Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

##### *Abs. 1*

Im Absatz 1 wird die gesetzliche Grundlage für den schrittweisen Übergang vom Inlandleistungssystem zur Versteigerung ab 2005 geschaffen. Dies betrifft die Fleisch- und Fleischwarenkategorien Rind-, Pferde-, Schaf-, Ziegen- und Schweinefleisch. Für die Teilzollkontingente bei Fleischspezialitäten und Wurstwaren führt diese Übergangsbestimmung zu keiner Änderung, da bereits heute die gesamte Menge versteigert wird.

##### *Abs. 2*

Mit Absatz 2 wird sichergestellt, dass die Überwachung des Marktgeschehens auf öffentlichen Märkten und in Schlachthöfen sowie die Einschätzung der Qualität lebender Tiere auf öffentlichen Märkten bis zur Aufhebung der Marktabräumung per 1. Januar 2007 gewährleistet bleibt.

## 2.2.5

## Pflanzenbau

Die im Bereich des Pflanzenbaus vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen betreffen ausschliesslich den Sektor Früchte und Gemüse (Art. 58 LwG).

### 2.2.5.1

### Ausgangslage und Konzept

Im Rahmen der AP 2002 wurden die Bestimmungen im Bereich Obst, die vorher in verschiedenen Rechtserlassen geregelt waren, im neuen LwG zusammengefasst. Dabei haben die Massnahmen hinsichtlich der Verwertung von Mostobst keine grundlegenden Anpassungen erfahren. Innerhalb der Grenzen der GATT/WTO-Verpflichtungen beteiligt sich der Bund finanziell an der Ausfuhr insbesondere von Kernobstsafkonzentrat und Kirschenprodukten. Dafür werden rund 90 Prozent der für diesen Sektor verfügbaren Bundesmittel verwendet. Obwohl die Branche einen beträchtlichen finanziellen Beitrag zum Absatz der Produktionsüberhänge leistet, entspricht die heutige Form der Marktstützung keiner zukunftsweisenden Lösung. Es sind nach wie vor Produktionsüberhänge zu verzeichnen. Auf den internationalen Märkten ist bei den Kernobstsafkonzentraten ein Preiszerfall zu beobachten, weil sich neue und wettbewerbsfähigere Konkurrenten etablieren. Die ausschliessliche Stützung des Obstsektors über Exportsubventionen führt daher in eine Sackgasse.

Trotz hartem Wettbewerbsumfeld können im Segment Früchte mit geeigneten Produktionsalternativen noch Marktanteile auf dem Schweizer Markt gewonnen und neue Exportmärkte erschlossen werden. Zusätzlich trägt die Neuausrichtung auf Absatzkanäle, die gegenwärtig mit Einfuhren versorgt werden, zum Abbau der mit Beiträgen exportierten Überschüsse bei. Dies ist bspw. möglich, indem Kirschenkulturen teilweise durch neue Früh- und Spätsorten oder Apfelmulturen durch in der Schweiz wenig angepflanzte Fruchtarten ersetzt werden. Von solchen Umstellungen wird letztlich auch der Hochstamm-Obstbau profitieren, dessen Ernte heute von den deklassierten Produkten aus Obstanlagen konkurrenziert wird.

Auf Grund der erhöhten technischen und wirtschaftlichen Risiken haben solche Alternativkulturen oft Mühe, eine regelmässige und genügende Produktionsmenge zu erreichen. Daher sind sie für den Grosshandel weniger attraktiv. Im Sinne einer Starthilfe sollen deshalb Initiativen von Produzentengruppen unterstützt werden, um für die Vermarktung ein nachfragegerechtes Volumen zu erreichen. Mit diesem Anreiz soll eine Dynamik in der Branche ausgelöst werden. Die Erneuerung der Walliser Aprikosenkulturen, die der Bund vor Einführung der AP 2002 mit finanziellen Mitteln unterstützt hat, ist ein erfolgreiches Beispiel dafür.

Im Sinne der Gleichbehandlung sollen sich diese Bestimmungen auch auf den Gemüsesektor erstrecken, obwohl die Möglichkeiten zur Umsetzung solcher Massnahmen beschränkter sind als im Obstsektor. Bspw. könnte der Ersatz von Obstanlagen durch mehrjährige Gemüsekulturen, wie etwa Spargeln, als unterstützungswürdig gelten. Ebenfalls kann es Sinn machen, innovative Produktionen auf Stufe Vermarktung mit einer Starthilfe zu unterstützen, wenn für das betreffende Obst oder Gemüse kein Zollschutz besteht.

Die neuen Massnahmen zur Anpassung der Produktion an die Erfordernisse des Marktes sind als Ergänzung der bereits bestehenden Massnahmen vorgesehen. Dabei geht es darum, Produktionsumstellungen und innovative Produktionen mit gezielten

Anreizen zu fördern. Für die Gewährung der Unterstützung werden auf Verordnungsstufe strenge und restriktive Voraussetzungen und Bedingungen festzulegen sein (vgl. auch Kommentar zu Art. 58 LwG); das Ziel besteht darin, die Beihilfen auf jene Betriebe zu beschränken, die sich auf Marktsegmente ausrichten, in denen bis anhin ausländische Erzeugnisse angeboten wurden. Eine globale Unterstützung der Neuanpflanzungen, was in erster Linie zu einer veränderten Wettbewerbssituation zwischen den einheimischen Kulturen führen würde, wird somit ausgeschlossen. Im Weiteren sollen die Bestimmungen auf den Produktionsbereich beschränkt sein, obwohl in der EU die Unterstützung der Anpassung des Angebots an die Erfordernisse der Märkte auch die Vermarktungsstrukturen beinhaltet. Es wird Sache der Gesuch stellenden Gruppierungen sein, geeignete Massnahmen vorzuschlagen.

### **2.2.5.2 Erläuterungen zur Gesetzesänderung**

*Art. 58*            Früchte und Gemüse

*Abs. 1*

Dieser Absatz entspricht den heutigen Bestimmungen des Gesetzes. Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden zusammengelegt. Die heutige Form der Marktstützung, im Besonderen die Inlandmassnahmen betreffend Lagerung von Kernobstsaftkonzentrat, beruht auf diesen Bestimmungen. Auf dieser gesetzlichen Basis kann die Verwertung von Kernobst, Steinobst sowie deren Erzeugnissen und von Trauben unterstützt werden.

*Abs. 2*

Dem Bundesrat soll neu die Möglichkeit offen stehen, Massnahmen zur Anpassung der Früchte- und Gemüseproduktion an die Marktbedürfnisse zu unterstützen. Eine Unterstützung soll jedoch nur für kollektive, d.h. von einer Produzentengruppierung vereinbarte Massnahmen gewährt werden. Auf Verordnungsstufe sollen pro Flächeneinheit Pauschalbeiträge festgelegt werden, die im Falle von Umstellungen 25 Prozent des standardisierten Maximalwerts des Pflanzenkapitals nicht überschreiten. So könnte bspw. für den Ersatz von Apfelbäumen der Sorten Idared und Glockenäpfel durch Früh- und Spätzwetschgenkulturen ein Beitrag von 19 000 Franken je Hektare ausgerichtet werden. Der Bundesrat wird die Beitragsgewährung an Bedingungen knüpfen. Er wird sich dabei insbesondere am Ziel orientieren, dass die unterstützten Massnahmen zum Abbau allfälliger Produktionsüberhänge beitragen und die einheimische Produktion mit sinnvollen Alternativen Marktanteile im In- und Ausland gewinnen kann. Die Unterstützung soll auf Produktionen beschränkt sein, die ohne zusätzliche Absatzhilfen existenzfähig sind. Zur Beurteilung dieser Existenzfähigkeit werden die Initianten einer Massnahme, die einen Beitrag beantragen, einen Businessplan vorlegen müssen. Ausserdem werden die finanziellen Mittel für die Massnahmen zur Anpassung der Produktion an die Erfordernisse des Markts innerhalb des bewilligten Kredits im Bereich der Obstverwertung festgesetzt.

Die Bestimmungen nach Absatz 2 gelten bis Ende 2011. Diese zeitliche Befristung ist abgestimmt auf die Laufzeit der Zahlungsrahmen 2008–2011.

## **2.2.6 Weinwirtschaft**

### **2.2.6.1 Ausgangslage und Konzept**

Die schrittweise Öffnung der Grenzen seit 1995 hat den Weinmarkt stark beeinflusst. Insbesondere die Einfuhr von Weissweinen, die sich seither verdreifacht hat, setzte die schweizerische Produktion unter starken Druck. Es wird geschätzt, dass auf Grund der heutigen Marktverhältnisse die bestockten Flächen mit Chasselas und Müller-Thurgau um 500 bis 1000 ha zu hoch liegen. Eine rasche Umstellung dieser Flächen zu Gunsten von weissen Spezialitäten und roten Traubensorten drängt sich auf. Die gegenwärtig schlechte Preislage bei Trauben, die bereits getätigten Investitionen für normale Erneuerungen – in der Regel werden die Reben alle 25 bis 30 Jahre erneuert – und die relativ hohen Kosten der Umstellungen von 75 000 bis 100 000 Franken pro ha<sup>67</sup> je nach Hangneigung machen eine rasche Umstellung ohne staatliche Unterstützung praktisch unmöglich. In Analogie zur Änderung im Bereich Früchte und Gemüse (Art. 58 LwG) soll ein Umstellungsbeitrag den Weinproduzenten eine raschere Anpassung an die veränderten Marktverhältnisse ermöglichen, um im harten internationalen Wettbewerb die Marktanteile behaupten zu können.

Die Strategie der Weinbranche für die folgenden Jahre kann in drei Punkten zusammengefasst werden:

- Verminderung der mit Chasselas und Müller-Thurgau bestockten Rebflächen zugunsten einer Erhöhung der Marktanteile bei den roten Sorten und den weissen Spezialitäten;
- Unterstützung der Absatzförderung im Inland;
- Fortsetzung der Absatzförderung beim Export mit verbesserter Effizienz (Erhöhung des exportierten Volumens durch Vereinbarungen mit Mengenzielen und durch Verbesserung des Images der Schweizer Weine).

Diese Strategie kann mit dem Vorbehalt unterstützt werden, dass die Absatzförderung im Inland nicht auf eine Steigerung des Alkoholkonsums ausgerichtet sein darf. Das Schwergewicht wird auf einer Information über den Schweizer Weinbau, seine Eigenheiten, seine Unterschiede zum Ausland und seine ländliche Gestaltung liegen müssen. Damit dieser Grundsatz eingehalten werden kann, sind gemäss Artikel 12 Absatz 4 LwG in der Ausführungsverordnung folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Die mit Bundesmitteln unterstützte Absatzförderung für Wein im Inland darf keine Trinkszenen enthalten;
- Sie darf sich nicht an Jugendliche richten;
- Sie muss einen Hinweis aufweisen, der eine der Botschaften des Präventionsprogramms „Alles im Griff?“ des Bundes enthält.

Bei der Ausarbeitung des Verordnungstextes sind die Präventionsfachleute des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) frühzeitig einzubeziehen.

<sup>67</sup> Nur die reinen Umstellungskosten, ohne Produktionsausfall und Pflege der ersten drei Jahre.

## 2.2.6.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

### Art. 63 Kennzeichnung

#### Abs. 3 (neu)

Im geltenden Recht besteht für Ursprungsbezeichnungen, kontrollierte Ursprungsbezeichnungen und Herkunftsbezeichnungen bei Wein keine Bestimmung zum Verhältnis zwischen solchen Bezeichnungen und Marken. Deshalb soll Artikel 63 (Abs. 3 neu) mit einem entsprechenden Verweis auf den ebenfalls zu ändernden Artikel 16 Absatz 6 (Begründung vgl. Ziff. 2.2.2) ergänzt werden.

### Art. 64 Klassierung

In Artikel 64 ist die Unterteilung der Weine in Kategorien abschliessend geregelt. Um rasche Anpassungen an neue Marktbedingungen zu ermöglichen, soll die Unterteilung der Weine in Kategorien an den Bundesrat delegiert werden. Die gegenwärtige Einteilung in drei Kategorien – Weine mit Ursprungs- sowie kontrollierter Ursprungsbezeichnung (Kategorie 1), Weine mit Herkunftsbezeichnung (Kategorie 2) und Weine ohne Ursprungs- oder Herkunftsbezeichnung (Kategorie 3) – ist nicht in Frage gestellt und soll vorerst unverändert in die Weinverordnung übertragen werden. Änderungen in der Klassierung der Weine müssten in jedem Fall frühzeitig mit den Kantonen und den Branchenorganisationen besprochen werden. Die Mengenregulierung sowie die Mindestanforderungen in Sachen Qualität bleiben wie bis anhin in der Hand des Bundesrates. Die Kantone sollen aber weiterhin die Möglichkeit haben, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Organisationen, die Bestimmungen zu verschärfen.

### Art. 66 Umstellungsbeiträge (neu)

Der Bundesrat legte im Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999 als Budgetgrundsatz fest: «Zweckbindungen von Einnahmen und Fondslösungen sind zu vermeiden. Zweckbindungen schränken den Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten ein und können überdies einen Anreiz zur Verschwendung darstellen. Bei Fondslösungen geht insbesondere die Transparenz verloren». Ende 2000 betrug das Vermögen des Rebbaufonds 38,8 Millionen Franken (Schätzung 2001: 36 Mio. Fr.). Jährlich fliessen aus zweckgebundenen Zollanteilen rund 12 Millionen Franken in den Fonds und die Ausgaben betragen rund 15 Millionen Franken (10 Mio. Franken Direktzahlungen für Reben an Steillagen und auf Terrassen sowie 5 Mio. Franken für die Absatzförderung). Der Bund kann diese Mittel in derselben Höhe bereit stellen, ohne dass eine Zweckbindung besteht und somit die bestehenden Aufgaben – Massnahmen zur Erhaltung der Rebbauflächen (Direktzahlungen für Reben in Hanglagen und auf Terrassen) und Unterstützung des Absatzes von Qualitätserzeugnissen – weiterhin unterstützen. Die Aufhebung des Rebbaufonds steht in Analogie zur Ablösung des Fleischfonds und der Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte (vgl. Ziff. 2.2.4).

Dem Bundesrat soll jedoch künftig die Möglichkeit offen stehen, marktorientierte Umstellungen mit Beiträgen zu unterstützen. Es geht insbesondere darum, den Erneuerungsprozess zu beschleunigen. Diese Anpassung ist, abgestimmt auf die Zahlungsrahmen 2004–2011, bis Ende 2011 befristet und steht in Analogie zur Änderung von Artikel 58 (Früchte und Gemüse; vgl. Ziff. 2.2.5). Auf Verordnungsebene



gischen<sup>68</sup> Leistungen auf dem gesamten Betrieb und unabhängig von ihrem Einkommen oder Vermögen. Sie sollen dafür auch die vollständigen Gegenleistungen in Form von Direktzahlungen erhalten. Daher sind künftig keine Begrenzungen nach Flächen oder Tieren sowie nach Einkommen oder Vermögen mehr vorzusehen. Dem Aspekt der Rentenbildung bei fehlenden Abstufungen und Begrenzungen wird über die Begrenzung der Direktzahlungen pro standardisierte Arbeitskraft (SAK) Rechnung getragen, indem der Bundesrat einen Maximalbetrag pro SAK festlegen kann. Die übrigen Begrenzungen können ohne Änderung der Beitragsansätze aufgehoben werden. Im Weiteren werden einige Anpassungen redaktioneller Art vorgenommen.

Die im Rahmen der Vernehmlassung häufig eingebrachte Forderung, die Limite bei den Beiträgen für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP) von 15 auf 20 Grossvieheinheiten (GVE) zu erhöhen, setzt keine Gesetzesänderung voraus. Die Anpassung der Begrenzung oder deren Aufhebung fällt in den Kompetenzbereich des Bundesrates<sup>69</sup>.

### 2.3.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

#### Art. 70 Grundsatz und Voraussetzungen

##### *Abs. 1 und 3*

Die Änderungen sind redaktioneller Art. Die tier- und artgerechte Haltung der Nutztiere hat laut Meinungsumfragen einen hohen Stellenwert in der Gesellschaft. Im Sinne einer verbesserten Transparenz werden deshalb die Beiträge für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere als Ethobeiträge separat aufgeführt.

Zudem wird explizit festgehalten, dass die Sömmerungsbeiträge als Abgeltungen für die nachhaltige Nutzung von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden Teil der ökologischen Direktzahlungen sind. Die Sömmerungsbeiträge nach Artikel 77 waren bereits bisher im Kapitel Ökologische Direktzahlungen aufgeführt. Die in einigen Stellungnahmen zum Vernehmlassungsbericht geforderte Änderung des Begriffes «Sömmerungsweiden» zum Begriff «Sömmerungsflächen» würde eine materielle Änderung signalisieren, die nicht vorgesehen ist. Deshalb wird auf eine entsprechende Anpassung verzichtet. Das Konzept der Sömmerungsbeitragsverordnung<sup>70</sup> kann unverändert weitergeführt werden.

<sup>68</sup> Als Ethologie wird die Wissenschaft vom Verhalten der Tiere bezeichnet (Verhaltensforschung). Der neu verwendete Begriff «Ethobeiträge» leitet sich aus dieser Definition ab und umfasst die Beiträge zur Förderung der besonders tierfreundlichen Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere nach den Artikeln 59 bis 62 der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (Tierschutz orientierte Ethologie bzw. Nutztierethologie im engeren Sinne).

<sup>69</sup> Der Bundesrat hat am 24. April 2002 beschlossen, die TEP-Limite ab dem Jahr 2002 ohne Änderung der Beitragsansätze auf 20 RGVE zu erhöhen. Von dieser Massnahme profitieren insbesondere hauptberufliche Landwirtinnen und Landwirte im Berggebiet und in der Hügeregion. Rund 20 000 Betriebe erhalten damit 43 Mio. Franken an zusätzlichen Beiträgen (durchschnittlich 2150 Franken pro Betrieb).

<sup>70</sup> Verordnung vom 29. März 2000 über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV); SR **910.133**.

## Abs. 5

Die Mindestgrenzen, die Beitragsabstufungen sowie die Einkommens- und Vermögensgrenze sollen aufgehoben werden. Die Anforderung an ein minimales Arbeitsaufkommen auf dem bewirtschafteten Betrieb, die Altersgrenze und Beitragsbegrenzung pro SAK sollen weitergeführt werden. Zur Harmonisierung mit dem bürgerlichen Bodenrecht wird neu der Begriff Standardarbeitskraft verwendet. Die verbleibenden Begrenzungen gelten wie bis anhin nur für die allgemeinen Direktzahlungen, die Ökobeiträge und die Ethobeiträge, jedoch nicht für die Sömmerungsbeiträge.

### – *Mindestgrenzen*

Auf die Mindestgrenzen je Betrieb (Fläche, Tiere) kann grundsätzlich verzichtet werden, da das minimale Arbeitsaufkommen nach SAK für die Abgrenzung der sogenannten Hobbybetriebe ausreicht. Mit diesem Kriterium, das sowohl Flächen als auch Tiere berücksichtigt, kann beurteilt werden, ob die Mindestgrösse erreicht ist oder nicht. Die Voraussetzung des minimalen Arbeitsaufkommens nach SAK hat sich in der Praxis bewährt und soll daher als Mindestgrenze weitergeführt werden.

