

Agrarpolitik 2011

Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Vorschlag für Anpassungen im

- Landwirtschaftsgesetz
- Boden- und Pachtrecht
- Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
- Lebensmittelgesetz
- Tierseuchengesetz

Vernehmlassungsunterlage

Bern, 14. September 2005

Bezug:

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern

Fax: 031 325 50 58

Internet: www.bundespublikationen.ch

Bestellnummern:

Deutsch: 039.688.d

Französisch: 039.688.f

Italienisch: 039.688.i

Bericht online

Internet: www.blw.admin.ch (Dossier "Agrarpolitik 2011")

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	I
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	V
1 Allgemeiner Teil	1
1.1 Ausgangslage und Ziele	1
1.1.1 Reform der Agrarpolitik seit 1992.....	1
1.1.2 Verfassungsauftrag und Leitbild.....	4
1.2 Zwischenbilanz der Reform	9
1.2.1 Nachhaltigkeit der Landwirtschaft	9
1.2.2 Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft	39
1.3 Zukünftige Rahmenbedingungen.....	46
1.3.1 Internationale Handelspolitik	46
1.3.2 Internationale Entwicklungen im System der Vereinten Nationen und Europa.....	59
1.3.3 Nationale Politikbereiche.....	63
1.3.4 Technischer Fortschritt.....	68
1.3.5 Entwicklung der Agrarmärkte	71
1.4 Herausforderungen und Strategie.....	77
1.4.1 Herausforderungen	77
1.4.2 Strategie.....	80
1.5 Handlungsachsen	81
1.5.1 Handlungsachse 1: Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern.....	82
1.5.2 Handlungsachse 2: Gemeinwirtschaftliche Leistungen sicherstellen	83
1.5.3 Handlungsachse 3: Wertschöpfung und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum fördern	84
1.5.4 Handlungsachse 4: Strukturwandel fördern und sozial abfedern	85
1.5.5 Handlungsachse 5: Administration vereinfachen und Kontrollen koordinieren	86
1.5.6 Umsetzungsschritte.....	86
1.6 Finanzen.....	87
1.7 Auswirkungen	88
1.7.1 Erfüllung des Verfassungsauftrags	88
1.7.2 Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens Landwirtschaft.....	89
1.7.3 Umsetzung WTO.....	90
1.7.4 Kosten der Landwirtschaft.....	90
1.7.5 Entwicklung der Produzentenpreisdifferenzen zur EU	91
1.8 Perspektiven nach der Umsetzung der AP 2011	92

2	Besonderer Teil 1: Landwirtschaftsgesetz	95
2.1	Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz (2. Titel LwG)	95
2.1.1	Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	95
2.1.2	Milchwirtschaft	113
2.1.3	Viehwirtschaft	146
2.1.4	Ackerbau	152
2.1.5	Obst-, Gemüse- und Gartenbau	170
2.1.6	Weinwirtschaft	176
2.2	Direktzahlungen (3. Titel LwG)	184
2.2.1	Ausgangslage	184
2.2.2	Konzept	186
2.3	Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)	208
2.3.1	Ausgangslage	208
2.3.2	Konzept	208
2.4	Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)	210
2.4.1	Ausgangslage	210
2.4.2	Konzept	215
2.5	Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)	220
2.5.1	Forschung	220
2.5.2	Beratung	221
2.5.3	Eidgenössisches Gestüt	224
2.6	Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG)	225
2.6.1	Ausgangslage	225
2.6.2	Konzept	225
2.7	Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)	225
2.7.1	Ausgangslage	225
2.7.2	Konzept	225
2.8	Erläuterungen zum Gesetzestext	225
2.9	Legislaturplanung	240
2.10	Verhältnis zum internationalen Recht	240
2.11	Verfassungsmässigkeit	240
3	BESONDERER TEIL 2: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht	241
3.1	Änderungsvorschläge	241
3.1.1	Ausgangslage	241
3.1.2	Konzept	241
3.1.3	Erläuterungen zu den Änderungen des bäuerlichen Bodenrechts	247
3.1.4	Erläuterungen zu den Änderungen des landwirtschaftlichen Pachtrechts	253

3.2	Legislaturplanung	260
3.3	Verhältnis zum internationalen Recht	260
3.4	Verfassungsmässigkeit.....	260
4	Besonderer Teil 3: Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	261
4.1	Ausgangslage	261
4.1.1	Heutige Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft	261
4.1.2	Bestrebungen zur bundesrechtlichen Regelung aller Familienzulagen	262
4.2	Konzept	262
4.2.1	Änderungen bei der Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte.....	262
4.2.2	Erhöhung der Kinderzulagen.....	263
4.2.3	Kosten für Bund und Kantone	264
4.3	Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen	265
4.4	Legislaturplanung	265
4.5	Verhältnis zum internationalen Recht	265
4.6	Verfassungsmässigkeit.....	266
5	Besonderer Teil 4: Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände	267
5.1	Ausgangslage	267
5.2	Konzept	268
5.3	Erläuterungen zur Gesetzesänderung	269
5.4	Legislaturplanung	273
5.5	Verhältnis zum internationalen Recht	273
5.6	Verfassungsmässigkeit.....	273
6	Besonderer Teil 5: Tierseuchengesetz.....	274
6.1	Ausgangslage	274
6.2	Konzept	274
6.3	Erläuterungen zur Gesetzesänderung	274
6.4	Legislaturplanung	276
6.5	Verhältnis zum internationalen Recht	276
6.6	Verfassungsmässigkeit.....	276
7	Besonderer Teil 6: Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs	277
7.1	Ausgangslage	277
7.1.1	Preise landwirtschaftlicher Vorleistungen.....	277
7.1.2	Kostendifferenzen gegenüber der EU	286
7.1.3	Preisinsel Schweiz bei Nahrungsmitteln	288

7.2	Massnahmen.....	290
7.2.1	Kostensenkung und Strukturentwicklung in der Landwirtschaft.....	290
7.2.2	Grenzschutz für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte.....	290
7.2.3	Anpassung spezifischer Vorschriften.....	291
7.2.4	Wettbewerbspolitik.....	303
7.2.5	Schlussfolgerungen.....	307
8	Auswirkungen.....	308
8.1	Bund.....	308
8.1.1	Personell.....	308
8.1.2	Finanziell.....	309
8.1.3	Informatik.....	310
8.2	Kantone.....	311
8.3	Regulierungsfolgeabschätzung.....	311
8.3.1	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns.....	311
8.3.2	Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen.....	313
8.3.3	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	317
8.3.4	Alternative Regelungen.....	321
8.3.5	Zweckmässigkeit im Vollzug.....	321
8.4	Nachhaltigkeitsbeurteilung der AP 2011.....	322
8.4.1	Methodik und Indikatoren.....	322
8.4.2	Ökonomie.....	324
8.4.3	Ökologie.....	327
8.4.4	Soziales.....	329
8.4.5	Bilanz.....	330
9	Landwirtschaftsgesetz (Besonderer Teil 1).....	333
10	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (Besonderer Teil 2).....	341
11	Bundesgesetz über das landwirtschaftliche Pachtrecht (Besonderer Teil 2).....	344
12	Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Besonderer Teil 3).....	349
13	Lebensmittelgesetz (Besonderer Teil 4).....	351
14	Tierseuchengesetz (Besonderer Teil 5).....	355