### – *Altersgrenze*

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum neuen LWG wurden die Direktzahlungen konzeptionell überarbeitet und für alle Direktzahlungen gemeinsame Voraussetzungen beschlossen, so auch die Altersgrenze. Mit dieser Grenze soll der Verzögerung der Hofübergabe entgegengewirkt und der Strukturwandel im Generationenwechsel gefördert werden. Auf Grund der Beobachtungen in der Praxis lässt sich feststellen, dass das angestrebte Ziel erreicht wird. Dies zeigt sich auch daran, dass im Jahre 2000 nur noch 1000 Betriebe auf Grund der Altersgrenze keine Direktzahlungen erhielten. Dabei handelt es sich um kleinere Betriebe, die im Durchschnitt rund 7 Hektaren bewirtschaften. Obwohl die Altersgrenze ebenso wie die übrigen Grenzen dem Prinzip der Leistungsabgeltung widerspricht, wird sie wegen ihrer positiven Wirkung auf die Strukturentwicklung im Generationenwechsel als adäquat betrachtet. Die Altersgrenze ist auch politisch unbestritten und soll daher – entsprechend der Stellungnahmen zum Vernehmlassungsbericht – beibehalten werden.

### – *Beitragsabstufung*

Wie vorab dargelegt sind die Direktzahlungen Abgeltungen für die gemeinschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft. Sie sind an alle Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben, unabhängig von der Betriebsgrösse, auszurichten. Auf Beitragsabstufungen nach Flächen und Tieren soll deshalb verzichtet werden.

Von der Beitragsabstufung sind heute rund 6600 Betriebe betroffen. Bei diesen Betrieben erfolgte eine Abstufung bzw. Kürzung der Beiträge im Umfang von rund 24 Millionen Franken. Der Hauptanteil fällt mit ca. 22 Millionen Franken auf die Flächenbeiträge.

### – *Beitragsbegrenzung pro SAK*

Die Begrenzung der Summe der Beiträge pro SAK soll aus Gründen der «Rentenbildung» und der gesellschaftlichen Akzeptanz belassen werden.

Heute werden maximal 55 000 Franken pro SAK ausgerichtet. Diese Grenze ermöglicht, dass auf einem extensiv wirtschaftenden Betrieb bis zu 25 Prozent beitragsberechtigte Ökoflächen ohne Begrenzungswirkung angelegt werden können. Damit ist nach wie vor eine produktive Bewirtschaftung nötig, um die Direktzahlungen in vollem Umfang zu erhalten.

– *Einkommens- und Vermögensgrenze*

Aus grundsätzlichen Überlegungen (Leistungsabgeltung) und wegen den nachfolgend aufgeführten praktischen Problemen bei der Umsetzung soll auf die Einkommens- und Vermögensgrenze verzichtet werden:

- Widersprüchliche Zielsetzung: Beiträge für ökologische und ethologische Leistungen werden trotz des Prinzips «Leistung – Gegenleistung» gekürzt;
- Indirekte Benachteiligung der Bäuerinnen auf Grund des Familienbesteuerungsprinzips;
- Nach Kantonen unterschiedliche Bemessung des steuerbaren Vermögens;
- Jo-Jo-Effekt: Eine Kürzung führt zu einem tieferen Einkommen; im darauf folgenden Jahr werden die Beiträge ungekürzt ausgerichtet, was wegen dem höheren Einkommen später wiederum eine Kürzung zu Folge haben kann.

Diese Probleme führten in der Vergangenheit, neben der Kritik betroffener Kreise, zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Der Bundesrat hat in den Antworten versprochen, dass die Direktzahlungen und damit die Zielkonformität der Beitragsbegrenzungen sowie die Frage des Fraueneinkommens und die unterschiedliche Vermögensbewertung der Kantone geprüft werden.

Im Sinne einer Übergangslösung hat der Bundesrat am 10. Januar 2001 die Einkommens- und Vermögensgrenze mit einem Zuschlag für Ehepaare angepasst. Damit wurden die Kürzungen auf Grund der Einkommensgrenze um rund 5,6 Millionen auf 6,4 Millionen Franken und beim Vermögen um rund 2 Millionen auf 3,6 Millionen Franken vermindert. Im Weiteren wurden Teillösungen, wie die Ausscheidung des Fraueneinkommens oder die Korrektur der kantonalen Unterschiede bei der Vermögensbewertung, geprüft. Derartige Regelungen sind zu aufwändig und bieten keine Gewähr für eine «gerechtere» Behandlung. Deshalb soll die Einkommens- und Vermögensgrenze aufgehoben werden.

*Abs. 6*

Die Bestimmungen gelten wie bis anhin nur für die allgemeinen Direktzahlungen, die Ökobeiträge und die Ethobeiträge, jedoch nicht für die Sömmerungsbeiträge. Für Auflagen bei den Sömmerungsbeiträgen kommt Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe c (unverändert) zur Anwendung.

Seit jeher werden Flächenbeiträge auch für Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone ausgerichtet, sofern sie mindestens seit dem 1. Mai 1984 bewirtschaftet werden und das Betriebszentrum in der Schweiz liegt. Die Produkte dieser Flächen müssen die Voraussetzungen zur zollfreien Einfuhr erfüllen. Die Kantone führen ein Verzeichnis dieser Flächen. Mit der Bestimmung in Buchstabe b wird eine explizite Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen.

Art. 76 Ökobeiträge

Art. 76a Ethobeiträge

Die redaktionelle Anpassung von Artikel 76 und der neue Artikel 76a stehen in Analogie zu den redaktionellen Änderungen von Artikel 70 Absatz 1 und 3 (Begründung vgl. Art. 70 Abs. 1 und 3).

Nach dem unverändert weitergeführten Artikel 76 Absatz 2 kann der Bundesrat im Interesse einer flächendeckenden ökologischen Bewirtschaftung bestimmte Ökobeiträge auch für nicht bäuerliche Betriebe vorsehen. Der Begriff «Ökobeiträge» umfasst bis zur vorgeschlagenen Aufspaltung auch die Ethobeiträge. Die Anwendung von Artikel 76 Absatz 2 bezieht sich jedoch auch nach der Aufspaltung einzig auf die flächenbezogenen Ökobeiträge. Nach heute gültigem Recht (Art. 43 der Direktzahlungsverordnung<sup>71</sup>) können die nicht bäuerlichen Betriebe unter Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises einzig Beiträge für den ökologischen Ausgleich erhalten.

Art. 77 Sömmerungsbeiträge

Abs. 2

Nach der alten, seit der Einführung der Sömmerungsbeiträge geltenden Regelung, wurde der volle Beitrag gewährt, wenn die Tiere während der ortsüblichen Sömmerungsdauer gehalten wurden. Diese kann zwischen 50 und 180 Tagen variieren. Mit dem gleichen Beitrag wurden also unterschiedliche Sömmerungszeiten unterstützt. Mit der neuen Sömmerungsbeitragsverordnung<sup>72</sup> wird der Sömmerungsdauer Rechnung getragen, indem der Beitrag je Normalstoss festgelegt wird. Ein Normalstoss entspricht der Alpung einer GVE während 100 Tagen. Die Kantone legen für die einzelnen Sömmerungsbetriebe und Gemeinschaftsweiden einen Normalbesatz fest. Der Normalbesatz ist der einer nachhaltigen Nutzung entsprechende Viehbesatz, umgerechnet in Normalstösse. Für die Festlegung des Normalbesatzes sind die durchschnittlichen Besatzzahlen (Normalstösse) in den Jahren 1996 bis 1998 massgebend. Der Sömmerungsbeitrag wird berechnet, indem der Beitrag je Normalstoss mit dem Normalbesatz multipliziert wird. Ein Betrieb mit einer kürzeren Sömmerungsdauer hat einen kleineren Normalbesatz als ein gleicher Betrieb mit einer längeren Sömmerungsdauer und erhält demzufolge auch einen geringeren Sömmerungsbeitrag. Der ausbezahlte Beitrag bleibt unverändert (Pauschalbeitrag), solange der aktuelle Tierbesatz in Normalstössen nicht wesentlich vom Normalbesatz abweicht. Damit entfällt ein möglicher Intensivierungsanreiz für Sömmerungsbetriebe.

Abs. 3

Seit der Einführung der Sömmerungsbeitragsverordnung<sup>73</sup> ist nicht mehr vorgesehen, dem Eigentümer des Sömmerungsbetriebs einen Teil der Beiträge direkt auszurichten. Die Auszahlung des Eigentümeranteils wurde noch als Übergangsbestimmung bis Ende 2001 weitergeführt. Wenn der Eigentümer seinen Pflichten als Verpächter nicht nachkommt, können sich Schwierigkeiten ergeben. Die Problematik

<sup>71</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR **910.13**.

<sup>72</sup> Verordnung vom 29. März 2000 über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV); SR **910.133**.

<sup>73</sup> SR **910.133**

des Unterhalts von Pachtbetrieben ist jedoch nicht grundsätzlich anders als bei Ganzjahresbetrieben, bei denen auch kein Eigentümeranteil ausgerichtet wird. Die Entschädigung hat über den Pachtzins zu erfolgen. Es handelt sich somit um eine Frage des Pachtrechts bzw. Pachtvertrags. Auf kantonaler Ebene wurden bereits entsprechende rechtliche und organisatorische Anpassungen vorgenommen. Der Absatz 3 ist deshalb überflüssig geworden und kann gestrichen werden.

## **2.4 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)**

### **2.4.1 Ausgangslage und Konzept**

Mit der Agrarreform wurden neue Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft gesetzt. Damit verschärfte 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 erfolgte im Rahmen des Generationenwechsels, oft mit dem Erreichen des AHV-Rentenalters (vgl. Ziff. 1.2).

Punktuell können die geänderten Bedingungen bei einzelnen bäuerlichen Familien zu grossen Problemen führen (Umstrukturierung und Reorganisation des Betriebs, Mehrfach- und teilweise Überbelastung). Betriebsformen, die von diesen Problemen besonders tangiert sind, lassen sich nicht genau abgrenzen. Die betroffenen Betriebe 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.
- Betriebe mit hoher Verschuldung: Der Betrieb lebt von der Substanz; nötige Neuinvestitionen können nicht getätigt werden.
- Betriebe mit älteren Betriebsleiterinnen oder Betriebsleitern ohne Nachfolge und ohne Altersvorsorge: Der Betrieb wird nicht vorzeitig aufgegeben, da hohe steuerliche Belastungen u.a. das Bilden einer angemessenen Vorsorge verunmöglichen.
- Betriebe mit anderen Schwierigkeiten: gesundheitliche, familiäre, rechtliche, finanzielle oder andere Probleme.

Vor diesem Hintergrund und gestützt auf die klaren Ergebnisse der Vernehmlassung ergibt sich zur Erleichterung von strukturellen Anpassungen und zur sozialen Abfederung des Strukturwandels sowie im Hinblick auf einen optimalen Einsatz der finanziellen Ressourcen folgender Handlungsbedarf für Anpassungen:

- Betriebshilfe (Ziff. 2.4.1.1): Die bestehende Massnahme wird beibehalten und bei der Revision der Verordnung sollen die Eintretensbedingungen erleichtert werden; die vorgesehenen Anpassungen sind gesetzestechnischer Natur.
- Umschulungsbeihilfen (Ziff. 2.4.1.2): Mit dieser neuen Massnahme wird die Motion der WAK-N (98.069) umgesetzt.

- Liquidationsgewinnbesteuerung (Ziff. 2.4.1.3): Eine Neureglung zwecks Erleichterung der Betriebsaufgabe bedingt eine Revision des DBG<sup>74</sup> und des StHG<sup>75</sup>.

### **2.4.1.1                    Betriebshilfe**

Das Instrument der Betriebshilfe dient der Überbrückung einer unverschuldeten finanziellen Bedrängnis. Mit der Gewährung von Darlehen wird ausserdem existenzfähigen Betrieben geholfen, sich freiwillig zu entschulden. Dadurch werden sie mittelfristig in die Lage versetzt, die in Zukunft anfallenden Investitionen tragbar zu finanzieren. Sie sind somit für die künftigen Herausforderungen besser gerüstet. Der seit 1963 mit neuen Bundesmitteln und Rückzahlungen geäußnete Fonds de roulement beträgt, zusammen mit den Kantonsanteilen, rund 162 Millionen Franken. Die Bundesleistung ist an eine angemessene Leistung der Kantone, in Abhängigkeit ihrer Finanzkraft, gebunden.

Mit den gleich lautenden Motionen Bader (01.3072) bzw. Büttiker (01.3080) wird der Bundesrat beauftragt, zur Umschuldung der Landwirtschaft eine neue agrarpolitische Massnahme vorzusehen. In seiner Stellungnahme hält der Bundesrat fest, dass die heutige gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 78 LwG) ausreichend ist, um eine finanzielle Bedrängnis von zukunftsfrächtigen Betrieben zu beheben oder zu verhindern. Nach Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a LwG können bestehende Schulden zur Verminderung der Zinsbelastung mit Betriebshilfedarlehen umfinanziert werden. Im Rahmen der AP 2002 ist diese Möglichkeit auch auf Betriebe, welche auf Grund veränderter wirtschaftlicher oder agrarpolitischer Rahmenbedingungen in eine finanzielle Bedrängnis geraten (vgl. Art. 187 Abs. 11 LwG), erweitert worden. Der Wegfall der Zinskosten ermöglicht bei gleich bleibenden Kapitalkosten eine höhere Tilgungsleistung und hilft, das angestrebte Entschuldungsziel in kürzerer Zeit zu erreichen. Bei der Revision der Verordnung wird diese Zielsetzung stärker zu berücksichtigen sein. Eine weiter gehende Öffnung dieses Artikels ist nicht angezeigt, zumal eine generelle Entschuldung nicht Aufgabe der Allgemeinheit sein kann. Wenn man diese Rahmenbedingungen zur Gewährung von Betriebshilfedarlehen akzeptiert, drängt sich, mit Ausnahme von Anpassungen der Artikel 79 und 80 LwG, keine Änderung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen auf. Vor diesem Hintergrund beantragte der Bundesrat, die erwähnten Motionen in Postulate umzuwandeln. Die Motionen wurden vom Ständerat am 19. Juni 2001 und vom Nationalrat am 22. Juni 2001 in Form von Postulaten überwiesen.

### **2.4.1.2                    Umschulungsbeihilfen**

Im Nachgang an die parlamentarischen Beratungen für einen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003 (Zahlungsrahmenbotschaft<sup>76</sup>) hat das Parlament mit der Motion der WAK-N (98.069) den

<sup>74</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG); SR **642.11**.  
<sup>75</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG); SR **642.14**.

<sup>76</sup> Botschaft vom 18. November 1998 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000-2003, BB1 **1999** 1652.

Bundesrat beauftragt, «die gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen, damit Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen an jene Landwirtinnen und Landwirte entrichtet werden können, welche die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben».

Die Umschulungsbeihilfe soll dazu beitragen, dass Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter oder ihre Ehepartnerinnen oder Ehepartner erleichtert eine ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen und dadurch ein neues Einkommen erwirtschaften können. Es geht darum, dass sich bei einer Betriebsaufgabe derjenige Ehepartner umschulen kann, welcher nachher auf dem Arbeitsmarkt die bessere Chance hat bzw. eine höhere Wertschöpfung erzielt. Pro Betrieb wird jedoch nur einer Person eine Umschulung mitfinanziert. Mit der Umschulung wird die Position der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt gestärkt. In Bezug auf die Ausgestaltung sollen folgende Eckpunkte zur Anwendung kommen:

- Umschulungswillige, die definitiv aus der landwirtschaftlichen Produktion aussteigen, erhalten während der Dauer der Umschulung eine Art Lebenskostenbeiträge. Diese ermöglichen der Familie während dieser Phase ein minimales Einkommen.
- Die Finanzhilfen des Bundes werden als Beiträge à fonds perdu gewährt.
- Wer Umschulungshilfen bezogen hat und entgegen der ursprünglichen Absicht nicht innert maximal zwei Jahren seit der Schlusszahlung aus der landwirtschaftlichen Produktion aussteigt und das Land bäuerlichen Betrieben überlässt, hat die gewährten Beiträge zurückzuerstatten. Sofern an den Betrieb des Umschulungsbeihilfebezügers Direktzahlungen ausgerichtet werden, ist eine Verrechnung zulässig. Dabei kann die Rückzahlung allenfalls gestaffelt erfolgen.
- Das im Sinne einer sozialen Begleitmassnahme konzipierte Instrument soll bis Ende 2011 befristet werden.

Beiträge an Umschulung, Weiterbildung und Eingliederung nach Artikel 59 ff. des Arbeitslosenversicherungsgesetzes<sup>77</sup> können von Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern oder ihren Partnern bzw. Partnerinnen nicht beansprucht werden, weil sie nicht beitragspflichtig sind und somit keine Beitragszeit ausweisen können. Die Finanzierung erfolgt deshalb über das Agrarbudget. Zudem stellt die Massnahme eine spezifische Lösung für die Landwirtschaft dar.

Für diejenigen, die den Betrieb weiterführen und sich weiterbilden wollen, bestehen zwei Varianten: Einerseits existieren Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes<sup>78</sup>. Qualifikationen, die gezielt die Bedürfnisse der Nachfrager abdecken, können u.a. mit Bildungsmodulen erworben werden. Andererseits besteht bei der landwirtschaftlichen und bäuerlich-hauswirtschaftlichen Beratung in den Kantonen ein bewährtes und vielseitiges Angebot an Weiterbildungsveranstaltungen. Entsteht durch den Strukturwandel zusätzlicher Bedarf nach Beratungsinhalten, so kann dieser im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu Artikel 138 LwG berücksichtigt werden.

<sup>77</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG); SR 837.0.

<sup>78</sup> Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG); SR 412.10.

### 2.4.1.3

## Liquidationsgewinnbesteuerung

Eine Betriebsaufgabe bei Selbstständigerwerbenden führt steuerrechtlich i.d.R. zur Überführung des Geschäftsvermögens ins Privatvermögen. Der durch die Aufgabe realisierte Gewinn (Liquidationsgewinn) unterliegt beim Bund, bei den Kantonen und den Gemeinden der direkten Einkommenssteuer. Die Liquidationsgewinne stellen die Summe der vorgenommenen Abschreibungen dar, welche zur Bildung von stillen Reserven beigetragen haben. Für Selbstständigerwerbende sind letztere ein massgeblicher Teil der Altersvorsorge. Beispiele aus der Praxis zeigen, dass die Besteuerung der Liquidationsgewinne die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter extrem belastet und zu Liquiditätsengpässen führt. Diese «fiskalischen Fesseln» verunmöglichen oft einen vorzeitigen Betriebsausstieg.

In seiner Stellungnahme zur Motion Bader (01.3556) hat der Bundesrat u.a. festgehalten, dass ihm die oben erwähnte Problematik seit geraumer Zeit bekannt sei. Eine konkrete Lösung werde im Rahmen der Unternehmersteuerreform II für alle Selbstständigerwerbenden vorgeschlagen. Es ist vorgesehen, das diesbezügliche Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Organisationen im Spätsommer 2002 zu eröffnen.

### 2.4.2

## Erläuterung zu den Gesetzesänderungen

*Art. 79* Gewährung der Betriebshilfe

*Abs. 3 (neu)*

Diese Änderung entspricht der Anpassung von Artikel 105 Absatz 4 (Grundsatz für Investitionskredite). Für den einheitlichen Vollzug ist es notwendig, dass in dieser Sache bei der Betriebshilfe die gleichen Kriterien gelten.