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AGIS	Agrarpolitisches Informationssystem des Bundes
Agreste	Offizielle Statistik Frankreichs zu Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft; www.agreste.agriculture.gouv.fr/
AkkBV	Verordnung vom 17. Juni 1996 über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung); SR 946.512
AKZA	Ausserkontingentszollansatz
aLwG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (altes Landwirtschaftsgesetz)
AOC	Appellation d'origine contrôlée (CH)
AP	Agrarpolitik
AP 2002	Agrarpolitik 2002 (Neuorientierung der Agrarpolitik)
AP 2007	Agrarpolitik 2007 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
AP 2011	Agrarpolitik 2011 (Weiterentwicklung der Agrarpolitik)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BBI	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht; SR 211.412.11
Bio	Biologische Landwirtschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)
bspw.	Beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BTS	Besonders tierfreundliches Stallhaltungssystem
BUL	Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie
bzw.	Beziehungsweise
d.h.	das heisst
DGVE	Düngergrossvieheinheiten
dt	Dezitonne
DüV	Düngerverordnung SR 916.171
DZV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung); SR 910.13
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft

etc.	et cetera
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWHK	Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission
FAL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Zürich-Reckenholz
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom
FAT	Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik, Tänikon
FFF	Fruchtfolgeflächen
FIAL	Föderation der schweizerischen Nahrungsmittelindustrien
FJAE	Familien-Jahresarbeitsseinheiten
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft; SR 836.1
FMV	Futtermittel-Verordnung SR 916.307
Fr.	Franken
GA	Gemischter Agrarausschuss, gemeinsames Organ der Vertragsparteien, welches für die Verwaltung und korrekte Umsetzung des bilateralen Abkommens CH-EG verantwortlich zeichnet.
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GEB	Generaleinfuhrbewilligung
GGA	Geschützte Geographische Angabe
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GVE	Grossvieheinheit
ha	Hektare
IBLV	Verordnung des BLW vom 26. November 2003 über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft; SR 913.211
IDARio	Interdepartementaler Ausschuss Rio (ab 2005: IDANE - Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung)
IGE	Institut für geistiges Eigentum
IGP	Indication géographique protégée
IHA	IHA-GfK AG, Informationsservices für alle wichtigen Branchen in nationalen und internationalen Märkten, Hergiswil und Lausanne, www.ihagfk.ch
IK	Investitionskredite
inkl.	inklusive
IPP	Integrierte Produktpolitik
JAE	Jahresarbeitsseinheiten
k.A.	keine Angaben
KG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG) SR 251
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft, Darmstadt (D), Internet: www.ktbl.de/
KZA	Kontingentszollansatz
LDC	Least Developed Countries; Liste der 49 am wenigsten entwickelten Länder
LDK	Landwirtschaftsdirektorenkonferenz

LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht; SR 221.213.2
LSVA	Lastenabhängige Schwerverkehrsabgabe
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz); SR 910.1
mg	Milligramm
Mio.	Millionen
MKV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung); SR 916.350.1
MONET	Indikatorensystem zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz
MwSt	Mehrwertsteuer
N	Stickstoff
NAQUA	Nationale Netz zur Qualitätsbeobachtung des Grundwassers in der Schweiz
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP 48	Nationales Forschungsprojekt
NH ₃	Ammoniak
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz; SR 451
NO ₃	Nitrat
öAF	Ökologische Ausgleichsflächen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Paris
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖQV	Ökoqualitätsverordnung
OSPAR	Übereinkommen vom 22. September 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks
OZD	Oberzolldirektion
P	Phosphor
P ₂ O ₅	Phosphat
PSM	Pflanzenschutzmittel
PSMV	Pflanzenschutzmittelverordnung SR 916.161
QS	Qualitätssicherung
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien
RGVE	Raufutter verzehrende Grossvieheinheit
RGVE-Beiträge	Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz); SR 700
SAK	Standardarbeitskraft
SAK-Beiträge	Beiträge pro Standardarbeitskraft
SB	Suisse-Bilanz, Methode zur Berechnung der Nährstoffbilanz
SBV	Schweizerischer Bauernverband
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHL	Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft
SIA-Norm	Norm des schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins
SILAS	Sektorales Informations- und Prognosesystem für die Landwirtschaft Schweiz
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannt

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung); SR 913.1
TEP- Beiträge	Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966; SR 916.40
TSM	Treuhandstelle Milch
TVD	Tierverkehrsdatenbank
TZK	Teilzollkontingent
u.a.	unter anderem
UN/ECE	UNO- Wirtschaftskommission für Europa
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz); SR 814.01
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.a.	vor allem
VAMK	Verordnung vom 10. November 2004 über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung; SR 916.350.4
VEAGOG	Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen; SR 916.121.10
vgl.	vergleiche
VLf	Verordnung vom 26. November 2003 über die landwirtschaftliche Forschung; SR 915.7
VTNP	Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten SR 916.441.22
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie der EU; RL 2000/60/EG
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZK	Zollkontingent
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, Bonn; www.zmp.de/

Übersicht

Die Agrarpolitik 2011 ist ein weiterer Schritt in der seit rund 12 Jahren konsequent verfolgten Reform der Landwirtschaftspolitik. Die neue Etappe folgt der bisherigen Periodizität, die der jeweils für vier Jahre gültige Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft vorgibt.

Nach Artikel 104 der Bundesverfassung hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, Pflege der Kulturlandschaft und dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Heute erbringt die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im verlangten Ausmass. Ziel der Agrarpolitik 2011 ist es, dass sie diese Aufgabe auch unter den künftigen Marktverhältnissen mit zunehmendem Preisdruck erfüllt. Das Leitbild der Beratenden Kommission Landwirtschaft gibt dazu weitere Anhaltspunkte.

Die Rahmenbedingungen für die Schweizerische Ernährungswirtschaft sollen so weiterentwickelt werden, dass die in attraktiven Kulturlandschaften von gut ausgebildeten, motivierten Bäuerinnen und Bauern umwelt- und tiergerecht produzierten Nahrungsmittel optimal in Wert gesetzt und das vorhandene Potenzial für die Produktivitätsentwicklung und zur Senkung der Kosten sozialverträglich umgesetzt werden.

Die Strategie besteht zur Hauptsache in der Umlagerung der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel in produktunabhängige Direktzahlungen und der Senkung der Futtermittelzölle. Die Absatzförderung wird gestrafft und unterstützt die Inwertsetzung der hervorragenden Schweizer Produkte. Durch eine verstärkte Wettbewerbspolitik sollen der Nutzen für die Konsumenten sichergestellt und die Preisdifferenzen auf der Kostenseite reduziert werden.