*Art. 80* Voraussetzungen

*Abs. 1 Bst. a und Abs. 2*

Diese Änderung entspricht der Anpassung von Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 (Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen bei Strukturverbesserungen). Für den einheitlichen Vollzug ist es notwendig, dass in dieser Sache bei der Betriebshilfe die gleichen Kriterien gelten. Die Höhe des angemessenen Arbeitsaufkommens (unter Berücksichtigung des im Gesetz bestimmten Minimums) sowie die Berechnungsnormen werden in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

*Art. 86a (neu)* Umschulungsbeihilfen

Der Gesetzesentwurf folgt dem Anliegen der Motion der WAK-N (98.069). Umschulungsbeihilfen werden an selbstständig in der Landwirtschaft tätige Personen oder ihre Ehepartnerinnen oder Ehepartner gewährt. Voraussetzung ist die Betriebsaufgabe und die pachtweise oder käufliche Abtretung des eigenen Landes an bäuerliche Betriebe. Die Unterstützung beschränkt sich auf die Umschulung in ausserlandwirtschaftliche Berufe. Es werden Personen unterstützt, die nicht bereits über eine qualifizierte Ausbildung mit guter Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verfügen. Umschulungsbeihilfen sollen in Abstimmung auf die Zahlungsrahmen

2008–2011 längstens bis 2011 ausgerichtet werden. Weitere Aspekte wie die Abgrenzung der Bezugsberechtigten, die Höhe der finanziellen Unterstützung, der Zeitpunkt der definitiven Betriebsaufgabe, allfällige Sanktionsmassnahmen oder die Art der Umschulungsbeihilfen werden in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

## **2.5 Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)**

### **2.5.1 Ausgangslage und Konzept**

Mit staatlichen Investitionshilfen soll die Anpassung der Betriebe und der landwirtschaftlichen Infrastrukturen an die sich ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen mit dem Ziel unterstützt werden, die Produktionskosten zu senken, die Ökologisierung zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zu stärken. Mit der AP 2002 ist der Bereich der Strukturverbesserungen weitgehend neu geregelt worden:

- Investitionshilfen, d.h. Beiträge à fonds perdu und Investitionskredite (unverzinsliche rückzahlbare Darlehen) werden nach einheitlichen Kriterien ausgerichtet.
- Für den landwirtschaftlichen Hochbau werden die Investitionshilfen pauschal bemessen und nicht mehr als Restfinanzierung in Abhängigkeit der Baukosten und der finanziellen Lage der Bauherrschaft. Für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme werden Zuschläge gewährt.
- Bei der Bemessung der Beiträge an Bodenverbesserungen wird unterschieden zwischen einzelbetrieblichen und gemeinschaftlichen Massnahmen. Besondere ökologische Leistungen können mit Zusatzbeiträgen speziell unterstützt werden.
- Das Verfahren wurde wesentlich vereinfacht, die Stellung der Kantone gestärkt und der Umfang der Kontrollen durch das BLW reduziert.
- Neu eingeführt wurde eine einmalige Starthilfe für Junglandwirtinnen und Junglandwirte in der Form eines Investitionskredits.

Die bisherigen Erfahrungen mit den neuen Gesetzesbestimmungen sind im Bereich der Strukturverbesserungen überwiegend positiv. Das bestehende Konzept zur Unterstützung von Strukturverbesserungen soll deshalb beibehalten werden. Dies gilt auch für die Unterstützung besonders tierfreundlicher Stallhaltungssysteme, welche jedoch aus der Sicht der Ammoniakemissionen zu optimieren sind. Anpassungen und Ergänzungen beschränken sich auf einzelne Punkte. Um zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen und zur Förderung des ländlichen Raumes beizutragen, sollen der Bereich der Strukturverbesserungen erweitert und neue Investitionshilfen gewährt werden

- für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen;
- zur Unterstützung von gemeinschaftlichen Bauten zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung in der Region erzeugter Produkte;
- zu Gunsten einzelbetrieblicher Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich.

Dieser integrale Ansatz stimmt mit der Stossrichtung überein, welche die EU im Rahmen der Agenda 2000 mit der sogenannten zweiten Säule der GAP verfolgt.

## **2.5.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen**

### **2.5.2.1 Allgemeine Bestimmungen**

*Art. 87* Grundsatz

*Abs. 2*

Die geltende Bestimmung verlangt, dass die vom Bund unterstützten Massnahmen gegenüber Gewerbebetrieben generell wettbewerbsneutral zu gestalten sind. Der Schutz des bestehenden Gewerbes auf regionaler und lokaler Ebene ist sinnvoll und entspricht auch dem Ziel der Erhaltung einer dezentralen Besiedlung. Mit diesem Ziel nicht vereinbar wäre hingegen, eine Unterstützung für eine von Produzentinnen und Produzenten erstellte gemeinschaftliche Baute zur Aufbereitung, Lagerung oder Vermarktung in der Region erzeugter Produkte (Art. 94 Abs. 2 Bst. c) oder eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs (Art. 106 Abs. 1 Bst. c) grundsätzlich zu verweigern, nur weil ein ausserhalb des Einzugsgebiets liegender Gewerbebetrieb konkurrenziert werden könnte. Die vom Gesetz verlangte Wettbewerbsneutralität soll deshalb im Interesse der Erhaltung einer dezentralen Besiedlung auf die Region beschränkt werden, umso mehr als das Einzugsgebiet solcher Bauten oder Betriebe in jedem Fall beschränkt sein wird.

Zur Sicherung der Wettbewerbsneutralität ist weiter vorgesehen, in den Ausführungsvorschriften die Bestimmung aufzunehmen, dass der Kanton direkt betroffene Gewerbebetriebe oder deren lokale bzw. kantonale Organisationen vor dem Entscheid über eine Investitionshilfe nach Artikel 94 Absatz 2 Buchstabe c, Artikel 106 Absatz 1 Buchstabe c bzw. Absatz 2 Buchstabe d oder Artikel 107 Absatz 1 Buchstaben b und c anhört. Direkt betroffen ist ein Gewerbebetrieb dann, wenn er Produkte der gleichen Art herstellt oder verkauft und die geplante Massnahme in seinen Geschäftsrayon zu liegen kommt.

*Art. 89* Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen

*Abs. 1 Bst. a*

Nach Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe a können einzelbetriebliche Massnahmen nur unterstützt werden, wenn der Betrieb, allenfalls zusammen mit einem nicht landwirtschaftlichen Erwerb, längerfristig eine Existenz bietet. Die längerfristige Existenz sowie im Wesentlichen auch die Grenze zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben werden heute über den Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens am Gesamteinkommen definiert. Dies hat beim Entscheid für die Unterstützung einzelbetrieblicher Strukturverbesserungen immer wieder stossende und im konkreten Fall teilweise kaum vertretbare Auswirkungen, vor allem dann, wenn einer der (Ehe-)Partner (i.d.R. die Partnerin) eine qualifizierte und entsprechend gut entlohnte ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit ausübt und deshalb das Familieneinkommen nicht mehr mehrheitlich aus einer landwirtschaftlichen Tätigkeit stammt, obwohl der andere Partner mit einer vollen Arbeitskraft als Betriebsleiter in der Landwirtschaft tätig ist.

Deshalb soll inskünftig das Einkommen als Eintretenskriterium ersetzt werden durch das standardisierte Arbeitsaufkommen. Die Grenze soll in der Verordnung unter Berücksichtigung des im Gesetz bestimmten Minimums festgelegt werden.

## *Abs. 2*

Wie bisher sollen im Berg- und Hügelland zur Sicherung der Bewirtschaftung, zur Pflege der Kulturlandschaft oder zur Erhaltung einer genügenden Besiedlungsdichte auch kleinere Betriebe unterstützt werden können. Kriterien für die Ausscheidung sind bspw. eine auf tiefem Niveau stagnierende oder rückläufige Einwohnerzahl, eine Überalterung der Bevölkerung, eine geringe oder fehlende Nachfrage nach Pachtland oder die Brachlegung grösserer, für eine landwirtschaftliche Nutzung geeigneter Flächen.

### **2.5.2.2 Beiträge**

#### *Art. 93 Grundsatz*

##### *Abs. 2*

Mit der Streichung von Absatz 2 gelten ohne Einschränkungen die Bestimmungen von Artikel 16 des Subventionsgesetzes<sup>79</sup>. Damit können Bundesbeiträge nicht nur durch Verfügung gewährt werden (Art. 16 Abs. 1 SuG), sondern auch durch öffentlich-rechtliche Verträge (Art. 16 Abs. 2 SuG). Solche Verträge können zum Beispiel Leistungsvereinbarungen mit einem Kanton sein, wie sie in den Entwürfen zur NFA vorgeschlagen werden. Leistungsvereinbarungen werden in einigen Bereichen versuchsweise bereits angewendet. Für die Unterstützung periodischer Wiederinstandstellungen (Art. 95 Abs. 4 [neu]) könnten sie ein geeignetes Instrument sein. Die Details sind unter Beachtung der Erfahrungen der laufenden Versuche und in Zusammenarbeit mit den für den Vollzug zuständigen kantonalen Fachstellen in der Verordnung zu regeln. So kann am ehesten eine vollzugsfreundliche Ausgestaltung erreicht werden.

#### *Art. 94 Begriffe*

##### *Abs. 2 Bst. c*

Gemäss geltendem Recht können gemeinschaftliche Bauten und Einrichtungen unterstützt werden, die von Produzentinnen und Produzenten zur Aufbereitung und Lagerung ihrer Produkte erstellt werden, nicht jedoch zur Vermarktung dienen. Um den Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und damit das landwirtschaftliche Einkommen erhöhen zu können, ist in vielen Fällen auch die Direktvermarktung durch die Produzentinnen und Produzenten sinnvoll. Neben den eigenen Produkten sollen in den unterstützten Lokalen auch solche vermarktet werden dürfen, die von anderen Betrieben in der Region stammen (z.B. Honig in einer Käserei oder eine in einer anderen Käserei der Region produzierte Käsespezialität). Ähnliche Förderungsmöglichkeiten kennt auch die EU.

Besteht in einem Dorf kein (genügend leistungsfähiger) Laden, so soll unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität anteilmässig die Erstellung eines bspw. mit einer Käserei verbundenen Ladenlokales unterstützt werden können. Der Anteil der Unterstützung würde dem geschätzten Anteil der in der Region erzeugten Produkte am

<sup>79</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG); SR **616.1**.

Gesamtumsatz entsprechen. Dabei sollen Beiträge wie bisher nur im Berggebiet gewährt werden, weil im Talgebiet wegen der allgemein grösseren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Darlehen ausreichen (vgl. Änderung von Art. 107 Abs. 1 Bst. b), sofern solche Unterstützungen nach Artikel 87 Absatz 2 überhaupt möglich sind. Keine Finanzhilfe unter diesem Titel wird gewährt für Läden, welche gestützt auf das IHG<sup>80</sup> Darlehen erhalten, oder wenn im Einzugsgebiet ein aus dem IHG unterstützter Dorfladen besteht oder in absehbarer Zukunft eröffnet wird.

Die Zulässigkeit entsprechender Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone beurteilt sich nach der Raumplanungsgesetzgebung (siehe Art. 34 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung<sup>81</sup>). Betreffend Wettbewerbsneutralität gegenüber dem Gewerbe wird auf die Ausführungen zu Artikel 87 Absatz 2 verwiesen.

#### Art. 95 Bodenverbesserungen

##### Abs. 4 (neu)

Die Landwirtschaft ist zwingend auf ausreichende Infrastrukturen angewiesen, wie – mit den heute zugelassenen Fahrzeugen und gebräuchlichen Maschinen – gefahrlos befahrbare Wege (Hofzufahrten, Bewirtschaftungs- und Alpwege) sowie Anlagen zur Sanierung des Boden-/Wasser-Haushalts. Diese Infrastrukturen unterliegen wie alle technischen Anlagen der Abnutzung und Alterung. Jederzeit gefahrlos benutzbare Wege sind vor allem in strukturschwachen Gebieten für den ländlichen Raum und insbesondere für die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung.

Als «periodische Wiederinstandstellung» werden planmässige, in Abständen von mehreren Jahren anfallende Arbeiten zur Wert- und Substanzerhaltung von Bauten und Anlagen bezeichnet. Bei Wegen bspw. gehören dazu vor allem der Ersatz abgenutzter Verschleisschichten im Abstand von 10–15 Jahren, verbunden mit der Wiederherstellung des ursprünglichen Fahrbahnprofils, das Spülen der Sickerleitungen und die Reparatur altersbedingter Schäden an Kunstbauten. Diese Arbeiten erfordern neben reduzierten technischen Unterlagen praktisch immer den Einsatz entsprechend ausgerüsteter Unternehmer. Die Mitarbeit interessierter Landwirtinnen und Landwirte ist infolge des hohen Mechanisierungsgrades höchstens beschränkt möglich. Zudem fehlt ihnen in den für diese Arbeiten geeigneten Sommermonaten vielfach die nötige freie Arbeitskapazität.

Entsprechend gross ist die finanzielle Belastung. In vielen Fällen wird die finanzielle Leistungsfähigkeit des Werkeigentümers (z.B. eine Genossenschaft der am Weg beteiligten Grundeigentümer, meistens Landwirte oder Landwirtinnen) bzw. der Gemeinde überschritten, vor allem im Hügel- und Berggebiet mit umfangreichen Wegenetzen in topografisch, geologisch und meteorologisch schwierigen Verhältnissen. Die Unterstützung der periodischen Wiederinstandstellung, speziell von Wegen, ist deshalb eine wesentliche und wirkungsvolle Hilfe für die stark interessierte und finanziell entsprechend belastete Landwirtschaft. Sie ist aber auch deshalb gerechtfertigt, weil landwirtschaftliche Wege häufig mitbenutzt werden von Wandernern, Radfahrern usw., ohne dass sich diese Benützerkreise an deren Instandhaltung beteiligen würden.

<sup>80</sup> Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG); SR **901.1**.

<sup>81</sup> Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV); SR **700.1**.

Deshalb soll künftig die periodische Wiederinstandstellung unterstützt werden. Entsprechend dem für Finanzhilfen generell geltenden Subsidiaritätsprinzip werden solche Unterstützungen nur gewährt, wenn die zum Unterhalt verpflichtete Körperschaft darauf angewiesen ist. Die Beiträge sollen als Pauschale und wenn möglich auf Grund von Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton (vgl. Änderung von Art. 93) gewährt werden. Entsprechend den bereitgestellten Mitteln sind Prioritäten festzulegen. Vordringlich dürften Wiederinstandstellungen von Zufahrten zu landwirtschaftlichen Liegenschaften im Berg- und Hügellgebiet sein; sie sollen aber auch bei anderen Infrastrukturanlagen wie Seilbahnen oder bei Kleingewässern im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 Buchstabe e unterstützt werden können. Eine allfällige Ausdehnung auf weitere ökologische Massnahmen bedarf der Koordination mit andern Erlassen (wie NHG<sup>82</sup>, ÖQV<sup>83</sup>, DZV<sup>84</sup>). Die Art der Massnahmen, die Berechnung der Pauschale (z.B. pro Kilometer unterhaltenem Weg, eventuell differenziert nach Lage, Funktion und Ausbaustandard) und deren Höhe sowie allfällige weitere Randbedingungen werden in Zusammenarbeit mit den für den Vollzug verantwortlichen Stellen der Kantone erarbeitet und in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

### 2.5.2.3 Investitionskredite

Art. 105 Grundsatz

Abs. 4 (neu)

Artikel 105 bestimmt, dass Investitionskredite durch Verfügung gewährt werden. In Artikel 58 der Strukturverbesserungsverordnung<sup>85</sup> wird vorgeschrieben, dass die Kredite wenn möglich gegen Realsicherheiten zu gewähren sind. Im Weiteren wird vorgesehen, dass der Kanton befugt ist, zusammen mit dem Entscheid über die Kreditgewährung die Errichtung einer Grundpfandverschreibung zu verfügen, wobei eine solche Verfügung als Ausweis für das Grundbuchamt zur Eintragung der Grundpfandverschreibung im Grundbuch gilt. Die Verfügungsverfügung ersetzt also die öffentliche Beurkundung. Diese Lösung hat sich grundsätzlich bewährt. Aus rechtlichen Gründen muss sie auf Stufe des Gesetzes vorgesehen werden, entsprechend der Regelung für die vertragliche Landumlegung (Art. 101 Abs. 2). Im Gegensatz zum Darlehen, das stets durch Verfügung gewährt wird, soll die Verpfändung – es handelt sich um zwei verschiedene Geschäfte, die rechtlich auseinander zu halten sind – wahlweise durch Verfügung oder wie bisher durch öffentliche Beurkundung erfolgen. Die rechtskräftige Verfügung oder der öffentlich beurkundete Pfandvertrag bildet den Rechtsgrundausweis für die Eintragung des Pfandrechts im Grundbuch. Das Pfandrecht entsteht in beiden Fällen einzig durch Eintragung im Grundbuch. Artikel 105 muss daher entsprechend ergänzt werden.

<sup>82</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG); SR 451.

<sup>83</sup> Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV); SR 910.14.

<sup>84</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV); SR 910.13.

<sup>85</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV); SR 913.1.

## Art. 106 Investitionskredite für einzelbetriebliche Massnahmen

### Abs. 1 Bst. c (neu)

Zu- und Nebenerwerbsmöglichkeiten für bäuerliche Betriebe sind wichtig, weil ihnen damit zusätzliche Wertschöpfungen zur Sicherung ihres Einkommens ermöglicht werden. Deshalb wird die Schaffung zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich mit Investitionskrediten unterstützt. Darlehen sollen gewährt werden können bspw. für die Aufnahme eines neuen landwirtschaftlichen Betriebszweigs in einer Produktionsnische oder zum Aufbau von Aktivitäten, welche sich mit dem Landwirtschaftsbetrieb sinnvoll kombinieren lassen. So sollen bspw. inskünftig die für «Ferien auf dem Bauernhof» nötigen Um- und Ausbauten bestehender, zum Betrieb gehörender Gebäude sowie Einrichtungen und bauliche Änderungen für die handwerkliche Verarbeitung von Rohstoffen aus der Region und die Reparatur von landwirtschaftlichen Maschinen unterstützt werden können. Die Formulierung in Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen der EU verfolgt bewusst eine offene Konzeption, um die Dynamik möglicher Aktivitäten nicht auf Gesetzesstufe zu bremsen. Zwischen dieser neuen Förderung und der Änderung von Artikel 87 Absatz 2 besteht ein sachlicher Zusammenhang (vgl. Erläuterungen zu diesem Artikel). Die Zulässigkeit entsprechender Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone beurteilt sich nach der Raumplanungsgesetzgebung.

### Abs. 2 Bst. d (neu)

Analog zu Absatz 1 Buchstabe c soll auch für Pächter die Möglichkeit der Unterstützung von Massnahmen zur Diversifizierung geschaffen werden. Zusätzliche Voraussetzung ist in diesem Fall die Begründung eines Baurechts oder die Vormerkung des Pachtvertrags im Grundbuch (Art. 106 Abs. 2 Bst. c).

### Abs. 5

Für Massnahmen nach Absatz 1 Buchstabe c (neu) bzw. Absatz 2 Buchstaben b und d (neu) sind die pauschalen Investitionskredite nicht zweckmässig, weil die Verhältnisse viel zu unterschiedlich sind und damit eine sinnvolle Pauschalierung nicht möglich ist. Deshalb soll der Bundesrat ermächtigt werden, in diesen Fällen Ausnahmen von der pauschalen Gewährung der Investitionskredite vorzusehen.

## Art. 107 Investitionskredite für gemeinschaftliche Massnahmen

### Abs. 1 Bst. b

Diese Änderung entspricht der Anpassung von Artikel 94 Absatz 2 Buchstabe c (vgl. Begründung zu diesem Artikel). Im Gegensatz zu den Beiträgen sollen Investitionskredite auch im Talgebiet gewährt werden können, wobei auch hier die Restriktion nach Artikel 87 Absatz 2 (Wettbewerbsneutralität gegenüber Gewerbebetrieben, Pflicht zur Anhörung) gilt.

### Abs. 1 Bst. c (neu)

Mit kollektiver Selbsthilfe können die Produktionskosten gesenkt werden. Deshalb soll neu im Sinne einer Starthilfe der Aufbau bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen mit Investitionskrediten unterstützt werden. Solche Selbsthilfeorganisationen können juristische Personen (wie Genossenschaften, Aktiengesellschaften) oder einfache Gesellschaften sein, deren Mitglieder mehrheitlich Bewirtschafterinnen oder



sis des Aufwands, sondern auf Grund der erbrachten Leistungen berechnet werden. Dazu mussten vorgängig die Beratungsleistungen definiert und nach Kategorien und Tätigkeitsbereichen unterschieden werden. Zu den Leistungskategorien, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt werden, gehören die Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen, die Einzelberatung und die Projektbegleitung. Gesamthaft wird die Höhe der Finanzhilfe im bisherigen Rahmen bereitgestellt. Zwischen den Kantonen kann es allerdings zu Verschiebungen kommen.

Die beiden Beratungszentralen (LBL, SRVA) unterstützt der Bund seit 1994 über einen Pauschalbetrag für Leistungen, die vertraglich vereinbart sind. Das BLW und die Beratungszentralen haben für die dritte Vierjahresperiode 2002–2005 eine Leistungsvereinbarung unterzeichnet. Darin werden die erwarteten Leistungen formuliert und die zu erreichenden Ziele mit überprüfbaren Indikatoren und Standards vereinbart.

## 2.6.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

### *Art. 138*      Finanzhilfen

Die Sachüberschrift von Artikel 138 kann aus gesetzestechnischen Gründen gestrichen werden, da infolge der Aufhebung von Artikel 139 (vgl. unten) nur noch dieser Artikel im Abschnitt «Finanzhilfen» stehen bleibt.

#### *Abs. 1*

Die Möglichkeit zur besonderen Förderung der Beratung im Berggebiet, welche bisher Gegenstand von Artikel 139 Absatz 2 Buchstabe a war, wird neu in den Artikel 138 überführt.

#### *Abs. 2*

Hier wird der Grundsatz festgehalten, dass die von den Beratungszentralen und den Beratungsdiensten erbrachten Leistungen als Grundlage für die Ausrichtung der Finanzhilfe dienen. Damit soll darauf verzichtet werden, wie bisher die anrechenbaren Kosten zu bestimmen. Die Kantone werden freier in der Wahl, ob sie ihre Leistungen selber erbringen oder durch Dritte erledigen lassen wollen.

#### *Abs. 3 (neu)*

Dem Bundesrat soll die Kompetenz erteilt werden, an Stelle der anrechenbaren Kosten strategische Vorgaben zu machen, welche Leistungen er besonders fördern will. Diese Kompetenz nimmt er wahr, indem er in Abweichung zu heute die beitragsberechtigten Leistungskategorien und Tätigkeitsbereiche festlegt. Er kann die Leistungen verfeinert steuern, indem er für bestimmte Bereiche und Kategorien ein unterschiedlich hohes öffentliches Interesse definiert.

### *Art. 139*      Beitragssätze

Auf die Festlegung der detaillierten Beitragssätze auf Gesetzesstufe soll generell verzichtet werden. Der Bundesrat kann die nötigen Angaben in den Ausführungsbestimmungen zu Artikel 138 Absatz 3 machen.

## **2.7 Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)**

### **2.7.1 Ausgangslage und Konzept**

#### *Vorsorgliche Massnahmen*

Die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier, Pflanzen und der Umwelt werden in der Regel im Rahmen eines Risikoanalyseverfahrens getroffen. Dieses soll zeigen, ob das Ergreifen von Massnahmen angezeit und begründet ist.

Die Analyse beginnt mit der Beurteilung des Risikos: Ein Risiko besteht einerseits aus einem Ereignis mit möglichen nachteiligen Auswirkungen unterschiedlichen Grades (Gefahr) und andererseits aus der Häufigkeit, mit der dieses Ereignis eintreffen kann. Die Risikobeurteilung ist ein Ansatz, der sich auf reproduzierbare wissenschaftliche Daten stützt.

Die zweite Phase der Risikoanalyse wird mit dem Begriff «Risikomanagement» bezeichnet: In dieser Phase geht es darum zu entscheiden, ob Massnahmen ergriffen werden müssen und gegebenenfalls welche. Die Ergebnisse der Risikobeurteilung dienen als Entscheidungsgrundlage. In dieser Phase können zudem auch «weitere berechnete Faktoren» wie gesellschaftliche, ethische oder moralische Aspekte zum Tragen kommen. Der Entscheid hat ebenfalls nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und der Nichtdiskriminierung gegenüber früheren Entscheidungen zu erfolgen.

Das Risikomanagement gründet sich grösstenteils auf die Resultate der Risikobeurteilung, die ihrerseits auf wissenschaftlichen Daten beruht. In gewissen Fällen sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse für eine Beurteilung unzureichend. Daher kann es vorkommen, dass bei einem Ereignis von nachteiligen Auswirkungen ausgegangen wird, obwohl ein wissenschaftlicher Nachweis dafür noch fehlt. In solchen Fällen müssen Massnahmen nach dem Vorsorgeprinzip angeordnet werden können.

Vorsorgemassnahmen sind einstweiliger Natur. Zur Vermeidung von Missbräuchen hat sich das Ergreifen von Vorsorgemassnahmen auf Fälle zu beschränken, in denen diese Vorgehensweise gerechtfertigt ist. Vorsorgliche Massnahmen können beschlossen werden, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Ereignis nachteilige Auswirkungen hat. Möglich sind vorsorgliche Massnahmen auch in Fällen mit erhöhter Gefahr für die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen oder für die Umwelt. Vorsorgliche Massnahmen dürfen nur angeordnet werden, wenn die Risikohypothesen wissenschaftlich plausibel sind.

In der Schweiz werden im Bereich der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe (Produktionsmittel) bereits vorsorgliche Massnahmen getroffen. Allerdings ist die Möglichkeit, sie zu ergreifen, im Gesetz nicht klar festgelegt. Auf nationaler und internationaler Ebene gilt das Vorsorgeprinzip vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Im Zuge der BSE-Problematik wird die Befolgung dieses Grundsatzes immer häufiger auch im Zusammenhang mit der Produktion von Nahrungs- und Produktionsmitteln (insbesondere Futtermittel) verlangt.

Im Landwirtschaftsbereich könnten Vorsorgemassnahmen bei der Zulassung von Produktionsmitteln (Futtermittel, Dünger, Pflanzenschutzmittel und Saatgut) und im Rahmen phytosanitärer Massnahmen gegen die Einschleppung neuer Pflanzenschädlinge zur Anwendung kommen. Nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen (Art. 159 Abs. 1 LwG) können Produktionsmittel in den Handel gebracht werden, wenn:

- sie sich für die vorgesehene Verwendung eignen;
- sie keine unannehmbaren nachteiligen Nebenwirkungen haben;
- aus den damit behandelten Ausgangsprodukten Lebensmittel hergestellt werden, die den Bestimmungen des Lebensmittelrechts entsprechen.

Im Allgemeinen wird die Vermarktung von Produktionsmitteln eingeschränkt, wenn auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse erwiesen ist, dass sie unannehmbare nachteilige Nebenwirkungen für Mensch, Tier oder Umwelt haben können. Vorsorgliche Massnahmen zur Einschränkung der Vermarktung und der Verwendung einzelner Produkte oder Verfahren können sich aber auch aufdrängen, wenn auf Grund einer plausiblen, aber noch nicht bewiesenen wissenschaftlichen Hypothese solche Nebenwirkungen zu befürchten sind. Deshalb soll die Möglichkeit, Vorsorgemassnahmen zu ergreifen, im LwG verankert und auch der Rahmen definiert werden, in dem entsprechende Massnahmen getroffen werden können. Beim Vollzug von Vorsorgemassnahmen werden die internationalen Entwicklungen in diesem Bereich, insbesondere die Arbeiten des Codex Alimentarius sowie der EG, berücksichtigt. Bei der Anwendung der Vorsorgemassnahmen müssen Elemente wie die Verhältnismässigkeit, das Diskriminierungsverbot oder das Kohärenzgebot beachtet werden.

### *Pflanzenschutzfonds*

Der Bund beteiligt sich finanziell an den Kosten, die den Kantonen aus der Bekämpfung besonders gefährlicher Organismen für die Pflanzen (z.B. Feuerbrand) und aus der Entschädigung der davon Betroffenen entstehen. Die Ausgaben des Bundes für Pflanzenschutzmassnahmen werden durch den sogenannten Pflanzenschutzfonds gedeckt (Art. 157 LwG), welcher durch einen Teil der in der Agrareinfuhrverordnung<sup>86</sup> festgelegten zweckgebundenen Zollanteile geäufnet wird (rund 3 Mio. Franken pro Jahr).

Die Höhe der Ausgaben für Pflanzenschutzmassnahmen ist jährlichen Schwankungen unterworfen, je nach den von den Kantonen zu treffenden Bekämpfungsmassnahmen. Für das Jahr 2000 betrug der Bundesbeitrag 5,7 Millionen Franken. Insgesamt werden die Einnahmen heute von den Ausgaben übertroffen. So geriet der Fonds Ende des Rechnungsjahres 2000 erstmals seit seiner Schaffung in die roten Zahlen. Zudem werden infolge des mit der EG abgeschlossenen Agrarhandelsabkommens, das die Abschaffung von Zöllen auf bestimmten Waren vorsieht, die Einnahmen stark zurückgehen. Im Einklang mit den finanzpolitischen Leitlinien des Bundesrates soll der Pflanzenschutzfonds aufgehoben werden. Im Zeitpunkt der Aufhebung wird ein allfälliger Positiv- bzw. Negativsaldo des Pflanzenschutzfonds der allgemeinen Bundeskasse gutgeschrieben bzw. geht zu deren Lasten.

Nach den geltenden Bestimmungen (Art. 156 LwG) kann Eigentümern eine Abfindung ausgerichtet werden, wenn ein Gegenstand durch behördlich angeordnete Abwehrmassnahmen in seinem Wert verringert oder vernichtet wird. Die Höhe dieser Abfindungen wird vom Bund festgelegt, wenn es sich um Massnahmen an der Landesgrenze handelt, und von den Kantonen, wenn es um Massnahmen im Innern des Landes geht. Im Rahmen des Handels mit Pflanzen, für die ein Pflanzenpass vorgeschrieben ist, ordnet jedoch auch der Bund Massnahmen im Innern des Landes an; die entsprechenden Abfindungsgesuche werden ebenfalls den Kantonen unterbreitet,

<sup>86</sup> Allgemeine Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEU); SR 916.01.

obwohl sie nichts mit den getroffenen Entscheiden zu tun haben. Dies soll derart geändert werden, dass der Bund die Möglichkeit erhalten soll, solche Gesuche direkt zu behandeln.

### *Produktionsmittel*

In der Gesetzgebung werden vier Gruppen landwirtschaftlicher Hilfsstoffe (Produktionsmittel) unterschieden: Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial (Saat- und Pflanzgut). Diese Stoffe dürfen nach Artikel 159 LwG nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie zum vorgesehenen Gebrauch geeignet sind und bei vorschriftsgemässer Verwendung keine unannehmbaren negativen Nebenwirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt haben.

Gemäss geltendem LwG (Art. 160 Abs. 1) hat der Bundesrat Vorschriften über die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Produktionsmitteln zu erlassen. Das LwG enthält jedoch keine Bestimmung, die dem Bundesrat eine direkte Regelung der Verwendung von Produktionsmitteln erlauben würde. Diese Lücke kann bei Produktionsmitteln, die von den Landwirtinnen und Landwirten hergestellt und daher nicht im Sinne der Definition in Verkehr gebracht werden, problematisch sein.

Die heutige Fassung von Artikel 160 LwG erlaubt es dem Bundesrat nur, die Saatgut- und Futtermittelproduktion der Zulassungspflicht zu unterstellen. Auf die Herstellung anderer Produktionsmittel ist diese Bestimmung nicht anwendbar. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass bspw. bei bestimmten Düngerarten eine Kontrolle der Produktionsbedingungen wünschbar ist, um die Endqualität der in den Handel gelangenden Erzeugnisse zu gewährleisten. Einige Kantone haben deshalb ein Bewilligungsverfahren für Komposthalden eingeführt.

Aus den erwähnten Gründen soll eine Bestimmung ins LwG aufgenommen werden, welche es dem Bundesrat ermöglicht, im Bedarfsfall die Verwendung von Produktionsmitteln einzuschränken und die Produktion von Düngern und Pflanzenschutzmitteln der Zulassungspflicht zu unterstellen, wenn die Produktionsbedingungen die Erfüllung der Anforderungen für das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse massgeblich beeinflussen.

Im Bereich der Produktionsmittel (insbesondere bei den Pflanzenschutzmitteln) stellt sich zudem ein Problem im Zusammenhang mit dem autonomen Nachvollzug von Zulassungsentscheiden, die in der EU gefällt wurden. Bei diesen Entscheiden kann es sich um Neu- oder Wiederzulassungen, insbesondere aber auch um einen Widerruf einer bestehenden Zulassung handeln. In Artikel 160 Absatz 6 LwG hat der Gesetzgeber bereits heute die Anerkennung von ausländischen Zulassungen geregelt, die auf gleichwertigen Anforderungen beruhen, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Produktionsmittel vergleichbar sind. Hingegen fehlt eine gesetzliche Grundlage, um ausländische Entscheide auch bei einem Widerruf der Zulassung anerkennen zu können. Diese Gesetzeslücke soll geschlossen werden.

## **2.7.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen**

Der im geltenden Gesetz verwendete Ausdruck «landwirtschaftliche Hilfsstoffe» zur Bezeichnung von Düngern, Pflanzenschutzmitteln, Saatgut und Futtermitteln ist unklar. Mit dem neuen Begriff «Produktionsmittel» lässt sich besser erfassen, was damit gemeint ist: Im Rahmen einer Politik, welche alle Aspekte der Nahrungsmittelsi-

cherheit vom Stall bis zum Tisch abdeckt, macht dieser Ausdruck deutlich, dass man sich am Beginn der landwirtschaftlichen Produktionskette befindet. Diese Änderung hat materiell keinen Einfluss auf das Zulassungsverfahren für Produktionsmittel.

Die neuen Artikel 148a und 159a sowie die Anpassung von Artikel 160 leisten einen Beitrag zur besseren Kontrolle der Lebensmittelkette vom Feld bis auf den Tisch. Sie stärken damit das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel.

#### *Art. 148*

##### *Abs. 2 (neu)*

In Artikel 159 werden die Bedingungen genannt, unter denen Produktionsmittel importiert oder in Verkehr gebracht werden dürfen. Neben den mit dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt zusammenhängenden Anforderungen («keine unannehmbaren Nebenwirkungen»), verlangt diese Bestimmung, dass mit Produktionsmitteln behandelte landwirtschaftliche Erzeugnisse den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung genügen müssen. Somit ist die Produktsicherheit bereits im Verfahren, das bis zum Inverkehrbringen von Produktionsmitteln zu durchlaufen ist, ein zentrales Anliegen.

Das wichtige Ziel der Sicherheit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen soll zusätzlich in Artikel 148 (Abs. 2) als Grundsatz für den 7. Titel des LwG verankert werden.

#### *Art. 148a (neu)* Vorsorgemassnahmen

##### *Abs. 1*

Absatz 1 legt die Bedingungen fest, unter denen Vorsorgemassnahmen ergriffen werden können. Im Allgemeinen geschieht dies mittels einer Risikoanalyse, die wiederum auf gesicherten wissenschaftlichen Informationen beruht. Manchmal ist der Wissensstand jedoch ungenügend. In diesen Fällen können vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer unannehmbaren Nebenwirkung erheblich ist. Dies gilt ebenfalls, wenn die Nebenwirkung schwere Folgen für die menschliche und tierische Gesundheit sowie für die Umwelt hat. Vorsorgemassnahmen können hingegen nicht mit irgendeiner Hypothese begründet werden. Um Missbräuche zu verhindern, ist eine Beschränkung auf wissenschaftlich plausible Hypothesen bezüglich befürchteter Nebenwirkungen notwendig.

##### *Abs. 2*

Wenn neue wissenschaftliche Erkenntnisse eine genauere Risikoanalyse ermöglichen, sind deren Resultate zu berücksichtigen und die vorsorglichen Massnahmen innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend anzupassen.

##### *Abs. 3*

In Absatz 3 wird festgelegt, welcher Art die Vorsorgemassnahmen sein können. Die Bestimmungen von Buchstabe a umschreiben das primäre Anwendungsfeld der Vorsorgemassnahmen. Dank dem Zulassungsverfahren ermöglichen es diese Bestimmungen, bei der Einfuhr und dem Inverkehrbringen von Produktionsmitteln anzusetzen. In besonderen Fällen, wenn sich zum Beispiel rasch eine Anwendungseinschränkung aufdrängt, muss auch auf der Anwendungsstufe interveniert werden

können. Dies dürfte jedoch die Ausnahme sein, denn in der Regel genügen die Beschränkungen in Bezug auf das Inverkehrbringen, um die Probleme innert nützlicher Frist zu regeln. Buchstabe b betrifft Massnahmen zum Schutz von Pflanzen gegen gefährliche Schadorganismen (Quarantänemassnahmen).

Unter Umständen können wissenschaftliche Erkenntnisse, die nach der Verfügung von Vorsorgemassnahmen gewonnen werden, zum Schluss führen, dass diese Massnahmen nicht mehr gerechtfertigt und daher aufzuheben sind. Es könnte sich also zeigen, dass bestimmte Vorsorgemassnahmen unnötige Handelsbeschränkungen und damit finanzielle Verluste für die Akteure der Branche verursacht haben. In solchen Fällen ist bezüglich der Verantwortung des Bundes zu prüfen, ob die Haftungsvoraussetzungen nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes<sup>87</sup> gegeben sind.

#### *Art. 156* Abfindung für Schäden

##### *Abs. 2*

Nach heutiger Gesetzgebung werden die Abfindungen, die einem Eigentümer für einen Gegenstand gewährt werden können, der durch behördlich angeordnete Abwehrmassnahmen in seinem Wert verringert oder vernichtet wurde, bei Massnahmen an der Landesgrenze durch den Bund und bei Massnahmen im Innern des Landes durch die Kantone festgelegt. Im Zusammenhang mit der Produktion und der Vermarktung von Pflanzen, die phytosanitarischen Bestimmungen unterliegen, trifft der Bund jedoch auch Massnahmen im Innern des Landes. Durch die vorgeschlagene Änderung erhält er die Möglichkeit, die Abfindungen in solchen Fällen direkt zu bestimmen. Damit werden die Zuständigkeiten und die Verantwortlichkeit zwischen Bund und Kantonen klarer geregelt.