Die Umlagerung von Mitteln aus der Marktstützung zu den Direktzahlungen stellt die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicher und erleichtert die Behebung noch bestehender ökologischer Defizite. Die ökologischen Ausgleichsflächen werden aufgrund des generell sinkenden Preisniveaus konkurrenzfähiger. Auf eine Verschärfung von Auflagen im ökologischen Bereich wird verzichtet. Hingegen soll der effiziente Ressourceneinsatz im Rahmen von regionalen oder branchenspezifischen Projekten gefördert werden. Gleichzeitig werden administrative Abläufe vereinfacht. Der Strukturwandel soll gefördert werden, wird jedoch auch künftig hauptsächlich innerhalb des Generationenwechsels ablaufen.

Die Strategie wird durch die folgenden fünf Handlungsachsen konkretisiert:

- (1) Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung verbessern.*
- (2) Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft unter Einbezug der umgelagerten Mittel mit einem vereinfachten Direktzahlungssystem sicherstellen.*
- (3) Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten, Straffung der Absatzförderung und Unterstützung landwirtschaftlicher Projektinitiativen.*
- (4) Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.*

(5) Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

Mit der Strategie der Agrarpolitik 2011 kann ausgehend von aktuellen Schätzungen mehr als die Hälfte der voraussichtlichen Auswirkungen der WTO-Doha-Runde bewältigt werden. Sie bringt eine Annäherung an den europäischen Binnenmarkt und schafft im gleichen Ausmass Verhandlungsspielraum für Freihandelsabkommen. Unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden, ist der Abbau der inländischen Marktstützung volkswirtschaftlich vorteilhaft. Die Agrarpolitik ist Teil der Wachstumsstrategie des Bundes für „Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt“.

Zur Umsetzung dieser Handlungsachsen werden Änderungen in verschiedenen Gesetzen vorgeschlagen:

Landwirtschaftsgesetz

Im Rahmen der Vernehmlassung wird das Gesamtkonzept der Agrarpolitik 2011 dargestellt. Deshalb werden in der Vernehmlassungsunterlage nebst den Gesetzesänderungen auch die geplanten Anpassungen auf Verordnungsebene skizziert. Im Bereich des Landwirtschaftsgesetzes kann die Agrarpolitik 2011 zu einem grossen Teil auf Verordnungsebene realisiert werden. Insbesondere die Gesetzesgrundlage für eine Umlagerung von Milchpreisstützungsmitteln in Direktzahlungen hat das Parlament bereits mit der Agrarpolitik 2007 geschaffen. Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen umfassen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- **Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz:**
Fokussierung der Massnahmen im Bereich Absatzförderung (Art. 12); Unterstützung der Branchen zum Schutz der Herkunftsbezeichnungen ihrer Produkte (Art. 16^{bis}); Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln durch Versteigerung (Art. 22^{bis}); Aufhebung der Verarbeitungs- bzw. Verwertungsbeiträge für Zuckerrüben (Art. 54), Ölsaaten (Art. 56) und Kartoffeln (Art. 57); Möglichkeit zur Ausrichtung von Anbaubeiträgen für Zuckerrüben (Art. 54); Neuregelung der Klassifizierung der Weine und Weinhandelskontrolle (Art. 63 bis 69)
- **Direktzahlungen:**
Ausdehnung der Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere auf Milchkühe (Art. 73); Grundlage für das Programm nachhaltige Ressourcennutzung (Art. 77a)
- **Soziale Begleitmassnahmen:**
Möglichkeit zur Umwandlung von Investitionskrediten in Betriebshilfedarlehen bei Betriebsaufgabe (Art. 79)
- **Strukturverbesserungen:**
Ergänzungen bei den Strukturverbesserungen, insbesondere in Bezug auf regionale Projekte (Art. 88 bis 107)
- **Forschung und Beratung:**
Vorgaben für die kommerziellen Tätigkeiten der Forschungsanstalten und des Eidgenössischen Gestüts (Art. 115 bzw. Art. 147); Beratungsunterstützung für regionale Projektinitiativen (Art. 136)

Bäuerliches Bodenrecht (BGBB) und landwirtschaftliches Pachtrecht (LPG)

Ziel ist die Förderung und Erleichterung der Strukturentwicklung in der Landwirtschaft. Die Erhöhung der Mindestgrösse für das landwirtschaftliche Gewerbe bewirkt, dass weniger Betriebe in der Familie zum Ertragswert übernommen und dann

neben der Ausübung eines anderen Berufs weitergeführt werden. Die Abschaffung der Preisbegrenzung im Bodenrecht und der Pachtzinsbegrenzung für einzelne Grundstücke wirkt der Tendenz entgegen, dass nichtbäuerliche Grundeigentümer Flächen selber bewirtschaften anstatt diese zu verkaufen oder zu verpachten. Der Kerngehalt der beiden Gesetze, nämlich das Selbstbewirtschaftersprinzip und der aus sozialen Gründen nötige Pächterschutz, wird durch die vorgeschlagenen Änderungen nicht tangiert.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die Anpassungen zugunsten der bäuerlichen Familienbetriebe umfassen die Aufhebung der Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte und die Erhöhung der Ansätze für Kinderzulagen. In Ergänzung zu den Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft sollen dafür zusätzlich Bundesmittel von jährlich 20 Millionen Franken eingesetzt werden.

Lebensmittel- und Tierseuchengesetz

Bei sich öffnenden Grenzen müssen Exporte zunehmend zur Wertschöpfung aus den schweizerischen Lebensmitteln beitragen. Für den möglichst ungehinderten Zugang zum europäischen Markt sind äquivalente Hygienebestimmungen erforderlich. Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen waren diesen Sommer in Anhörung. Eine weitgehende Zustimmung fand insbesondere die Zielsetzung der Äquivalenz. Sie erfordert auch einige Gesetzesanpassungen, welche in der Vernehmlassungsunterlage vorgeschlagen werden.

Die Zahlungsrahmen liegen mit gesamthaft 13 458 Millionen Franken leicht (0,2%) unter den für die laufenden 4 Jahre verfügbaren Mittel. Aufgrund des sinkenden Preisniveaus reduziert sich das Einkommen des Sektors Landwirtschaft von rund 3 auf 2,5 Milliarden Franken oder um 2,4 Prozent pro Jahr. Für die Erhaltung der Kaufkraft des durchschnittlichen Einkommens pro Betrieb ist ein Strukturwandel von 3,2 Prozent pro Jahr erforderlich.