#### *Art. 157* Beiträge

Der heutige Artikel 157 wird aufgehoben, mit Ausnahme der Möglichkeit, privaten Organisationen für die Durchführung im Gesetz vorgesehener Kontrollen Beiträge zu gewähren. Die Ausgaben des Bundes für Pflanzenschutzmassnahmen, die heute über den Pflanzenschutzfonds gedeckt sind, sollen künftig durch die allgemeine Bundeskasse übernommen werden.

#### *Art. 159a (neu)* Verwendung

Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat, die Verwendung bestimmter Produktionsmittel auf Betriebsebene zu beschränken oder zu verbieten. Sie ergänzt die Einschränkung der Vermarktung und kann sich vor allem als nützlich erweisen, wenn Landwirtinnen und Landwirte Produktionsmittel selber herstellen können und diese daher nicht in Verkehr gebracht werden.

<sup>87</sup> Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz); SR 170.32.

*Abs. 2*

Gemäss den aktuellen Bestimmungen ist der Bundesrat legitimiert, die Produktion von Futtermitteln und pflanzlichem Vermehrungsmaterial sowie die Einfuhr und das Inverkehrbringen landwirtschaftlicher Produktionsmittel der Zulassungspflicht zu unterstellen. Die Änderung von Buchstabe a bezweckt, dass die Zulassungspflicht, der gegenwärtig vermarktete Produktionsmittel unterstehen, auch für Personen gelten kann, die diese in Verkehr bringen. Die gesetzliche Anpassung ermöglicht folglich, den Futtermittelhandel der Zulassungs- und Buchführungspflicht über die vermarkteten Futtermittel zu unterstellen. Diese Anforderungen betreffend die Rückverfolgbarkeit sind in der EU bereits heute massgebend.

Mit der Präzisierung von Buchstabe b können die Produzentinnen und Produzenten von Saatgut und Futtermitteln einer Zulassungspflicht unterstellt werden, was der heutigen Praxis entspricht.

Zusätzlich zur Möglichkeit, die Produktion von Saatgut und Futtermitteln zu regeln, soll der Bundesrat nach der Bestimmung von Buchstabe c auch bei anderen Produktionsmitteln (Dünger und Pflanzenschutzmittel) eingreifen können, wenn die Kontrolle der Produktionsbedingungen das wirksamste Mittel darstellt, um die Einhaltung der Anforderungen an die Vermarktung zu garantieren. Dies kann insbesondere bei organischen Düngern wie Kompost der Fall sein, aber auch bei anderen Produktionsmitteln, die aus Organismen bestehen. Diese Bestimmung steht in direktem Zusammenhang mit einer besseren Kontrolle der Lebensmittelkette, die mit der Herstellung der landwirtschaftlichen Produktionsmittel, insbesondere der Dünger, beginnt. Da diese Bestimmung die Einhaltung der Anforderungen an die Vermarktung erleichtern soll, gilt sie nur für Produktionsmittel, die in Verkehr gebracht werden.

*Abs. 6*

In der heutigen Fassung ermächtigt dieser Absatz den Bundesrat, Bestimmungen über die Anerkennung von ausländischen Zulassungen, Prüfberichten und Konformitätsbescheinigungen zu erlassen. In logischer Konsequenz dazu soll neu der Bundesrat die Kompetenz erhalten, solche Bestimmungen auch für den Widerruf einer ausländischen Zulassung zu erlassen. Dabei soll der Grundsatz gelten, dass auf gleichwertigen Anforderungen beruhende Zulassungen und deren Widerrufe anerkannt werden, soweit die agronomischen und umweltrelevanten Bedingungen für den Einsatz der Produktionsmittel vergleichbar sind. Der Bundesrat soll aber zur Erhaltung des nötigen Handlungsspielraums für die Sicherung der spezifischen Bedürfnisse der schweizerischen Landwirtschaft (bspw. Spezialkulturen) Ausnahmen vorsehen können. Diese werden auf Verordnungsstufe präzisiert.

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

### **2.8.1 Ausgangslage und Konzept**

#### *Rechtsschutz*

Auf Grund des geltenden Textes von Artikel 166 Absatz 2 LwG sind die Rechtsschutzmassnahmen nicht klar und vollständig geregelt. So sind heute Beschwerden gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen an die Rekurskommission EVD im

Bereich des 4. und 5. Titels des LwG nicht zulässig. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass diese Einschränkung im Zusammenhang mit der Gewährung von Betriebshilfedarlehen und Investitionskrediten zu weit geht.

### *Strafbestimmungen*

Nach Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe f LwG können nur Massnahmen gegen Personen angeordnet werden, die ohne Bewilligung Reben pflanzen. Wer gegen Bestimmungen in der Weinwirtschaft verstösst, kann gegenwärtig weder mit einer Verwaltungsmassnahme noch über eine Strafbestimmung nach LwG bestraft werden.

Nach Artikel 175 Absatz 2 LwG werden Personen, welche die Vorschriften über die Ein-, Aus- oder Durchfuhr verletzen, nach der Zollgesetzgebung verfolgt und bestraft. Diese Kompetenzregelung hat sich seit Inkrafttreten der Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde des GATT/WTO als wenig effizient erwiesen. Insbesondere bei Marktordnungen mit häufigen Freigaben von Zollkontingentsteilmengen, die mit kurzen Ausnützungsfristen verbunden sind, ergab sich für die Jahre 1995–1997 ein eigentlicher Vollzugsnotstand. Ein Grossteil der im Bereich der Kontingentsbewirtschaftung für Früchte und Gemüse festgestellten Kontingentsüberschreitungen (rund 10 000 Fälle) mussten zu Beginn des Jahres 2000 mangels Verfügbarkeit der personellen Ressourcen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung abgeschrieben werden.

Seit 1998 informiert das BLW die Importeure regelmässig über die von ihm festgestellten Unregelmässigkeiten und verlangt von den Betroffenen eine Stellungnahme. Mit diesem Vorgehen kann seither eine grosse Zahl von Unstimmigkeiten technischer Natur eliminiert werden. Trotzdem harren bei der Einfuhr von Früchten und Gemüsen seit 1998 festgestellte Kontingentsüberschreitungen bzw. Einfuhren ohne Kontingent weiterhin der Erledigung. Dies trifft auch in anderen Marktordnungen zu, wie bspw. bei Schnittblumen oder beim Geflügel. Von Branchenseite wurde der Vorschlag eingebracht, diejenigen Unregelmässigkeiten, denen offensichtlich bloss eine Verletzung der Sorgfaltspflicht zugrunde liegt und die keinen betrügerischen Hintergrund haben, durch das BLW vollziehen zu lassen.

## **2.8.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen**

*Art. 166* Im Allgemeinen

*Abs. 2*

Entgegen der bisherigen Regelung soll das zuständige Bundesamt Verfügungen letzter kantonaler Instanzen bezüglich der Gewährung von Betriebshilfedarlehen (Art. 78 ff.; soziale Begleitmassnahmen) und Investitionskrediten (Art. 105 ff.) an die Rekurskommission EVD weiterziehen können. Damit besteht die Möglichkeit, in Zukunft auch Verfügungen unter dem sogenannten Grenzbetrag (Art. 108) anzufechten, was zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis erforderlich ist. Nach Absatz 3 besteht dieses Rechtsmittel zwar grundsätzlich; für Massnahmen des 4. und 5. Titels wird es heute aber durch den letzten Satz von Absatz 2 aufgehoben. Diese Einschränkung soll deshalb für Betriebshilfedarlehen und Investitionskredite gestrichen werden.

Für die Gewährung von Beiträgen nach Artikel 93 wird die bisherige Regelung beibehalten. Beiträge werden durch das zuständige Bundesamt mit Beschwerdemöglichkeit an die Rekurskommission EVD verfügt, weshalb die Einschränkung in Absatz 2 zu keinen Problemen führt. Nach wie vor soll gewährleistet sein, dass kantonale Verfügungen betreffend Strukturverbesserungen, an welche Bundesbeiträge ausgerichtet werden, nicht an die Rekurskommission EVD weitergezogen werden können. Die Gründe liegen bei den kantonale geregelten Verfahren, die den Rechtsmittelweg an das kantonale Verwaltungsgericht, eventuell an das Bundesgericht, vorsehen. Ein zweiter Rechtsmittelweg muss hier ausgeschlossen werden. Dieser Sachverhalt war auch die seinerzeitige Begründung für die Beschränkung in Absatz 2.

#### *Art. 173* Übertretungen

##### *Abs. 1 Bst. f*

Verstösse gegen die Klassierungsbestimmungen oder die Nichteinhaltung der Pflichten beim Handel mit Wein gemäss Artikel 68 Absatz 1 LwG (Eintragung ins Handelsregister, Abgabe des Inventars. usw.) können heute lediglich über den Umweg von Artikel 292 des Strafgesetzbuches<sup>88</sup> (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) geahndet werden, wobei vorgängig eine Verfügung zu erlassen ist. Mit der Ergänzung wird die Lücke im LwG geschlossen, so dass eine direkte und verwaltungsökonomisch effiziente Behandlung der Verstösse möglich wird. Mit dieser Änderung werden keine Doppelspurigkeiten zur Lebensmittelgesetzgebung geschaffen.

#### *Art. 175* Strafverfolgung

##### *Abs. 2*

Die bei einzelnen Marktordnungen bestehenden Rückstände im Vollzug führen zu einer Benachteiligung der sich korrekt verhaltenden Importeure und zu Marktverzerrungen. Die Situation führt zu Rechtsunsicherheiten und stellt einen Anreiz zur Umgehung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen dar.

Das BLW verwaltet die den Importeurinnen und Importeuren zugeteilten Zollkontingentsanteile auf Grund der ihm von der Eidgenössischen Zollverwaltung übermittelten Einfuhrdaten. Es kann somit als erste Amtsstelle Abweichungen von den zugewiesenen Importrechten feststellen. Die Fristen für die Behandlung von Unstimmigkeiten können durch eine direkte Erledigung der Fälle durch das BLW wesentlich verkürzt werden.

Gestützt auf Artikel 169 kann das BLW bei Zuwiderhandlungen gegen das LwG gegenüber fehlbaren Importeurinnen und Importeuren u.a. Verwaltungsmaßnahmen anordnen. Es scheint deshalb sinnvoll, dass das BLW in bestimmten Fällen auch die effektiv geschuldeten Zollabgaben bei den Importeurinnen und Importeuren im Auftrag und in Vertretung der Eidgenössischen Zollverwaltung nachfordern kann. Gestützt auf Artikel 142 Absatz 2 des Zollgesetzes<sup>89</sup> ist diese Kompetenzdelegation an das BLW am 13. Februar 2002 durch die Einfügung von Artikel 151a in die Zollverordnung<sup>90</sup> beschlossen worden.

<sup>88</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB); SR **311.0**.

<sup>89</sup> Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG); SR **631.0**.

<sup>90</sup> Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz (ZV); SR **631.01**; AS **2002** 326.

Bezüglich Strafen soll inskünftig bei der Kontingentsverwaltung in besonders leichten Fällen nicht zwingend ein Strafverfahren durchgeführt werden müssen. Die Entscheidungskompetenz über die Beurteilung von Zuwiderhandlungen als besonders leichte Fälle liegt heute bei der Eidgenössischen Zollverwaltung. Inskünftig soll diese Beurteilung auf Grund des LwG durch das BLW erfolgen können. Diese Teilanwendung des Opportunitätsprinzips wird – analog zu Artikel 173 Absatz 5 – durch eine Ergänzung von Artikel 175 Absatz 2 gesetzlich verankert. Als besonders leicht gelten Fälle, denen offensichtlich eine geringe Verletzung von Sorgfaltspflichten zugrunde liegt, wie bspw. ein Verschrieb bei der Deklaration der Generaleinfuhrbewilligungsnummer, ein Übermittlungsfehler beim Deklarations-, Zollannahme- oder Abfertigungsdatum. Zusätzlich müsste auch die Bedingung erfüllt sein, dass geschuldete und vom BLW in Rechnung gestellte Abgaben sofort bezahlt werden. Die Bestimmung soll nicht restriktiver als jene in Artikel 52 der Revisionsvorlage des Strafgesetzbuches ausgelegt werden. Die Einstufung von Straftaten als geringfügig erfolgt in Analogie zu den Erläuterungen in Ziffer 213.31 («Fehlendes Strafbedürfnis») der Botschaft vom 21. September 1998<sup>91</sup> zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes).

## **2.9 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)**

Die vorgeschlagenen Änderungen im 9. Titel LwG betreffen den Vollzug. Eine verstärkte, die Kontrollen und die Sanktionierung von Zuwiderhandlungen umfassende Koordination entspricht dem Anliegen zahlreicher Vernehmlasser. Entgegen den Befürchtungen verschiedener Opponenten der in der Vernehmlassung unterbreiteten Vorschläge (Anpassung Art. 181 und 182 LwG) sind damit jedoch keine Kompetenzverschiebungen verbunden, und die heutigen Zuständigkeiten bleiben gewahrt.

### **2.9.1 Ausgangslage und Konzept**

#### *Internationale Vereinbarungen im Agrarbereich*

Nach Artikel 166 Absatz 2 BV obliegt es grundsätzlich der Bundesversammlung, Staatsverträge zu genehmigen. In gewissen Fällen ist jedoch der Bundesrat ermächtigt, Verträge selbstständig abzuschliessen. Dies trifft dann zu, wenn die Bundesversammlung die Vertragsabschlusskompetenz an den Bundesrat delegiert hat, oder bei Verträgen von beschränkter Tragweite. Die Vertragsabschlussermächtigung des Bundesrates ist in einem Bundesgesetz oder in einem von der Bundesversammlung genehmigten Staatsvertrag zu regeln. Dieser Grundsatz wird in Artikel 47<sup>bis b</sup> Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>92</sup> präzisiert. Zweck der Übertragung der Vertragsabschlusskompetenz an den Bundesrat ist es, die Bundesversammlung von einer Vielzahl von meist bilateralen Vertragsgeschäften zu entlasten, die einen bestimmten Themenkomplex oft technischer Natur betreffen und sich materiell auf ein klar abgegrenztes Gebiet beschränken. In allen diesen Fällen soll es möglich sein,

<sup>91</sup> BBl 1999 1979

<sup>92</sup> Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVg); SR 171.11.

das Parlament nicht in Anspruch nehmen zu müssen. Materielle Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Delegation ist, dass es sich nicht um Blankodelegationen handelt und möglichst klare Richtlinien für die Vertragsgestaltung gegeben werden. Agrarhandelsabkommen sind grundsätzlich ausgenommen. So wahrt die Bundesversammlung ihre Mitwirkungsrechte beim Vertragsabschluss, die nicht nur formeller, sondern grundsätzlich auch materieller Natur sind.

Im vermehrt international ausgerichteten Agrarbereich gibt es eine Vielzahl von Vereinbarungen weitgehend technischer Natur mit staatsvertraglichem Charakter, insbesondere in den verschiedenen Agrarabkommen:

- Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1999<sup>93</sup> enthält bspw. umfangreiche Listen von Weinbauerzeugnissen (Anhang 7: 155 Seiten). Ebenso technischer Natur sind die Anlagen zu den Anhängen 4 (Pflanzenschutz) und 5 (Futtermittel), welche teilweise gar noch nicht erstellt worden sind bzw. schon vor dem Inkrafttreten des Abkommens überholt und den Entwicklungen in der Schweiz und in der EG angepasst werden müssen. Ein weiteres Beispiel ist Anhang 6 des genannten Agrarabkommens mit der EG über den Handel mit Saatgut, dessen Anlage 3 (von der Schweiz anerkannte Ausnahmeregelungen der Gemeinschaft) die Liste der EG-Kommissionsentscheide enthält, durch welche einzelne Mitgliedstaaten strengere Vorschriften für *Avena fatua* (Flughafer) in Futterpflanzen-saatgut und Getreidesaatgut erlassen dürfen.
- Auch das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen vom 6. Dezember 1951<sup>94</sup> sieht Weiterentwicklungen wie etwa phytosanitarische Bestimmungen oder die Anerkennung internationaler Normen im Bereich von Zusatzstoffen und Produktionsmitteln vor. Im Weiteren werden laufend Vereinbarungen über die Zulassung ausländischer Prüfverfahren und Konformitätsbescheinigungen im Bereich des Pflanzenschutzes und der Produktionsmittel abgeschlossen. Je nach ihrer Ausgestaltung bedürfen solche Vereinbarungen heute einer parlamentarischen Genehmigung.
- Das noch nicht ratifizierte International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture vom 13. November 2001 sieht u.a. vor, dass die Vertragsparteien die Weitergabe von genetischem Material aus den Genbanken gemäss einem standardisierten Vertrag (Material Transfer Agreement) vornehmen müssen. Der internationale Austausch von Material unter staatlich kontrollierten Genbanken sollte auf Amtsstufe vollzogen werden können.
- Das Internationale Getreideabkommen vom 5. Dezember 1994<sup>95</sup> enthält keine wesentlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten mehr; seine Neuverhandlung steht in den nächsten Jahren bevor und müsste ohne die hier vorgeschlagene Kompetenzdelegation erneut vom Parlament ratifiziert werden.

93 BB1 1999 6929

94 SR 0.916.20

95 SR 0.916.111.311

- Auch im Verhältnis mit dem Fürstentum Liechtenstein ist es immer wieder notwendig, Vereinbarungen zu treffen, mit welchen das gute Funktionieren des Agrarinnenmarktes zwischen den beiden Ländern sichergestellt wird.
- Ähnlich verhält es sich mit Enklaven. Bspw. werden heute an Landwirtinnen und Landwirte in der Enklave Büsingen, welche zum schweizerischen Zollgebiet gehört, Beiträge ausgerichtet, und zwar 80 Prozent der Direktzahlungen nach der Direktzahlungsverordnung<sup>96</sup> und 100 Prozent der Beiträge nach der Ackerbaubeitragsverordnung<sup>97</sup>. Damit die jeweiligen Bedingungen und Voraussetzungen für die Ausrichtung der verschiedenen Beiträge auch für die Landwirtinnen und Landwirte in Büsingen festgelegt und der Entwicklung im Inland angepasst werden können, soll das BLW die Möglichkeit erhalten, entsprechende Vereinbarungen mit Deutschland abzuschliessen, welche auch die Einhaltung landwirtschaftsrelevanter Vorschriften vorsehen.

Eine Delegation der parlamentarischen Staatsvertragskompetenz erscheint in diesen Fällen als durchaus sinnvoll und geeignet, das Parlament zu entlasten. Nicht delegiert werden können Staatsverträge, welche dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen.

#### *Verfolgung von Zuwiderhandlungen*

In den letzten Jahren sind beim Vollzug der Deklarationsvorschriften, sowohl was die Herkunft als auch die Produktionsmethoden betrifft, Schwierigkeiten zu Tage getreten. Die Akzeptanz der Deklarationsvorschriften ist bei den betroffenen Verarbeitungs- und Handelsbetrieben gering. Die Vorschriften werden teilweise als lästig empfunden. Der Vollzug der Deklarationsvorschriften auf Kantonsebene liegt bei den Kantonschemikern. Diese sind gleichzeitig für die Einhaltung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften im Lebensmittelverkehr zuständig, denen sie richtigerweise höhere Priorität einräumen.