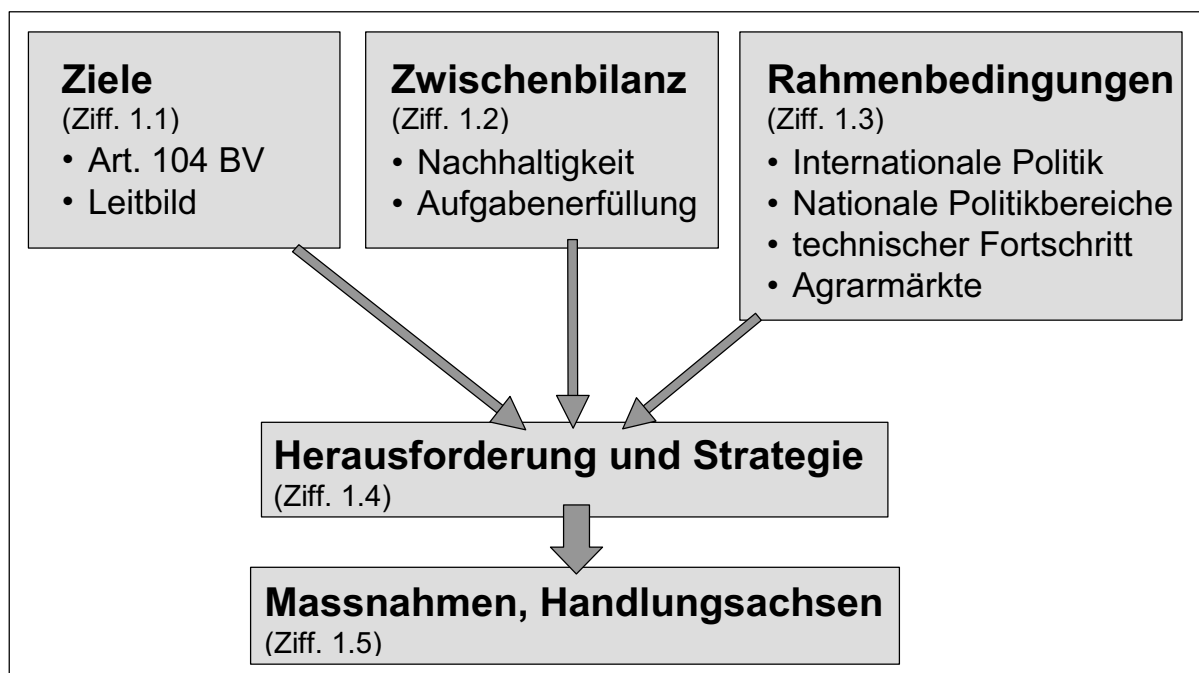
Das Vernehmlassungsverfahren dauert vom 14. September bis zum 16. Dezember 2005. Nach Auswertung der Vernehmlassung soll im Frühjahr 2006 die Botschaft zur Agrarpolitik 2011 durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden. Unter der Voraussetzung, dass die parlamentarischen Beratungen bis spätestens Mitte 2007 abgeschlossen werden, können die Gesetzesänderung gleichzeitig mit dem neuen Zahlungsrahmen auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

1 Allgemeiner Teil

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

Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik sind die Situation der Landwirtschaft (Ziff. 1.2) und die neuen Rahmenbedingungen (Ziff. 1.3). Der Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung bestimmt die Ziele (Ziff. 1.1). Aus diesen drei Grössen ergeben sich die Herausforderungen und die Strategie (Ziff. 1.4) sowie die Massnahmen (Ziff. 1.5) der Agrarpolitik 2011.

Abbildung 1 Überblick über die Einflussgrössen für die Agrarpolitik 2011



1.1 Ausgangslage und Ziele

1.1.1 Reform der Agrarpolitik seit 1992

Das Ende des Kalten Krieges, symbolisiert durch den Fall der Berliner Mauer 1989, bewirkte eine deutliche Verschiebung im Zielsystem der Agrarpolitik. Die Versorgungssicherung verlor an Gewicht, während die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen an Bedeutung gewannen. Die alte Agrarpolitik sorgte mittels garantierter und kostendeckender Preise für ein paritätisches Einkommen der Landwirte. Zur Gewährleistung der Landschaftspflege und zur Erhal-

tung der natürlichen Ressourcen wie Kulturboden und Biodiversität ist eine allein auf die Stützung der Produktpreise ausgerichtete Agrarpolitik aber nicht zweckmässig. Seit Anfang der Neunzigerjahre wurde deshalb die Agrarpolitik in drei Etappen grundlegend reformiert. Die Entwicklung wurde wesentlich mitbestimmt durch Volksentscheide Mitte der Neunziger Jahre (vgl. Ziff. 1.1.1.2) und den sich laufend ändernden Rahmenbedingungen. Die wirtschaftliche Situation der Bauernfamilien, aber auch der nachgelagerten Stufen in hohem Mass abhängig von der Ausgestaltung der Agrarpolitik. Das schrittweise Vorgehen erlaubt den Betroffenen, sich laufend an die Veränderung ihres wirtschaftlichen Umfeldes anzupassen. In den folgenden Abschnitten werden die zentralen Elemente der bisherigen Reformetappen kurz beschrieben.

1.1.1.1 Neuorientierung der Agrarpolitik 1992

Mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht¹ hat der Bundesrat die grundlegende Neuorientierung der Schweizer Agrarpolitik eingeleitet und mit der gleichzeitig verabschiedeten Botschaft über ergänzende Direktzahlungen² den Grundstein für die **erste Reformetappe** gelegt. Am 9. Oktober 1992 beschloss das Parlament mit Art. 31a und Art. 31b aLWG die Rechtsgrundlage für produktunabhängige Direktzahlungen³. Gestützt darauf konnten die Ziele der Einkommenspolitik nicht mehr nur über die administrierten Preise sondern in zunehmendem Masse auch über produktunabhängige Direktzahlungen erreicht werden (Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik). In der Folge hat der Bundesrat mit seinen Beschlüssen diesen Grundsatzentscheid schrittweise umgesetzt, indem die administrierten Preise gesenkt und im Gegenzug die produktunabhängigen Direktzahlungen ausgebaut wurden. Seit dem Beginn der Reform ist deshalb der Anteil der Bundesmittel, die für produktgebundene Marktstützungen entrichtet werden, von damals 63 auf 23 Prozent im Jahr 2003 gesunken.

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

1.1.1.2 Neue Verfassungsgrundlage und Agrarpolitik 2002

Die erste Hälfte der neunziger Jahre war geprägt durch eine teilweise heftige agrarpolitische Diskussion. Verschiedene Volksinitiativen zeigten, dass das Meinungsspektrum sehr breit war. In einer ersten Abstimmung lehnten Volk und Stände 1995 den vom Parlament ausgearbeiteten Gegenvorschlag zu einer Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes⁴ knapp ab. Als Gegenvorschlag auf eine zweite Volksinitiative⁵ erarbeitete das Parlament daraufhin einen neuen Verfassungsartikel, der als Voraussetzung für die Entrichtung von Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsnachweis verlangt. Dieser wurde am 6. Juni 1996 vom Schweizer Volk mit mehr als drei Vierteln der Stimmen und von allen Ständen gutgeheissen. In einer

¹ BBI 1992 II 130

² BBI 1992 II 1

³ BBI 1992 VI 114

⁴ Volksinitiative „für eine umweltgerechte, leistungsfähige, bäuerliche Landwirtschaft“, SBV, zurückgezogen 1994

⁵ Volksinitiative „Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft“, BUK, zurückgezogen 1996

dritten Volksabstimmung lehnten 1998 schliesslich Volk und Stände die Kleinbauerninitiative⁶ deutlich ab. Im direkt demokratischen Prozess, der zur neuen Verfassungsgrundlage geführt hat, wurden die verschiedenen politischen Positionen eingemittelt. Der nun geltende Verfassungsartikel enthält Vorgaben der Gesellschaft für die Agrarpolitik und damit die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft.

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

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

1.1.1.3 Agrarpolitik 2007

Am 20. Juni 2003 wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2007 vom Parlament eine Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes beschlossen¹⁰. Hauptpunkt dieser **dritten Reformetappe** war der Beschluss, die Milchkontingentierung im Jahr 2009 aufzuheben. Weitere wichtige Änderungen sind die Einführung der Versteigerung von Zollkontingenten für Fleisch sowie der Ausbau des Instrumentariums für Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen.

Die neuen Zahlungsrahmen für die Jahre 2004 bis 2007 mit einer Gesamtsumme von 14 092 Millionen Franken wurden am 5. Juni 2003 vom Parlament verabschiedet. Die Mittel zur Förderung von Produktion und Absatz wurden gegenüber dem Zahlungsrahmen 2000 bis 2003 noch einmal um über 15 Prozent gekürzt und die Mittel für Direktzahlungen entsprechend ausgebaut. Aufgrund der beiden Entlastungsprogramme 2003 und 2004 und weiterer Massnahmen wurde der Betrag anschliessend auf 13 485 Millionen Franken reduziert. Die Direktzahlungen wurden weitgehend von den Kürzungen ausgenommen, so dass der Hauptanteil der Kürzung auf die Rubriken Grundlagenverbesserungen sowie Produktion und Absatz entfällt (vgl. Ziff. 1.6).

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die drei bisherigen Reformetappen.

⁶ Volksinitiative „für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe“, VKMB

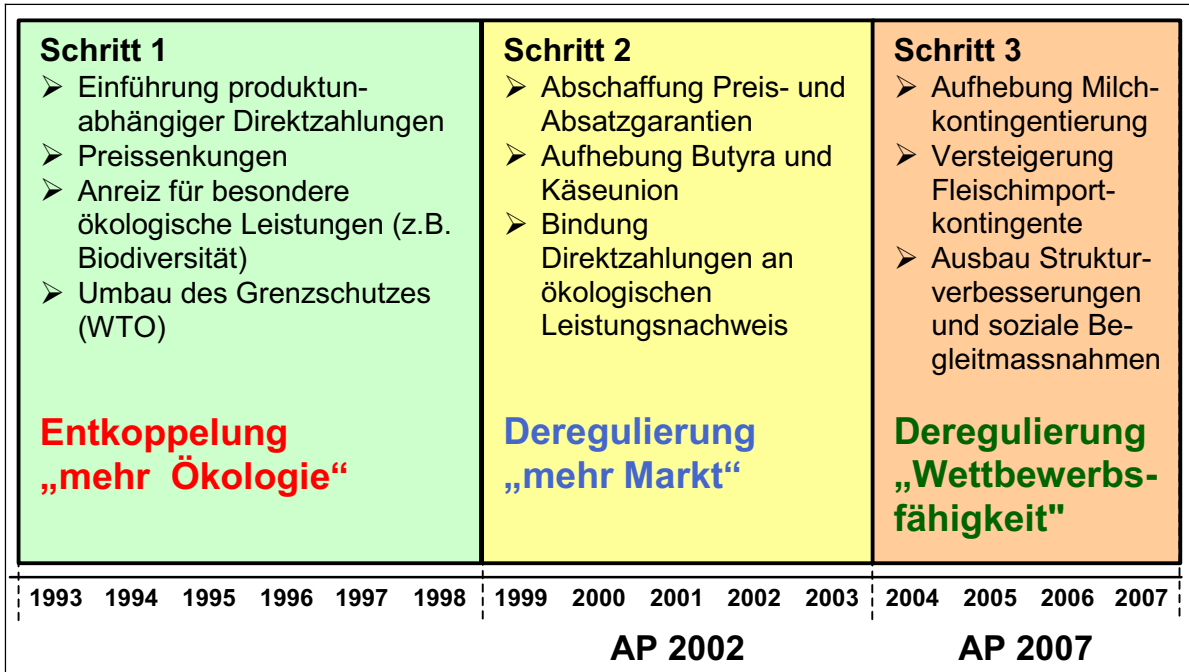
⁷ Botschaft vom 26. Juni 1996 zur Reform der Agrarpolitik, BBI 1996 IV 1

⁸ AS 1998 3033

⁹ BBI 1999 5191

¹⁰ AS 2003 4217

Abbildung 2 Bisherige Reformetappen seit 1992



1.1.2 Verfassungsauftrag und Leitbild

1.1.2.1 Verfassungsauftrag

Artikel 104 der Bundesverfassung¹¹ ist die zentrale Grundlage für die Ausgestaltung der Agrarpolitik. Absatz 1 umschreibt die grundsätzliche Zielsetzung, während die Absätze 2 bis 4 Vorgaben für die Massnahmen und die Finanzierung enthalten. In der Folge wird deshalb ausschliesslich Absatz 1 kommentiert. Für die Erläuterung der Absätze 2 bis 4 wird auf die Botschaft zur Agrarpolitik 2002 verwiesen¹².

Art. 104 Abs. 1 Bundesverfassung

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

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

Neben der Zielsetzung in Artikel 104 BV enthält die Bundesverfassung weitere Ziele, die für die Ausgestaltung der Agrarpolitik von Bedeutung sind. Erwähnt seien das Ziel eines wirtschaftlichen, d.h. effektiven und effizienten Einsatzes der Bundesmittel (Ausgaben- und Schuldenbremse, Art. 126 bzw. 159, Überprüfung der Wirksamkeit der Bundesmassnahmen, Art. 170 BV) und die Sozialziele gemäss Art. 41 BV.

¹¹ SR 101

¹² BBl 1996 IV 297 ff

Aufgabenerfüllung durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion

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

Das öffentliche Interesse zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz rührt daher, dass die Landwirtschaft gleichzeitig mit der Produktion von Nahrungsmitteln weitere von der Gesellschaft verlangte Leistungen erbringt (Koppelproduktion). Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben den Charakter von öffentlichen Gütern¹³, d.h. sie erzielen keine direkte Abgeltung über den Markt. Da jedoch die Abgeltung über den Markt für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion nicht ausreicht, würden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne staatlichen Eingriff nicht im gesellschaftlich erwünschten Umfang erbracht. Der Souverän überträgt deshalb dem Bund die Kompetenz, günstige Rahmenbedingungen für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion zu schaffen, um so die Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen.