Trotz zusätzlicher Anstrengungen in jüngster Zeit kann die Umsetzung der Deklarationsvorschriften insgesamt noch verbessert werden, so dass zusätzliche Koordinationsmassnahmen angezeigt sind. Der umformulierte Artikel 182 LwG wird einen wesentlichen Beitrag leisten, um die Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen die Deklarationsvorschriften besser koordinieren zu können. Die vorgeschlagene Lösung ist zweckmässig, weil die gleichen Warenkategorien betroffen sind wie beim Schutz von Kennzeichnungen (bestehender Bst. a) und weil ein enger Zusammenhang besteht zu den Vorschriften über die Ein-, Durch- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse (bestehender Bst. b). Für die Lebensmittel findet sich eine ergänzende Regelung in Artikel 36 Absatz 5 des Lebensmittelgesetzes<sup>98</sup>.

Zur Verbesserung der Koordination im Bereich der Umsetzung der Kennzeichnungs- und Deklarationsvorschriften ist eine zusätzliche Aktivität des Bundes nötig. Hierfür sollen einem interdepartementalen Gremium, bestehend aus den beteiligten Bundesämtern, namentlich folgende Aufgaben übertragen werden:

- Unterstützung der kantonalen Vollzugsorgane beim Vollzug der Kennzeichnungs- und Deklarationsvorschriften;

<sup>96</sup> SR 910.13

<sup>97</sup> SR 910.17

<sup>98</sup> Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG); SR 817.0.

- Erlass von Durchführungsrichtlinien zur Umsetzung der Kennzeichnungs- und Deklarationsvorschriften;
- Einbezug der kantonalen Stellen in die Kontrolle der Verwendung geschützter Kennzeichnungen;
- Oberaufsicht über die von den kantonalen Behörden ausgeführten Kontrollen zur Aufrechterhaltung einer minimalen Kontrollintensität in allen Kantonen;
- Koordination der Strafverfolgung in Fällen, in denen gleichzeitig mehrere Delikte vorliegen.

Letztere Aufgabe (Koordination der Strafverfolgung) soll illustriert werden. Würden bspw. gewöhnliche ausländische Eier eingeführt, an der Grenze als Verarbeitungseier deklariert, anschliessend als Schweizer Eier gestempelt und dann als Bio-Eier verkauft, lägen folgende Zuwiderhandlungen vor:

- Verletzung der Stempelungspflicht (Art. 12 Eierverordnung<sup>99</sup>); Verfolgung durch das BLW mit Sanktionen (Art. 169 LwG);
- Unberechtigte Verwendung der Kennzeichnung «Bio» (Art. 15 LwG); Verfolgung durch das BLW mit Sanktionen (Art. 169 LwG) und Anzeige beim kantonalen Richter (Art. 173 Abs. 1 Bst. a LwG);
- Zollwiderhandlung, da Verarbeitungseier zu einem tieferen Zollsatz eingeführt werden können als Konsumeier (Art. 10 Eierverordnung<sup>100</sup> und Art. 18 Zollgesetz<sup>101</sup>); Verfolgung durch die zuständigen Zollorgane (Art. 175 Abs. 2 LwG);
- Falsche Deklaration als Herkunft «Schweiz» anstelle des tatsächlichen Herkunftslandes (Art. 18 Lebensmittelgesetz<sup>102</sup>); Verfolgung durch den Kantonschemiker durch Anzeige beim kantonalen Richter (Art. 48 Abs. 1 Bst. h und Art. 50 Lebensmittelgesetz);
- Fehlende Deklaration der Produktionsmethode «aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung», da der Nachweis fehlt, dass dem nicht so ist (Art. 2 Deklarationsverordnung<sup>103</sup>); Verfolgung durch den Kantonschemiker durch Anzeige beim kantonalen Richter (Art. 173 Abs. 1 Bst. b LwG).

Das interdepartementale Gremium soll die Behandlung und Sanktionierung solcher Fälle durch die beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone koordinieren. Nur auf diese Weise können für alle Verstösse kohärente Urteile und angemessene Strafmasse gewährleistet werden.

#### *Koordination der Kontrolltätigkeit*

Die Frage der Vollzugsoptimierung bei der Kontrolltätigkeit stellt sich im Zusammenhang mit anderen Rechtsbereichen. Weil sich das heutige Qualitätsverständnis der Konsumentinnen und Konsumenten nicht mehr nur auf das Endprodukt, sondern

<sup>99</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Eiermarkt (Eierverordnung, EiV); SR **916.371**.

<sup>100</sup> SR **916.371**

<sup>101</sup> Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG); SR **631.0**.

<sup>102</sup> Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG); SR **817.0**.

<sup>103</sup> Verordnung vom 3. November 1999 über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (LDV); SR **916.51**.

vielmehr auch auf die Produktionsmethode und den Verarbeitungsprozess bezieht, ist eine verstärkte Koordination der Kontrollen über alle betroffenen Bundesgesetze nötig (Art. 181 Abs. 1 LwG). Diese wichtige Aufgabe soll ebenfalls durch das interdepartementale Gremium erfüllt werden.

## 2.9.2 Erläuterung zu den Gesetzesänderungen

*Art. 177a (neu)* Internationale Vereinbarungen

*Abs. 1*

Die Delegation zum Abschluss neuer internationaler Vereinbarungen im Agrarbereich soll an den Bundesrat erfolgen; davon ausgenommen sind Agrarhandelsabkommen, soweit sie nicht schon auf Grund ihrer beschränkten Tragweite unter Artikel 47<sup>bis</sup>b Absatz 3 GVG<sup>104</sup> fallen. Gestützt auf Artikel 47<sup>bis</sup>b Absatz 5 GVG erstattet der Bundesrat den Räten jährlich Bericht über die von ihm oder vom Bundesamt abgeschlossenen Vereinbarungen.

*Abs. 2*

Bei Vereinbarungen technischer Natur und mit begrenzter Auswirkung insbesondere für Private soll das BLW zuständig sein, jedoch ausschliesslich im Einvernehmen mit den übrigen jeweils interessierten Verwaltungsstellen.

*Art. 181* Kontrolle

*Abs. 1*

Nebst dem LwG enthalten noch weitere Bundesgesetze Vorschriften und Auflagen für die Produktions- und Verarbeitungsbetriebe, namentlich das Tierseuchen-<sup>105</sup>, das Tierschutz-<sup>106</sup>, das Umweltschutz-<sup>107</sup> und das Lebensmittelgesetz<sup>108</sup>. Um die Kontrolltätigkeit der Vollzugsbehörden effizienter zu gestalten und die kontrollierten Betriebe zu entlasten, müssen die Kontrollen durch die betroffenen Behörden gemeinsam durchgeführt werden. An der rechtlichen Verantwortlichkeit der Kontrollorgane ändert sich dadurch nichts. Dagegen haben die mit Kontrollen beauftragten Organe ihre Abklärungen vor Ort vereint und koordiniert zu treffen. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind durch die mit der Oberaufsicht betrauten Bundesbehörden einzubeziehen. Der in Artikel 181 Absatz 1 beigefügte Satz soll dieses Vorgehen gewährleisten.

<sup>104</sup> Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG); **SR 171.11**.

<sup>105</sup> Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG); **SR 916.40**.

<sup>106</sup> Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (TSchG); **SR 455**.

<sup>107</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG); **SR 814.01**.

<sup>108</sup> Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG); **SR 817.0**.

Die Verfolgung der Zuwiderhandlungen auf dem Gebiet der Kennzeichnung, Ein-, Aus- oder Durchfuhr sowie der Deklaration landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist wettbewerbspolitisch von grosser Bedeutung. Firmen, welche die Vorschriften nicht einhalten, ziehen daraus i.d.R. finanzielle Vorteile. Daraus ergibt sich eine nicht tolerierbare Wettbewerbsverzerrung. Eine Verfahrenskoordination in den erwähnten Gebieten gehört als ständige Institution ins Rechtssystem. Artikel 182 ist deshalb als zwingende Vorschrift und unter Einbezug der Deklaration formuliert. Die Verpflichtung zur Koordination umfasst so die auch wettbewerbspolitisch wichtigen und in verschiedenen Erlassen geregelten Bereiche der Produktionsmethoden und der Herkunft landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Ausserdem wird die Reihenfolge der Absätze umgekehrt und der Grundsatz der generellen Vollzugskoordination vorangestellt.

### 3 Auswirkungen

Im Rahmen der AP 2007 erfolgt kein grundsätzlicher Umbau des agrarpolitischen Instrumentariums. Die vorliegende Teilrevision des LwG ist auf punktuelle Anpassungen einzelner Massnahmen fokussiert. Die Auswirkungen sind deshalb nicht derart tiefgreifend wie bei der Einführung der AP 2002. Nachfolgend sind jene Bereiche aufgeführt, in denen die gesetzlichen Anpassungsvorschläge relevante Auswirkungen haben.

#### 3.1 Bund

##### 3.1.1 Personell

Die personellen Auswirkungen der Änderungen im LwG betreffen vor allem das BLW:

**Pflanzenschutz und Produktionsmittel** Die Kontrollen bei der Herstellung gewisser Produktionsmittel bedingen zusätzliche Ressourcen. Ausgehend von den Kontrollen im Futtermittelbereich dürften diejenigen bei den Düngerherstellern eine bis zwei Arbeitsstellen beanspruchen. Die Möglichkeit, die Verwendung bestimmter Produktionsmittel auf Betriebsebene einzuschränken, hat einen erhöhten Arbeitsaufwand zur Folge, denn die Beachtung der Vorschriften muss vor Ort kontrolliert werden. Es kommen höchstens Stichprobenkontrollen in Frage, wobei die Synergien mit anderen Kontrolltätigkeiten in den Betrieben bestmöglich zu nutzen sind.

**Strafbestimmungen und Vollzug** Aus heutiger Sicht sollte der durch die Neuregelung der Strafverfolgung im Bereich Ein-, Aus- oder Durchfuhr (Nachforderung von Zollabgaben) entstehende Mehraufwand beim BLW über den Wegfall von Aufgaben im Bereich der Kontingentsbewirtschaftung aufgefangen werden können.

Dem Koordinationsgremium, das sich der Verbesserung des Vollzugs und der Verfolgung von Zuwiderhandlungen im Bereich der Kennzeichnungs-, der Einfuhr- und Ausfuhr- sowie der Deklarationsvorschriften annimmt, sollen Personen aus dem heutigen Etat der betroffenen Bundesstellen zur Verfügung stehen. Während der Einführungsphase wird das Sekretariat des Koordinationsgremiums durch das BLW gestellt.

Der personelle Mehrbedarf im Umfang von zwei bis drei Stellen besteht während der Umsetzungsperiode 2004–07. Danach können die zusätzlichen personellen Ressourcen insbesondere durch Einsparungen im Vollzug der Milchmarktordnung (Aufhebung der Milchkontingentierung) aufgefangen werden.

### **3.1.2                    Finanziell**

<b>Milchwirtschaft</b>	Für den heutigen Vollzug der Massnahmen hat der Bund mit den Administrationsstellen Milchkontingentierung (ASMK) und der Treuhandstelle Milch GmbH (TSM) Leistungsvereinbarungen getroffen, die jährlich mit rund 3,7 Millionen bzw. 2,8 Millionen Franken abgegolten werden. Mit dem schrittweisen Ausstieg aus der Milchkontingentierung ergibt sich hier ein Einsparungspotenzial.
<b>Viehwirtschaft</b>	Die Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch bringt neue Einnahmen für die allgemeine Bundeskasse. Aus heutiger Sicht werden folgende Grössenordnungen erwartet: 50 Millionen Franken für die Kontingentsperiode 2005; 100 Millionen Franken für die Kontingentsperiode 2006; 150 Millionen Franken ab der Kontingentsperiode 2007. Ein Teil der genannten Summen fällt jeweils im Vorjahr der entsprechenden Kontingentsperiode an, weil das Versteigerungsverfahren vorgängig abgewickelt wird und vor der Bezahlung der Zuschlagspreise nicht importiert werden darf. Mit diesen Mehreinnahmen können die für den Bund anfallenden Kosten der BSE-bedingten Schlachtabfallentsorgung (vgl. Teil IV der Botschaft) gedeckt werden. Mit der Einführung der Versteigerung geht die Abschaffung der Marktabräumung ab öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben sowie der Verzicht auf die Einstufung der Qualität lebender Tiere auf öffentlichen Märkten einher. Deshalb ergeben sich ab dem Jahr 2007 Einsparungen von rund 3 bis 4 Millionen Franken bei den in diesem Bereich getroffenen Leistungsvereinbarungen mit privaten Organisationen.
<b>Pflanzenbau</b>	Die Massnahme zur Anpassung der Produktion an die Erfordernisse des Marktes soll durch eine Umlagerung von Exportbeiträgen finanziert werden. Dem Bund entstehen dadurch keine Mehrausgaben.
<b>Weinwirtschaft</b>	Für die Umstellungsbeiträge im Rebba ist mit finanziellen Folgen im Umfang von rund 5 Millionen Franken pro Jahr während acht Jahren zu rechnen.
<b>Direktzahlungen</b>	Die Aufhebung der Begrenzungskriterien hat Mehrausgaben im Umfang von rund 32 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.
<b>Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen</b>	Die erforderlichen Mittel für die Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen belaufen sich auf rund 30 Millionen Franken (davon 20 Mio. Franken für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen). Die Umschulungsbefehle verursachen für den Bund Ausgaben in der Grössenordnung von 5 Millionen Franken pro Jahr.
<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Die Möglichkeit, dass der Bund die Abfindungen im Zusammenhang mit den durch ihn im Inneren des Landes angeordneten Massnahmen direkt bestimmen kann, führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 200 000 Franken. Dabei ist anzumerken, dass sich diese Massnahmen nur auf die Produktion und den Handel von Pflanzenmaterial erstrecken, welches den Bestimmungen über den Pflanzenpass unterliegt. Die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen weisen von Jahr zu Jahr grosse Schwankungen auf, da sie von der Intensität des Schädlingsbefalls und folglich von den Witterungsbedingungen abhängen. Gegenwärtig beteiligt sich der Bund bereits zu mindestens 50 Prozent an der Finanzierung dieser Abfindungen.

<b>Strafbestimmungen und Vollzug</b>	Die direkte Behandlung von leichten Verstössen gegen die Einfuhrregelung durch das BLW führt zu einer rascheren Verfügbarkeit der nachgeforderten Zollabgaben. Zusätzliche Einnahmen sind auch im Zusammenhang mit einem konsequenteren Vollzug von Zuwiderhandlungen gegen die Kennzeichnungs- und Deklarationsvorschriften zu erwarten. Die Einnahmen können in beiden Bereichen nicht beziffert werden.
<b>Zweckbindungen (Fonds)</b>	Die Aufhebung der Fonds (Fleischfonds, Preisausgleichskasse Eier, Rebbaufonds, Pflanzenschutzfonds) hat grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen, weil die bisher über zweckgebundene Einnahmen finanzierten Massnahmen neu im gleichen Umfang über die allgemeine Bundeskasse unterstützt werden sollen.

Die dargelegten finanziellen Auswirkungen der Anpassungen im LwG sind durch die vorgeschlagenen Zahlungsrahmen 2004–2007 abgedeckt (vgl. Teil II der Botschaft).

### **3.1.3 Ausgabenbremse**

Nach 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 Mio. Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Dies betrifft im LwG die Massnahmen nach Artikel 58 Absatz 2 (Marktanpassung Früchte und Gemüse), Artikel 66 Absatz 1 (Umstellungsbeiträge Rebbau), Artikel 70 Absatz 5 (Bezugsgrenzen bei den Direktzahlungen), Artikel 86a Absatz 1 (Umschulungsbeihilfen), Artikel 95 Absatz 4 (periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen), Artikel 106 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 Buchstabe d (Diversifizierung der Tätigkeiten) sowie Artikel 107 Absatz 1 Buchstabe c (Selbsthilfe). Mit den Änderungen von Artikel 94 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 107 Absatz 1 Buchstabe b werden bisher mögliche Finanzhilfen für gemeinsame Bauten und Einrichtungen auf die Vermarktung ausgedehnt, wofür jedoch keine wiederkehrenden Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nötig sein werden. Die in diesem Botschaftsteil unterbreiteten Vorschläge zur Anpassung des LwG halten die finanzpolitischen Leitplanken ein, wie sie im Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 skizziert sind (vgl. Teil II der Botschaft).

### **3.1.4 Informatik**

Auf die Informatik des Bundes haben die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen in jenen Bereichen Auswirkungen, in denen Datenbankanwendungen für den Vollzug und die Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen notwendig sind. Dies betrifft insbesondere die Direktzahlungen, die Massnahmen zur Strukturverbesserung, die neu vorgesehenen Umschulungsbeihilfen sowie die Versteigerung der Zollkontingente bei der Fleischeinfuhr und die Umstellungsbeiträge bei den Spezialkulturen. In Anlehnung an die Erfahrungen mit der Implementierung der AP 2002 sind für diese Weiterentwicklungen zusätzliche Mittel in der Grössenordnung von 1,75 Millionen Franken erforderlich. Neben dem ordentlichen Unterhalt reicht das heutige

EDV-Budget dafür nicht aus, weshalb die Finanzierung über Kompensationen innerhalb des BLW-Budgets sichergestellt werden muss.

### 3.2 Kantone und Gemeinden

<b>Weinwirtschaft</b>	Im Zusammenhang mit den Umstellungsbeiträgen im Rebbau werden die kantonalen Rebbauämter oder andere geeignete kantonale Stellen die Gesuche bearbeiten und die Kontrollen durchführen müssen. Der zusätzliche Arbeitsaufwand dürfte jedoch auf Grund des eingeschränkten Flächenumfanges (gesamtschweizerisch ca. 200 ha/Jahr) gering sein.
<b>Direktzahlungen</b>	Die Kantone sind im Rahmen der Administration der Direktzahlungen betroffen. Die Aufhebung gewisser Bezugsgrenzen und Beitragsabstufungen erfordert eine Anpassung der Formulare und Datenbanken. Nach dieser Initialarbeit wird sich der administrative Aufwand für die Kantone hingegen reduzieren.
<b>Soziale Begleitmassnahmen</b>	Im Zusammenhang mit der neuen Umschulungsbeihilfe sind allenfalls geeignete kantonale Stellen beizuziehen.
<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Zur bestmöglichen Nutzung der Synergien mit bestehenden Kontrollen könnten die Kantone einzelne der mit der Herstellung von Produktionsmitteln oder ihrer Verwendung in den Landwirtschaftsbetrieben zusammenhängenden Kontrollen übernehmen.  Die neuen Bestimmungen über die vorsorglichen Massnahmen sowie die Aufhebung des Pflanzenschutzfonds haben keine Auswirkungen auf die Kantone. Die Regeln bezüglich der Bundesbeteiligung an den Kosten, die den Kantonen aus der Bekämpfung besonders gefährlicher Organismen für die Pflanzen (z.B. Feuerbrand) und aus der Entschädigung der durch diese Massnahmen Betroffenen entstehen, bleiben unverändert.
<b>Koordination der Kontrolltätigkeit</b>	Über verschiedene Bundesgesetze hinweg soll die Kontrolltätigkeit besser koordiniert werden. Davon betroffen ist auch die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Eine Steigerung der Vollzugeffizienz liegt im Interesse der Kantone.

Die Gemeinden sind von den gesetzlichen Anpassungsvorschlägen nicht direkt betroffen.

### 3.3 Volkswirtschaft

Gemäss den Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999 sind bei Vorlagen des Bundes die volkswirtschaftlichen Auswirkungen aufzuzeigen. Mit der sogenannten «Regulierungsfolgenabschätzung» sollen die Bundesregulierungen nach einem einheitlichen Schema ökonomisch beurteilt werden<sup>109</sup>. Die nachfolgenden Ausführungen sind auf diese Vorgaben abgestimmt.