Die Landwirtschaft soll die Leistungen nach den Buchstaben a bis c durch eine nachhaltige Produktion erbringen. Das heisst, dass die negativen Auswirkungen der Produktion auf Luft und Wasser minimiert werden und die Bodenfruchtbarkeit sowie die Biodiversität erhalten bzw. gestärkt werden. Die ökologische Nachhaltigkeit setzt der Intensität der Produktion also Grenzen. Gleichzeitig stünde eine Politik, welche das Schwergewicht auf die reine Flächenpflege legen und damit die Produktion landwirtschaftlicher Güter verdrängen würde, nicht im Einklang mit den landwirtschaftlichen Zielen der Verfassung.

Die dauerhafte Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erfordert, dass die Produktion nicht nur ökologisch sondern auch ökonomisch und sozial nachhaltig ist. Die Landwirtschaft entwickelt sich nachhaltig, solange eine ausreichende Anzahl von Betrieben die anstehenden Erneuerungsinvestitionen tätigt, ausreichend fruchtbarer Boden und natürliche Ressourcen vorhanden sind und genügend Personen mit ihren Lebensumständen in der Landwirtschaft zufrieden sind.

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

Sichere Versorgung

Die inländische Produktion ist die Hauptgrundlage für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Mit der Nahrungsmittelproduktion im Umfang von 60 Prozent des Konsums (vgl. Ziff. 1.2.2.1) leistet unsere Landwirtschaft einen wesentli-

¹³ Im Zusammenhang mit den an die Produktion gekoppelten gemeinwirtschaftlichen Leistungen wird oft auch von der Multifunktionalität der Landwirtschaft gesprochen (Art. 104 Abs. 3 BV).

chen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Einerseits wird dadurch die Abhängigkeit von Importen begrenzt. Andererseits wird das Potenzial zur Produktion von Nahrungsmitteln erhalten, insbesondere die Bodenfruchtbarkeit aber auch Know-how und Ausrüstungsgüter. Die Wiederherstellung des Produktionspotenzials im Fall einer Notwendigkeit wäre kostspielig und würde sehr lange dauern.

Die Versorgung mit Nahrungsmitteln aus der Nähe ist ein ausgesprochenes Bedürfnis der Menschen. Deshalb stützen die meisten entwickelten Länder die inländische Produktion und nutzen so ihre landwirtschaftlichen Potenziale. Obschon aus einer weiteren Arbeitsteilung Wohlfahrtsgewinne resultieren würden, erachten sie die Erhaltung einer eigenen Grundversorgung als notwendig. Dies gilt im besonderen Masse für Länder, mit einem tiefen Selbstversorgungsgrad wie der Schweiz (60%), Japan (40%) oder Norwegen (50%)¹⁴. Für die laufenden WTO-Verhandlungen haben sich diese Staaten¹⁵ deshalb zusammengeschlossen, um sich innerhalb des multilateralen Handelssystems die Möglichkeit einer angemessenen Eigenversorgung zu erhalten.

Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

In der ursprünglich vorwiegend bewaldeten Schweiz ist der fruchtbare **Kulturboden** durch Rodung und anschliessende Bewirtschaftung über Jahrhunderte entstanden. Die landwirtschaftliche Nutzung verhindert das Aufkommen von Wald und die nachhaltige Produktion erhält die Bodenfruchtbarkeit. Dadurch bleibt der Kulturboden als Ernährungsgrundlage für den Menschen erhalten.

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

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

¹⁴ Der im internationalen Vergleich tiefe Selbstversorgungsgrad dieser Länder ist darauf zurückzuführen, dass die landwirtschaftliche Nutzfläche pro Einwohner sehr klein ist (Schweiz 2003: 0,14 ha LN).

¹⁵ G10 bestehend aus der Schweiz, Lichtenstein, Japan, Südkorea, Bulgarien, Taiwan, Island, Israel, Norwegen und Mauritius

Der Beitrag der Landwirtschaft zur Vermeidung von negativen Auswirkungen auf Wasser, Luft und Umwelt ist keine gemeinwirtschaftliche Leistung, sondern eine Pflicht, die alle zu erfüllen haben.

Pflege der Kulturlandschaft

Wird die landwirtschaftliche Bewirtschaftung aufgegeben, entsteht unter schweizerischen klimatischen Bedingungen in der Regel Wald. Mit der Flächenbewirtschaftung sorgt die Landwirtschaft für eine offene Kulturlandschaft und damit für den Wechsel zwischen Wald und offener Flur. Sie gestaltet die Landschaft in vielfältiger Weise durch verschiedene Kulturen, unterschiedliche Bewirtschaftungssysteme, Gebäude und Weidetiere. In rein ökonomischen Wirkungsmechanismen würde sich die Landwirtschaft in erster Linie auf die besten Standorte, vorab im Talgebiet, konzentrieren. Die Beanspruchung landwirtschaftlicher Flächen für Infrastruktur und Überbauung als Ursache für den Landschaftsverlust liegt ausserhalb des Einflussbereiches der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung.

Dezentrale Besiedlung

Aufgrund ihrer Standortgebundenheit leistet die Landwirtschaft einen Beitrag zur Besiedlung aller Regionen, auch jener, in denen die andern Wirtschaftssektoren schwach vertreten sind. Erstens tragen die in der Landwirtschaft tätigen Personen selber zur Besiedlung bei. Zweitens ergibt sich über die wirtschaftliche Verflechtung mit der übrigen Wirtschaft ein Besiedlungseffekt. In allen Regionen erfüllt die Landwirtschaft für die Besiedlung eine Basisfunktion, indem sie durch die Bewirtschaftung zur Attraktivität der Landschaft beiträgt.

1.1.2.2 Leitbild

Beratende Kommission Landwirtschaft

Die vom Bundesrat gestützt auf Artikel 186 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) eingesetzte Beratende Kommission hat im Jahr 2004 ein Leitbild für die Schweizer Agrarwirtschaft mit Zeithorizont 2015 erarbeitet (Tabelle 1). Es umfasst die gesamte Wertschöpfungskette (Produzenten, Verarbeiter und Verteiler) und enthält die Erwartungen und Ansprüche der Gesellschaft an die Ernährungswirtschaft.

Tabelle 1 Leitbild der Beratenden Kommission Landwirtschaft für die Schweizer Agrarwirtschaft

Lebensmittelproduktion

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

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

Öffentliche Güter und Dienstleistungen

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

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

Unternehmer / Strukturen

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

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

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

In ihrem Leitbild lehnt die Beratende Kommission den Einsatz gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere bei der Produktion von Lebensmitteln ab. Dieser Stand-

punkt entspricht dem Willen vieler Konsumenten und Produzenten, steht aber im Widerspruch zur offenen Haltung des Bundesrates in dieser Sache (Lebensmittelproduktion; 4. Punkt).