<sup>109</sup> EVD, Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung, Bern, 26. Juli 1999.

### 3.3.1 **Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns**

Die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns im Bereich der Landwirtschaft ergibt sich aus Artikel 104 BV. Danach ist der Bund verpflichtet, nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Leistungen über eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion erbringt. Dieser Verfassungsauftrag hat im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik (AP 2002) zu einer Totalrevision der landwirtschaftlichen Gesetzgebung geführt. Die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Agrarpolitik sind positiv (vgl. Ziff. 1.2). Deshalb ist es nicht angezeigt, die Grundzüge und Ziele der Agrarpolitik neu festzulegen.

Hingegen ist, abgestimmt auf die anstehenden Herausforderungen (vgl. Ziff. 1.5.2) und gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation (vgl. Ziff. 1.5.1), eine kontinuierliche Überprüfung und Optimierung der agrarpolitischen Massnahmen erforderlich. Dieser Prozess ergibt sich u.a. aus dem verfassungsrechtlichen (Art. 170 BV) und gesetzlichen (Art. 187 Abs. 13 LwG) Evaluationsauftrag sowie der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit, die Ziele möglichst effektiv und effizient zu erreichen. Vor diesem Hintergrund bezweckt die Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2004–2007 (AP 2007) primär, den Prozess zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Kontext der Nachhaltigkeit und Multifunktionalität voranzutreiben. Dazu sollen die gesetzlichen Bestimmungen punktuell angepasst werden:

- |                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Milchwirtschaft</b> | Im Rahmen der AP 2002 hat die Milchmarktordnung eine grundlegende Änderung erfahren, indem die staatlichen Preis- und Absatzgarantien sowie die parastaatlichen Organisationen abgeschafft wurden. Mit den vorliegenden Änderungsvorschlägen wird die Regulierungsdichte im Milchbereich weiter abgebaut, womit das Prinzip der staatlichen Subsidiarität noch verstärkt zum Tragen kommt.  |
| <b>Viehwirtschaft</b>  | Eine Vereinheitlichung der Importregime erhöht die Transparenz. Die vorgeschlagene Versteigerung der Teilzollkontingente beim Fleisch ist wettbewerbsgerechter als deren Verteilung auf Grund einer Inlandleistung. Mit den gesetzlichen Neuerungen bleibt das Prinzip der Subsidiarität des Staates insgesamt gewahrt.   |
| <b>Pflanzenbau</b>     | Die heutigen Massnahmen des Bundes zur Preisstützung im Obstbereich sind bezüglich Effektivität und Effizienz unbefriedigend. Deshalb sollen die Exportsubventionen teilweise in eine zeitlich befristete Massnahme zur Unterstützung von Marktanpassungsprogrammen im Früchte- und Gemüsesektor umgewandelt werden. Die Mitwirkung des Staates bei solchen Programmen ist angesichts der Höhe der erforderlichen Investitionen und der schwierigen Finanzlage zahlreicher Betriebe sinnvoll. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der Branche gefördert.  |
| <b>Weinwirtschaft</b>  | Auf Grund der Zusammenlegung und der sukzessiven Erhöhung der Weissweinkontingente ab 1996 sowie der Zusammenlegung der Weiss- und Rotweinkontingente auf den 1. Januar 2001 hat sich die Einfuhr von weissen Weinen in fünf Jahren beinahe verdreifacht. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Rebbauflächen den veränderten Marktverhältnissen anzupassen. Dabei übersteigen die notwendigen Umstellungen in einzelnen Fällen das Ausmass der normalen Erneuerung (jährlich 3–4% der Fläche). Deshalb soll der Bund die Umstellung mit zeitlich befristeten Finanzhilfen unterstützen können. |
| <b>Direktzahlungen</b> | Weil mit den Direktzahlungen gemeinwirtschaftliche und besonders ökologische Leistungen abgegolten werden (Leistungsoptik), sollen die sozial und politisch motivierten Begrenzungen weitgehend aufgehoben werden.  |

<b>Soziale Begleitmassnahmen</b>	Der Bund hat für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft zu sorgen (Art. 2 LwG). Um bestehende Hemmnisse im Struktur Anpassungsprozess beseitigen und gleichzeitig den Betroffenen Zukunftsperspektiven aufzeigen zu können, sollen flankierende Massnahmen (Umschulungsbeihilfen, Neuregelung Liquidationsgewinnbesteuerung) eingeführt werden.
<b>Strukturverbesserungen</b>	Für eine möglichst wirtschaftliche Erfüllung des Verfassungsauftrags ist die Landwirtschaft auf ausreichende Infrastrukturen angewiesen. Mit der Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen werden die Impulse im ländlichen Raum verstärkt und vermehrer Handlungsspielraum für eine unternehmerische Landwirtschaft geschaffen.
<b>Beratung</b>	Die Entschädigungen des Bundes an die kantonalen Beratungsdienste sollen sich nicht mehr am Aufwand orientieren, sondern werden im Rahmen einer Leistungsvereinbarung definiert. Damit hat der Bund die Möglichkeit, über strategische Vorgaben in einem gewissen Grad Einfluss auf die Beratung zu nehmen.
<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Die Vorschläge in diesem Bereich zielen primär darauf ab, die Sicherheit der Produktions- und Nahrungsmittel weiter zu verbessern. Damit verbunden sind höhere Kosten und ein administrativer Mehraufwand. Die zusätzlichen Regulierungen rechtfertigen sich angesichts der Entwicklungen auf den Nahrungs- und Produktionsmittelmärkten und liegen im öffentlichen Interesse.
<b>Strafbestimmungen und Vollzug</b>	Die Vorschläge bezwecken eine bessere Koordination des Vollzugs, ohne grundsätzlich neue Bestimmungen zu schaffen. Ein effizienter Vollzug trägt dazu bei, dass die Konsumentinnen und Konsumenten der Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel Vertrauen schenken. Ausserdem werden die kontrollierten Betriebe durch eine gebündelte Kontrolltätigkeit der Behörden entlastet.

### 3.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Von den Vorschlägen zur Anpassung des LwG ist in erster Linie der Sektor Landwirtschaft betroffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Ausmass der Auswirkungen auf die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen.

*Tabelle 19*

#### Auswirkungen der Vorschläge auf gesellschaftliche Gruppen

Massnahmenbereiche	Landwirtschaft	Gewerbe, Industrie, Handel	Konsumentinnen und Konsumenten	Steuerzahler
Milchwirtschaft	● ●	● ●	● ●	●
Viehwirtschaft	●	● ●	●	●
Pflanzenbau	●	○	●	●
Weinwirtschaft	●	○	●	●
Direktzahlungen	●	○	○	●
Soziale Begleitmassnahmen	●	○	○	●
Strukturverbesserungen	● ●	●	●	●
Beratung	○	○	○	○

Massnahmenbereiche	Landwirt- schaft	Gewerbe, Industrie, Handel	Konsumenten und Konsumenten	Steuerzahler
Pflanzenschutz und Produktionsmittel	●	●	● ●	●
Strafbestimmungen und Vollzug	●	●	● ●	●

*Legende:*

- ● Grosse Auswirkungen
- Geringe Auswirkungen
- Keine Auswirkungen

Die Art und Weise der Auswirkungen der Vorschläge werden nachfolgend in jenen Massnahmenbereichen umschrieben, in denen nennenswerte Effekte auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen zu erwarten sind.

*Auswirkungen auf die Landwirtschaft*

Zur Schätzung der Auswirkungen auf die Landwirtschaft – insbesondere auf das Einkommen – hat die FAT Berechnungen mit dem für diesen Zweck entwickelten Prognosemodell SILAS durchgeführt (vgl. Teil II der Botschaft). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Werte nicht primär von den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen abhängen, sondern vielmehr durch die Entwicklungen auf den Märkten und die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 beeinflusst werden.

**Milchwirtschaft**

Die vorgeschlagene Flexibilisierung wird die milchwirtschaftlichen Strukturen und die regionale Verteilung der Milchproduktion erheblich beeinflussen. Der laufende Restrukturierungsprozess und die Spezialisierung dürften sich beschleunigen. Dafür entfallen mittelfristig die heutigen Transferzahlungen für Miete und Kauf von Milchkontingenten. Die damit einhergehende Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine Voraussetzung, um die Marktchancen bei offeneren Grenzen besser ausschöpfen zu können.

**Viehwirtschaft**

Mit der Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch ist ein intensiverer Wettbewerb auf den nachgelagerten Stufen der Fleischwirtschaft verbunden. Davon dürften auch die Produzentinnen und Produzenten von Schlachtvieh profitieren.

**Pflanzenbau und  
Weinwirtschaft**

Die staatliche Unterstützung von Marktanpassungsprogrammen bei Früchten und Gemüse sowie im Weinbau ermöglicht den Produzentinnen und Produzenten eine raschere Reaktion auf veränderte Marktbedingungen. In einem härteren internationalen Wettbewerbsumfeld wird damit ein Beitrag zur Behauptung der Marktanteile geleistet. Ausserdem sind positive Auswirkungen auf die privatrechtlichen Rückbehalte zur Finanzierung des Absatzes von Produktionsüberhängen zu erwarten.

**Direktzahlungen,  
Strukturverbesserungen  
und soziale  
Begleitmassnahmen**

Die Vorschläge im Bereich der Direktzahlungen und Strukturverbesserungen vergrössern den unternehmerischen Handlungsspielraum. Die vorgesehenen Umschulungsbeihilfen eröffnen Perspektiven für jene Bäuerinnen und Bauern, die aus der Landwirtschaft aussteigen wollen. Insgesamt wird der Strukturanpassungsprozess mit diesen Massnahmen sozial flankiert. Ausserdem verbessern sich dadurch die Produktions- und Entwicklungsmöglichkeiten der in der Landwirtschaft verbleibenden Betriebe.

**Pflanzenschutz und Produktionsmittel**

Die Vorsorgemassnahmen könnten sich negativ auf die wirtschaftlichen Bedingungen der landwirtschaftlichen Produktion auswirken, wenn sie undifferenziert bei allen Hypothesen von Nebenwirkungen angewendet würden. Durch die Beschränkung der Anwendbarkeit auf wissenschaftlich wahrscheinliche Fälle mit schweren Folgen auf Mensch, Tier und Umwelt werden allfällige negative Auswirkungen jedoch in engen Schranken gehalten. Bei einer adäquaten Anwendung haben Vorsorgemassnahmen positive wirtschaftliche Auswirkungen, da sie Lebensmittelskandale vermeiden, die das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten und damit den Preis landwirtschaftlicher Erzeugnisse negativ beeinflussen würden.

Zusätzliche Vorschriften bezüglich Herstellung und Verwendung von Produktionsmitteln verursachen den Betroffenen höhere Kosten. Diese werden allerdings dadurch in Grenzen gehalten, dass die neuen Gesetzesbestimmungen wirklich nur im Bedarfsfall zur Anwendung kommen sollen. Zudem tragen diese Massnahmen zur besseren Kontrolle der gesamten Lebensmittelkette bei.

Die Anerkennung von ausländischen Zulassungen, vor allem aber von deren Widerruf, birgt die Gefahr in sich, dass die Palette der verfügbaren Produktionsmittel (vor allem Pflanzenschutzmittel) soweit reduziert wird, dass dadurch der Anbau gewisser Kulturen (vor allem Spezialkulturen) in Frage gestellt werden könnte. In der EU wird nämlich damit gerechnet, dass lediglich ein Viertel der heute verfügbaren Wirkstoffe im Markt bleiben wird. Dieser Situation kann mit der Regelung begegnet werden, wonach der Bundesrat Ausnahmen von der automatischen Übernahme ausländischer Zulassungsentscheide vorsehen kann.

**Strafbestimmungen und Vollzug**

Durch eine verbesserte Koordination der Kontrolltätigkeiten der Vollzugsbehörden werden die kontrollierten Landwirtschaftsbetriebe entlastet.

*Auswirkungen auf Gewerbe, Industrie und Handel***Milchwirtschaft**

Die Aussagen im Abschnitt Landwirtschaft zu den Auswirkungen der Vorschläge im Milchbereich treffen auch auf die Milchverarbeitungsbetriebe (Molkereien und Käseereien) zu. Eine weitere Liberalisierung des Milchmarkts ist für die nachgelagerten Stufen eine unabdingbare Voraussetzung für eine effizientere Milchverarbeitung. Nur so kann die Verarbeitungsindustrie ihre Strukturen optimieren und die Produktionskosten möglichst tief halten.

**Viehwirtschaft**

Die Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch führt zu einem intensiveren Wettbewerb unter den Importeuren, da mit dem heutigen Inlandleistungsprinzip der Kreis der Importberechtigten eingeschränkt ist. Neu sollen alle Marktakteure die Möglichkeit haben, direkt Zollkontingentsanteile zu erwerben. Dies weicht zementierte Strukturen auf, bringt die Margen der nachgelagerten Stufen unter Druck und verkleinert die nicht weiter gegebenen Kontingentsrenten.

**Strukturverbesserungen**

Die in die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen investierten Mittel kommen indirekt (als Folge der verbesserten wirtschaftlichen Situation der bäuerlichen Familien) und direkt (z.B. durch die Beschaffung von Investitionsgütern oder durch Bauten) auch den vor- und nachgelagerten Sektoren zugute, speziell dem (Klein-)Gewerbe im ländlichen Raum. Die Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten zur Diversifizierung in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten könnte zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten des Gewerbes führen. Deshalb sollen solche Tätigkeiten zur Förderung des unternehmerischen Handlungsspielraums nur in Gebieten unterstützt werden, wo keine unmittelbare Konkurrenzsituation mit Gewerbebetrieben besteht.

<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Die Aussagen im Abschnitt Landwirtschaft zu den Auswirkungen der Vorschläge im Bereich Pflanzenschutz und Hilfsstoffe treffen auch auf die Herstellung und den Handel von Produktionsmitteln zu.
<b>Strafbestimmungen und Vollzug</b>	Eine Neuordnung der Zuständigkeit für nachzufordernde Zollabgaben und die verstärkte Koordination der Kontrollen werden die Gleichbehandlung der betroffenen Wirtschaftskreise verbessern. Diese sind an einem wirkungsvollen Vollzug der Bestimmungen interessiert. Betriebe, die sich korrekt verhalten, werden nicht zusätzlich belastet. Der unlauteren Konkurrenz werden dagegen die durch die Nichteinhaltung der Vorschriften entstehenden Vorteile entzogen.

#### *Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten*

<b>Milchwirtschaft</b>	Bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung ist von Effizienzsteigerungen und Innovationen in der Milchwirtschaft auszugehen. Die Konsumentinnen und Konsumenten werden davon in Form tieferer Preise und einer breiteren Produktpalette profitieren.
<b>Viehwirtschaft</b>	Mit der Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch ist ein intensiverer Wettbewerb auf den nachgelagerten Stufen der Fleischwirtschaft verbunden. Davon dürften auch die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren.
<b>Pflanzenbau und Weinwirtschaft</b>	Die Anpassungsprogramme in den Bereichen Früchte, Gemüse und Wein haben zum Ziel, die einheimische Produktion möglichst rasch auf die veränderten Markt- und Konsumbedürfnisse auszurichten. Durch eine an die Nachfrage angepasste Produktpalette kann den Wünschen der Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt Rechnung getragen werden.
<b>Strukturverbesserungen</b>	Die Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen unterstützt die Diversifizierung der Landwirtschaft. Damit verbunden ist ein Ausbau der Dienstleistungen, von denen die Konsumentinnen und Konsumenten im Sinne grösserer Auswahlmöglichkeiten profitieren.
<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Eine bessere Kontrolle der Lebensmittelkette leistet einen Beitrag, um das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel zu stärken.
<b>Strafbestimmungen und Vollzug</b>	Eine konsequente Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen bestehende Vorschriften im Bereich der Ein-, Aus- oder Durchfuhr sowie Kennzeichnung und Deklaration ist Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Vollzugssystems. Ein effizienter Vollzug in der gesamten Nahrungsmittelkette steigert die Transparenz und fördert das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten.

#### *Auswirkungen auf den Steuerzahler*

Die Auswirkungen der Revisionsvorschläge auf die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) gehen aus Ziffer 3.1, 3.2 und 3.3.5 hervor. Die finanzielle Ausgestaltung der agrarpolitischen Massnahmen für die Zeitperiode 2004–2007 (Zahlungsrahmen) ist Gegenstand von Teil II der Botschaft.

### 3.3.3

## Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Auswirkungen der Vorschläge zur Anpassung des LwG auf die Gesamtwirtschaft lassen sich wie folgt darstellen:

Tabelle 20

### Auswirkungen der Vorschläge auf die Gesamtwirtschaft

Massnahmenbereiche	Umwelt (Ökologie)	Ländlicher Raum	Gesellschaft	Beschäftigung (Arbeitsplätze)
Milchwirtschaft	●	●	○	● ●
Viehwirtschaft	○	○	○	○
Pflanzenbau	○	○	○	○
Weinwirtschaft	○	○	○	○
Direktzahlungen	○	○	●	○
Soziale Begleitmassnahmen	○	●	●	●
Strukturverbesserungen	●	● ●	●	● ●
Beratung	○	○	○	○
Pflanzenschutz und Produktionsmittel	● ●	○	● ●	○
Strafbestimmungen und Vollzug	○	○	● ●	○

#### Legende:

- ● Grosse Auswirkungen
- Geringe Auswirkungen
- Keine Auswirkungen

Die Art und Weise der Auswirkungen der Vorschläge werden nachfolgend in jenen Massnahmenbereichen umschrieben, in denen nennenswerte Effekte auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten sind.

#### Auswirkungen auf die Umwelt (Ökologie)

**Milchwirtschaft** Die Aufhebung der Milchkontingentierung erleichtert die Spezialisierung. Dieser Anpassungsprozess hat grundsätzlich keine negativen Folgen auf die Umwelt, weil die ökologischen Schranken (Ökologischer Leistungsnachweis bei den Direktzahlungen, Gewässerschutz, Umweltschutz, usw.) unverändert bleiben. Die ökologischen Auflagen entfalten bereits heute ihre Wirkung, weil über den Kontingentshandel eine Spezialisierung ebenfalls möglich ist.

**Strukturverbesserungen** Mit der Unterstützung der periodischen Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen werden bestehende Infrastrukturen im ländlichen Raum erhalten. Damit wird ein positiver Einfluss auf die Umwelt erzielt.

**Pflanzenschutz und Produktionsmittel** Die Anwendung von Produktionsmitteln hat direkte Auswirkungen auf die Umwelt. Mit den Regelungen im Bereich Pflanzenschutz und Produktionsmittel wird potenziellen Umweltrisiken vorgebeugt.

### *Auswirkungen auf den ländlichen Raum*

<b>Milchwirtschaft</b>	Bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung ist eine Verlagerung der Milchproduktion und -verarbeitung zu erwarten. Ausmass und Richtung sind davon abhängig, wie die Akteure in den einzelnen Regionen diese Herausforderung wahrnehmen. Bei einem Ausstieg aus der Mengenbegrenzung soll der regionalpolitischen Sensibilität Rechnung getragen werden.
<b>Soziale Begleitmassnahmen</b>	Die vorgesehenen Sozialmassnahmen eröffnen den strukturschwachen Betrieben neue Perspektiven. Damit wird eine Möglichkeit zur Lösung struktureller Probleme insbesondere im ländlichen Raum bereitgestellt.
<b>Strukturverbesserungen</b>	Gut unterhaltene Infrastrukturen sind vor allem in strukturschwachen Gebieten im ländlichen Raum und insbesondere für die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung. Mit der Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen werden neue Impulse für die Entwicklung des ländlichen Raums gegeben (regionalpolitische Dimension).

### *Auswirkungen auf die Gesellschaft*

<b>Direktzahlungen</b>	Unter dem Blickwinkel der Leistungsabgeltung müssten alle sozial und politisch motivierten Bezugsgrenzen aufgehoben werden. Damit wäre aber ein Konflikt mit der gesellschaftlichen Akzeptanz des Direktzahlungssystems verbunden. Dieser Sensibilität wird mit der Beibehaltung einer maximalen Beitragssumme je Arbeitskraft Rechnung getragen.
<b>Soziale Begleitmassnahmen</b>	Nach Artikel 2 LwG müssen Strukturveränderungen sozialverträglich ablaufen. Weil in der Landwirtschaft als Folge der veränderten Rahmenbedingungen ein erhöhter Anpassungsdruck besteht, sollen punktuelle Massnahmen zur sozialen Flankierung eingeführt werden.
<b>Strukturverbesserungen</b>	Die Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und eines intakten, wirtschaftlich gesunden ländlichen Raums als einem der Eckpfeiler für den Tourismus liegt im Gesamtinteresse der Gesellschaft.
<b>Pflanzenschutz und Produktionsmittel</b>	Eine gesunde und qualitativ hochwertige Ernährung trägt zur Volksgesundheit bei. Voraussetzung dafür ist ein hoher Sicherheitsstandard bei den Nahrungs- und Produktionsmitteln.
<b>Strafbestimmungen und Vollzug</b>	Die Gleichbehandlung der Wirtschaftssubjekte ist ein Grundpfeiler des Rechtsstaates. Eine konsequente Verfolgung von Straftatbeständen ist deshalb unerlässlich. Generell liegt ein effizienter Vollzug der staatlichen Massnahmen im Interesse der Gesellschaft (Steuerzahler).

### *Auswirkungen auf die Beschäftigung (Arbeitsplätze)*

<b>Milchwirtschaft</b>	Mit der Milch ist ein hohes Wertschöpfungs- und Beschäftigungspotenzial in der Landwirtschaft sowie in den vor- und nachgelagerten Branchen verbunden. Eine im internationalen Vergleich gute Wettbewerbsfähigkeit ist Voraussetzung dafür, dass dieses Potenzial auch längerfristig erhalten bleibt. Die vorgesehenen Änderungen bieten die dafür nötige Flexibilität.
<b>Soziale Begleitmassnahmen</b>	Umschulungsbeihilfen erleichtern eine berufliche Neuorientierung ausserhalb der Landwirtschaft. Die Aufgabe von Betrieben eröffnet den im Sektor verbleibenden Bauernfamilien neue Entwicklungsmöglichkeiten und damit eine längerfristige Existenz.
<b>Strukturverbesserungen</b>	Investitionshilfen verbessern nicht nur die Strukturen in der Landwirtschaft, sondern lösen auch ein Arbeitspotenzial im Gewerbe aus. Mit der Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten werden somit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere im ländlichen Raum, geschaffen.

### 3.3.4 Alternative Regelungen

Die vorliegenden Vorschläge zur Anpassung des LwG sind das Ergebnis einer umfassenden Ausleageordnung des bestehenden Instrumentariums. In einem intensiven Prozess hat die Prüfung alternativer Regelungen in zahlreichen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen stattgefunden:

- Basierend auf Erkenntnissen der Evaluationsarbeiten wurde eine Zwischenbilanz über die Auswirkungen der AP 2002 erstellt (vgl. Ziff. 1.2). Daraus leitet sich unter Berücksichtigung der anstehenden Herausforderungen der Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung der agrarpolitischen Massnahmen ab.
- Die Beratende Kommission hat nach Artikel 186 LwG den Auftrag, den Bundesrat in der Anwendung dieses Gesetzes zu beraten. Sie hat sich eingehend mit der Weiterentwicklung der agrarpolitischen Massnahmen in der Zeitspanne 2004–2007 auseinandergesetzt und dabei eine breite Palette von gesetzlichen Anpassungsvorschlägen der drei eingesetzten Arbeitsgruppen beurteilt.
- Auf Basis dieser Vorarbeiten hat die Bundesverwaltung einen Bericht zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik erarbeitet, der vom 21. September 2001 bis zum 10. Januar 2002 durch das EVD in die Vernehmlassung geschickt wurde. Die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren sind in der vorliegenden Botschaft berücksichtigt.

### 3.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Auswirkungen der Vorschläge auf den Vollzug sind in den verschiedenen Massnahmenbereichen unterschiedlich. Die Zweckmässigkeit im Vollzug lässt sich wie folgt umschreiben:

<b>Produktion und Absatz</b>	Insgesamt verstärken die Revisionsvorschläge das Subsidiaritätsprinzip. Die Vorschläge im Milchbereich werden den Vollzug wesentlich vereinfachen. Die Versteigerung aller Teilzollkontingente beim Fleisch vereinheitlicht und vereinfacht den Vollzug. Ein gewisser administrativer Mehraufwand ergibt sich im Bereich der Spezialkulturen mit der Neueinführung von Marktanpassungsprogrammen. Wie die positiven Erfahrungen mit dem Beispiel «Walliser Aprikosen» zeigen, ist diese Massnahme aber effizient umsetzbar. Die Aufhebung der noch bestehenden Fonds (Fleisch, Eier, Wein) bedingt eine entsprechende Finanzierung der Massnahmen über Mittel der allgemeinen Bundeskasse, was eine flexiblere und besser auf die Situation der Märkte abgestimmte Budgetierung ermöglicht.
<b>Direktzahlungen</b>	Die weitgehende Aufhebung der sozial und politisch motivierten Bezugsgrenzen vereinfacht den Vollzug auf Ebene des Bundes und der Kantone. Insbesondere der Verzicht auf Einkommens- und Vermögensgrenzen löst bestehende Vollzugsprobleme (Gleichbehandlung der Geschlechter und Partnerschaftsformen; Unterschiede zwischen den Kantonen).
<b>Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen</b>	Die Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen sowie die Unterstützung im Bereich der Umschulung bedeuten aus Sicht des Vollzugs einen Mehraufwand. Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen ist der Vollzug der geänderten Vorschriften aber weitgehend problemlos im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen möglich.



ste Auswirkungen haben. Solche Verpflichtungen können sich namentlich in drei Bereichen ergeben:

- Beim Grenzschutz muss mit Zollreduktionen und möglicherweise auch mit einer Ausweitung der Zollkontingente gerechnet werden. Die Umsetzung der AP 2007 ändert am Grenzschutz grundsätzlich nichts, sie soll jedoch den aus solchen Reduktionen drohenden Marktanteilsverlust für die Inlandproduktion verhindern helfen.
- Bei der abbaubaren Inlandstützung wird sich weisen, ob die durch die AP 2007 beabsichtigte Reduktion der Marktstützung (vgl. Teil II der Botschaft) den neuen WTO-Erfordernissen in diesem Bereich zu genügen vermag. Da der heute zulässige Plafonds von der Schweiz, wie auch von den meisten anderen WTO-Mitgliedern, nicht erreicht wird, ist hier aber nicht mit grösseren Problemen zu rechnen.
- Bei den Exportsubventionen sind grössere Abbaupflichtungen zu erwarten. Diese können auch zur Abschaffung dieses Instrumentes führen. Es wird sich erst am Schluss der Verhandlungen zeigen, ob der mit der AP 2007 und dem Agrarabkommen Schweiz–EU vorgesehene Abbau genügt.

## 5.2 EU

Mit der Stossrichtung der AP 2007 erfährt auch das Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht der EU keine grundsätzliche Änderung. Nachfolgend wird das Verhältnis zum EU-Recht bei den in diesem Zusammenhang relevanten Revisionsvorschlägen dargestellt:

<b>Milchwirtschaft</b>	Das sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU enthält keine Auflagen im Zusammenhang mit einer Aufhebung der Milchkontingentierung. Beide Parteien können darüber autonom entscheiden. Der EU-Rat Landwirtschaft hat am 11. März 1999 beschlossen (vgl. EG-Verordnung Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999), im Jahr 2003 auf der Grundlage eines Berichts der EU-Kommission eine Halbzeitbewertung mit dem Ziel vorzunehmen, die gegenwärtige Quotenregelung nach dem Jahr 2006 auslaufen zu lassen.
<b>Pflanzenbau und Weinwirtschaft</b>	Seit 1996 verstärkt die EU die Unterstützung von Produktions- und Vermarktungsstrukturen über die Produzentenorganisationen. Im Sinne einer Massnahme zur Anpassung der Produktion an die Nachfrage werden bspw. die Kosten für Setzlinge bei Dauerkulturen sowie spezifische Kosten von Umwelt- und Qualitätsverbesserungsmassnahmen teilweise durch EU-Beiträge gedeckt. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten nationale Beiträge gewähren. Die vorgeschlagenen Marktanpassungsprogramme bei Früchten und Gemüse sowie die Umstellungsbeiträge im Rebbaubau sind EU-kompatibel (vgl. EU-Reglement 2200/96 bzw. 1493/99).
<b>Direktzahlungen</b>	Die gegenwärtigen Diskussionen in der EU zur Ökologisierung der Landwirtschaft können in eine Annäherung der EU-Förderung an das schweizerische Direktzahlungssystem münden. Vor diesem Hintergrund erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt, unser System grundsätzlich zu ändern.

**Soziale Begleitmassnahmen**

Gemäss Mitteilung<sup>111</sup> ist die EU-Kommission der Auffassung, dass Beihilfevorhaben, die Landwirtinnen und Landwirten von wirtschaftlich nicht überlebensfähigen Betrieben die Beendigung der landwirtschaftlichen Tätigkeit ermöglichen, für die langfristige Entwicklung des Sektors insgesamt von Vorteil sind. Darüber hinaus weisen solche Beihilfevorhaben gemäss EU-Kommission eine wichtige soziale Dimension auf, da sie die Integration der betreffenden Personen in andere Wirtschaftsbereiche zu erleichtern suchen. Sofern die Beihilfen an die Bedingung einer dauerhaften und endgültigen Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit geknüpft sind, werde die EU-Kommission derartige Beihilfen genehmigen. In diesem Sinne sind die vorgeschlagenen Umschulungsbeihilfen EU-kompatibel.

**Strukturverbesserungen**

Die neuen Unterstützungen sind in vergleichbarer Form in der EU bereits heute möglich, so dass keine Differenzen zum europäischen Recht geschaffen werden.

**Beratung**

In den EU-Ländern wird die Beratung vom Staat finanziell unterstützt oder durchgeführt. In Österreich bspw. unterstützt der Bund die Beratung in den Bundesländern finanziell über einen Beratervertrag in ähnlichem Ausmass wie die Schweiz.

**Pflanzenschutz und Produktionsmittel**

Gemäss den Bestimmungen der EG müssen die Mitgliedstaaten Bekämpfungsmassnahmen gegen Quarantäneorganismen ergreifen. Im Allgemeinen tragen sie auch die daraus entstehenden Kosten. Unter bestimmten Umständen werden solche Massnahmen auch über das Gemeinschaftsbudget finanziert. In der EG gibt es weder einen Pflanzenschutzfonds noch spezielle Gebühren für die Finanzierung der Bekämpfungsmassnahmen.

Die neue Richtlinie der EG (2001/18/EG) über die absichtliche Freisetzung von genetisch veränderten Organismen in die Umwelt erwähnt das Vorsorgeprinzip ausdrücklich, vor allem wenn es darum geht, schädliche Auswirkungen auf die menschliche und tierische Gesundheit sowie die Umwelt zu verhindern.

Artikel 7 des Reglements (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 legt die allgemeinen Grundsätze und Vorschriften der Lebensmittelgesetzgebung fest, setzt die Europäische Behörde für Nahrungsmittelsicherheit ein, bestimmt die Verfahren im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit und gibt somit den Rahmen für die Anwendung des Vorsorgeprinzips bei Lebensmitteln in der EG. Der Vorschlag für Artikel 148a präjudiziert nicht die Übernahme der europäischen Bestimmungen in das Schweizer Lebensmittelrecht. Die beiden Texte sind miteinander vereinbar.

In der EG gelten die Bestimmungen über das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen direkt oder indirekt auch für deren Verwendung.

Insgesamt können demnach die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich Pflanzenschutz und Hilfsstoffe als EU-kompatibel beurteilt werden.

<sup>111</sup> Mitteilung der Kommission, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor, ABl. Nr. C 28, 01/02/2000.

## **6 Rechtliche Grundlagen**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Die vorliegenden Änderungen des LwG stützen sich auf Artikel 104 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.

### **6.2 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 Kompetenzdelegationen verbunden:

Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	Art. 36a Abs. 3 und 4; Art. 48 Abs. 2; Art. 64 Abs. 1
Direktzahlungen (3. Titel LwG)	Art. 70 Abs. 6
Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)	Art. 86a Abs. 2
Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	Art. 106 Abs. 5
Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)	Art. 138 Abs. 3
Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)	Art. 148a Abs. 3; Art. 159a; Art. 160 Abs. 2 und 6
Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	Art. 182

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.

# Inhaltsverzeichnis Teil I

## Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007)

### Teil I: Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)

<b>Übersicht</b>	<b>4723</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>4729</b>
1.1 Ausgangslage	4729
1.1.1 Siebter Landwirtschaftsbericht	4730
1.1.2 Trennung von Preis- und Einkommenspolitik	4730
1.1.3 Umbau Grenzschutz	4731
1.1.4 Neue Verfassungsgrundlage	4731
1.1.5 Agrarpolitik 2002	4732
1.2 Zwischenbilanz Agrarpolitik 2002	4733
1.2.1 Überprüfung der agrarpolitischen Massnahmen	4733
1.2.2 Ökonomie	4734
1.2.3 Soziales	4739
1.2.4 Ökologie	4742
1.2.5 Bilanz	4744
1.3 Vorverfahren und Vernehmlassung	4745
1.3.1 Strategiepapier «Horizont 2010»	4745
1.3.2 Beratende Kommission und Arbeitsgruppen	4745
1.3.2.1 Strategische Empfehlungen	4746
1.3.2.2 Einsetzung von Arbeitsgruppen	4746
1.3.2.3 Beurteilung der Revisionsvorschläge	4747
1.3.3 Vernehmlassung	4748
1.3.3.1 Allgemeine Bemerkungen	4748
1.3.3.2 Landwirtschaftsgesetz	4748
1.3.3.3 Andere Rechtserlasse	4751
1.4 Parlamentarische Vorstösse	4751
1.5 Weiterentwicklung der Agrarpolitik	4756
1.5.1 Verfassungs- und Gesetzauftrag	4756
1.5.2 Herausforderungen	4756
1.5.2.1 Nachhaltigkeit und Multifunktionalität	4757
1.5.2.2 Marktöffnung und Wettbewerbsfähigkeit	4760
1.5.2.3 Entwicklung des ländlichen Raums	4762
1.5.2.4 Sozialverträgliche Strukturentwicklung	4765
1.5.2.5 Sicherheit und Qualität der Nahrungs- und Produktionsmittel	4768
1.5.2.6 Erreichung der agrarökologischen Ziele	4770
1.5.2.7 Internationale Entwicklungen	4774
1.5.2.7.1 WTO-Agrarabkommen	4774
1.5.2.7.2 Verhältnis zur Europäischen Union	4777
1.5.2.7.3 Freihandelsabkommen der EFTA mit Drittstaaten	4779
1.5.3 Grundzüge der Revisionsvorschläge	4780
1.5.3.1 Leitplanken	4780
1.5.3.2 Handlungsachsen	4782

<b>2 Besonderer Teil</b>	<b>4785</b>
2.1 Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)	4785
2.2 Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	4785
2.2.1 Grundsatzartikel	4786
2.2.1.1 Ausgangslage und Konzept	4786
2.2.1.2 Erläuterungen zur Gesetzesänderung	4786
2.2.2 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	4787
2.2.2.1 Ausgangslage und Konzept	4787
2.2.2.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4789
2.2.3 Milchwirtschaft	4792
2.2.3.1 Ausgangslage und Konzept	4792
2.2.3.1.1 Einführung der Milchkontingentierung	4792
2.2.3.1.2 Änderungen mit der AP 2002	4793
2.2.3.1.3 Situation in der EU	4793
2.2.3.1.4 Konsequenzen für die Schweiz	4794
2.2.3.1.5 Überlegungen zum Ausstieg	4795
2.2.3.1.6 Entscheid zum Ausstieg	4799
2.2.3.1.7 Konzept für den Ausstieg	4800
2.2.3.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4802
2.2.4 Viehwirtschaft	4808
2.2.4.1 Ausgangslage und Konzept	4808
2.2.4.1.1 Fleischeinfuhr	4808
2.2.4.1.2 Einstufung der Qualität	4812
2.2.4.1.3 Fleischfonds und Preisausgleichskasse Eier	4813
2.2.4.1.4 Marktentlastung, Marktabräumung und Überwachung des Marktgeschehens	4813
2.2.4.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4815
2.2.5 Pflanzenbau	4817
2.2.5.1 Ausgangslage und Konzept	4817
2.2.5.2 Erläuterungen zur Gesetzesänderung	4818
2.2.6 Weinwirtschaft	4819
2.2.6.1 Ausgangslage und Konzept	4819
2.2.6.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4820
2.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG)	4821
2.3.1 Ausgangslage und Konzept	4821
2.3.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4822
2.4 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)	4826
2.4.1 Ausgangslage und Konzept	4826
2.4.1.1 Betriebshilfe	4827
2.4.1.2 Umschulungsbeihilfen	4827
2.4.1.3 Liquidationsgewinnbesteuerung	4829
2.4.2 Erläuterung zu den Gesetzesänderungen	4829
2.5 Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	4830
2.5.1 Ausgangslage und Konzept	4830
2.5.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4831

2.5.2.1 Allgemeine Bestimmungen	4831
2.5.2.2 Beiträge	4832
2.5.2.3 Investitionskredite	4834
2.6 Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)	4836
2.6.1 Ausgangslage und Konzept	4836
2.6.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4837
2.7 Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (7. Titel LwG)	4838
2.7.1 Ausgangslage und Konzept	4838
2.7.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4840
2.8 Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)	4843
2.8.1 Ausgangslage und Konzept	4843
2.8.2 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	4844
2.9 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	4846
2.9.1 Ausgangslage und Konzept	4846
2.9.2 Erläuterung zu den Gesetzesänderungen	4850
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>4851</b>
3.1 Bund 4851	
3.1.1 Personell	4851
3.1.2 Finanziell	4852
3.1.3 Ausgabenbremse	4853
3.1.4 Informatik	4853
3.2 Kantone und Gemeinden	4854
3.3 Volkswirtschaft	4854
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	4855
3.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	4856
3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	4860
3.3.4 Alternative Regelungen	4862
3.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	4862
<b>4 Legislaturplanung</b>	<b>4863</b>
<b>5 Verhältnis zum internationalen Recht</b>	<b>4863</b>
5.1 WTO 4863	
5.2 EU 4864	
<b>6 Rechtliche Grundlagen</b>	<b>4866</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit	4866
6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	4866
<b>Inhaltsverzeichnis Teil I</b>	<b>4867</b>
<b>Änderung Landwirtschaftsgesetz (Entwurf)</b>	<b>4870</b>