Bäuerliche Organisationen

Im Lauf des Jahres 2004 haben auch mehrere bäuerliche Organisationen Leitbilder für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft ausgearbeitet und publiziert. So haben der Schweizerische Bauernverband (SBV) und Bio-Suisse Leitbilder aus der Sicht der Bäuerinnen und Bauern erstellt. Ihnen gemeinsam sind die führende Rolle in der Ökologie und die Stärkung der unternehmerischen Dimension. Im Weiteren akzeptieren sie die Vielfalt von Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieben, die alle ihren Beitrag zur Aufgabenerfüllung leisten. In ihrer Haltung bezüglich dem Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft stimmen die beiden Organisationen mit der Position der Beratenden Kommission überein. Für die Verarbeitungsstufe hat zudem die FIAL ein Leitbild verfasst.

1.2 Zwischenbilanz der Reform

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, inwieweit mit den bisherigen Reformschritten die in der Verfassung festgehaltenen Ziele erreicht wurden. Zuerst wird die Entwicklung der Landwirtschaft in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit analysiert (Ziffer 1.2.1). In einem zweiten Schritt wird geprüft, wieweit die Landwirtschaft den Beitrag zur Erbringung der in der Verfassung genannten Leistungen erbringt (Ziffer 1.2.2).

1.2.1 Nachhaltigkeit der Landwirtschaft

An der UNO-Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992 wurden Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Der Bundesrat hat 1997 eine erste Nachhaltigkeitsstrategie für die Schweiz genehmigt¹⁶ und diese im Jahr 2002 aktualisiert¹⁷. Bereits seit 1996 ist das Prinzip der Nachhaltigkeit im Verfassungsartikel über die Landwirtschaft verankert. Die Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft¹⁸ sieht vor, dass das BLW im Agrarbericht die Entwicklung der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit verfolgt.

Die konzeptionelle Grundidee, die der Beurteilung der Nachhaltigkeit der Agrarpolitik im Agrarbericht und in den folgenden Abschnitten zugrunde liegt, wurde im Auftrag des Interdepartementalen Ausschusses Rio (IDARio) erarbeitet¹⁹. Die Nachhaltigkeit wird für die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales untersucht. Bei allen drei Dimensionen steht die Analyse der Entwicklung der Ressourcen, welche der landwirtschaftlichen Produktion zugrunde liegen, im Vordergrund. Bei der Ökonomie und der Ökologie ist zudem die Effizienz des Transformationsprozesses zentral, während bei der sozialen Dimension zusätzlich die Gerechtigkeit ein nachhaltigkeitsrelevantes Thema ist (Tabelle 2).

¹⁶ Schweizerischer Bundesrat (1997): Strategie Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, BBI 1997 III 1045

¹⁷ Schweizerischer Bundesrat (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, BBI 2002 3946

¹⁸ SR 919.118

¹⁹ Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG (2001): Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, Standortbestimmung und Perspektiven

Tabelle 2 Dimensionen der Nachhaltigkeit und nachhaltigkeitsrelevante Themen

Thema	Dimension		
	Ökonomie	Ökologie	Soziales
Ressourcen	Kapitalstock	Boden, Wasser, Luft, Biodiversität	Hofnachfolge
Effizienz	Arbeitsproduktivität	Stickstoff, Phosphor, Energie	
Gerechtigkeit			Einkommensdisparitäten

1.2.1.1 Ökonomie

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft aus ökonomischer Sicht wird dargestellt, wie sich die eingesetzten Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital quantitativ entwickelt haben (Ressourcen) und wie die Arbeitsproduktivität gesteigert werden konnte (Effizienz). Anschliessend wird zusätzlich auf die Preis-, Kosten- und Einkommensentwicklung sowie auf weitere betriebswirtschaftliche Indikatoren eingegangen.

1.2.1.1.1 Produktion

Einsatz von Produktionsfaktoren

Der Einsatz der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital geht seit 1990/92 kontinuierlich zurück (Tabelle 3). Dabei ist der Rückgang beim Arbeitseinsatz (-25%) ausgeprägter als beim Kapitaleinsatz (-11%). Gemäss landwirtschaftlicher Strukturerhebung des BFS betrug die Abnahme der bewirtschafteten Bodenfläche rund 1,1 Prozent²⁰.

²⁰ Der effektive Rückgang der Kulturläche (Überbauung, Verwaldung) war in dieser Zeit gemäss Arealstatistik wesentlich höher (1.2.2.2.2). Diese Differenz lässt sich mit der Einführung der flächengebundenen Direktzahlungen anfangs der neunziger Jahre erklären. Dies führte dazu, dass die Bewirtschafter im Rahmen der Strukturerhebung auch Flächen meldeten, die sie früher aus verschiedenen Gründen nicht angegeben hatten.

Tabelle 3 Entwicklung des Einsatzes der Produktionsfaktoren

Indikator		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04
							%
Boden	LN (in 1 000 ha)	1 078,6	1 075,3	1 069,8	1 067,1	1 064,4	-1,1
Arbeit	Jahresarbeitsseinheiten	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Kapital	Kapitalstock zu Preisen von 1990 in Mio. Fr.	47 508	43 931	42 534	42 263	41 953	-11,1

Quelle: BFS

Entwicklung der Produktionsvolumen

Die schweizerische Nahrungsmittelproduktion (ausgedrückt in Terajoule) ist von 1990/92 bis 2003 insgesamt stabil geblieben, mit einer leichten Verschiebung von den tierischen zu den pflanzlichen Erzeugnissen.

Tabelle 4 Entwicklung des Produktionsvolumens

Nahrungsmittelgruppe	1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92- 2001/03
						%
						Terajoules
Pflanzliche Nahrungsmittel	9 617	10 249	9 665	10 979	10 176	+6,8
Tierische Nahrungsmittel	12 357	11 791	11 900	11 765	11 594	-4,9
Nahrungsmittel Total	21 974	22 040	21 565	22 744	21 770	+0,2

Quelle: SBV

Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktivität ist ein zentraler Indikator zur Beurteilung der Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion.

Aus der starken Abnahme der eingesetzten Arbeit (-25%) und der weniger starken Abnahme der Bruttowertschöpfung (-14%) resultiert zwischen 1990/92 und 2002/04 eine Zunahme der Arbeitsproduktivität um 15 Prozent oder im Durchschnitt 1,2 Prozent pro Jahr.

Tabelle 5 **Entwicklung der Arbeitsproduktivität**

	Einheit	1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04
							%
Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen	Mio. Fr.	7 555	7 101	6 766	6 109	6 676	-13,7
Arbeitseinsatz	JAЕ	125 555	107 033	95 260	94 161	93 057	-25,0
Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen / Arbeitseinsatz)	Fr./JAЕ	60 183	66 362	71 031	64 873	71 740	+15,0

¹ zu konstanten Preisen von 1990

Quelle: BFS

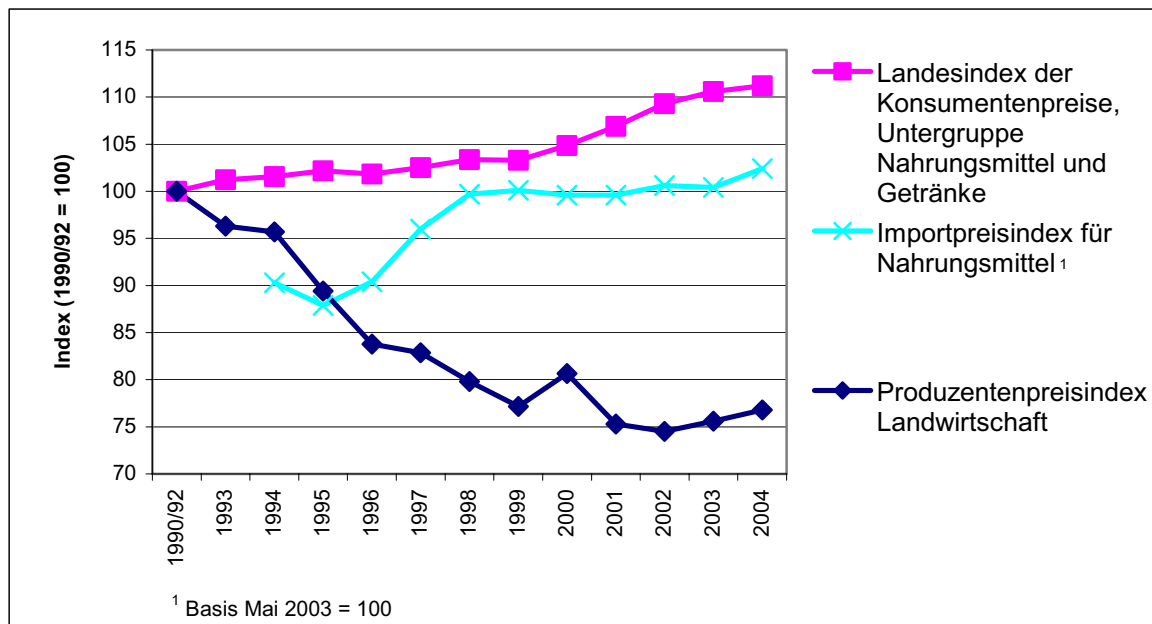
1.2.1.1.2 Preise

Neben der Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion spielen die Preisentwicklungen sowohl auf Produkte- als auch auf Produktionsmittelebene eine wichtige Rolle, um im Wettbewerb bestehen zu können. Nachfolgend werden die Entwicklungen bei den Produkten auf Produzenten- und auf Konsumentenebene sowie bei den Produktionsmitteln dargestellt. Zusätzlich werden die Unterschiede im Vergleich zur Konkurrenz in Europa präsentiert.

Produktepreise

Die Produzentenpreise sind zwischen 1990/92 und 2003 um 24 Prozent gesunken. Dies betrifft insbesondere die Milch und verschiedene Ackerprodukte. Rund die Hälfte des Rückgangs ist auf die Reduktion der Preisstützungsausgaben des Bundes zurückzuführen. Im Gegensatz dazu stiegen die Konsumentenpreise um 11 Prozent. Eine starke Zunahme ist insbesondere ab 1999 feststellbar. Dies obwohl die Preise für importierte Nahrungsmittel seither stagnierten (Abbildung 3). Zu dieser Entwicklung haben die Einführung der LSVА, der Gebühr für die Entsorgung tierischer Nebenprodukte und der Deklarationspflicht sowie ein Ausbau bei der Rückverfolgbarkeit der Nahrungsmittel beigetragen.

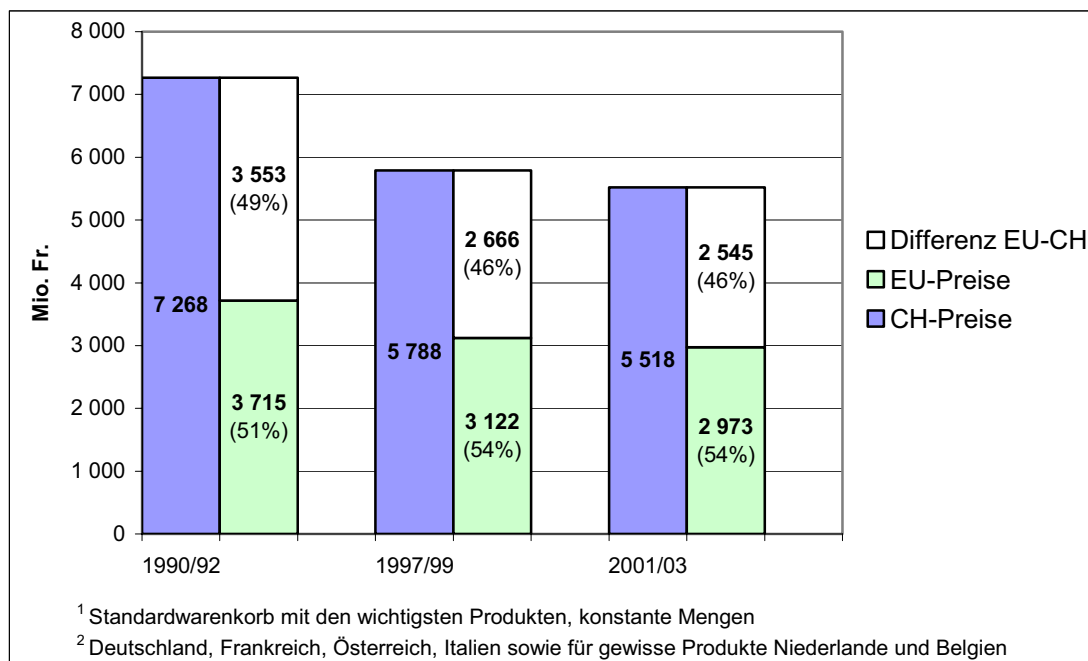
Abbildung 3 Entwicklung der Produzenten-, Konsumenten- und Importpreise für Nahrungsmittel



Quelle: BFS

Vergleicht man die Preisentwicklung in der Schweiz und in der EU für einen Standardwarenkorb, so kann man feststellen, dass seit 1990/92 der Rückgang der Produzentenpreise in der Schweiz (-24%) grösser war als in der EU (-20%). Der relative Abstand hat sich deshalb in diesem Zeitraum von 49 auf 46 Prozent verringert. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind die Schweizer Preise aber stark an diejenigen der EU herangerückt. So betrug die Differenz beim Milchpreis 1992 rund 50 Rappen pro Kilogramm Milch, heute ist sie noch 30 Rappen (-40%). Im Durchschnitt hat die absolute Preisdifferenz um 28 Prozent abgenommen.

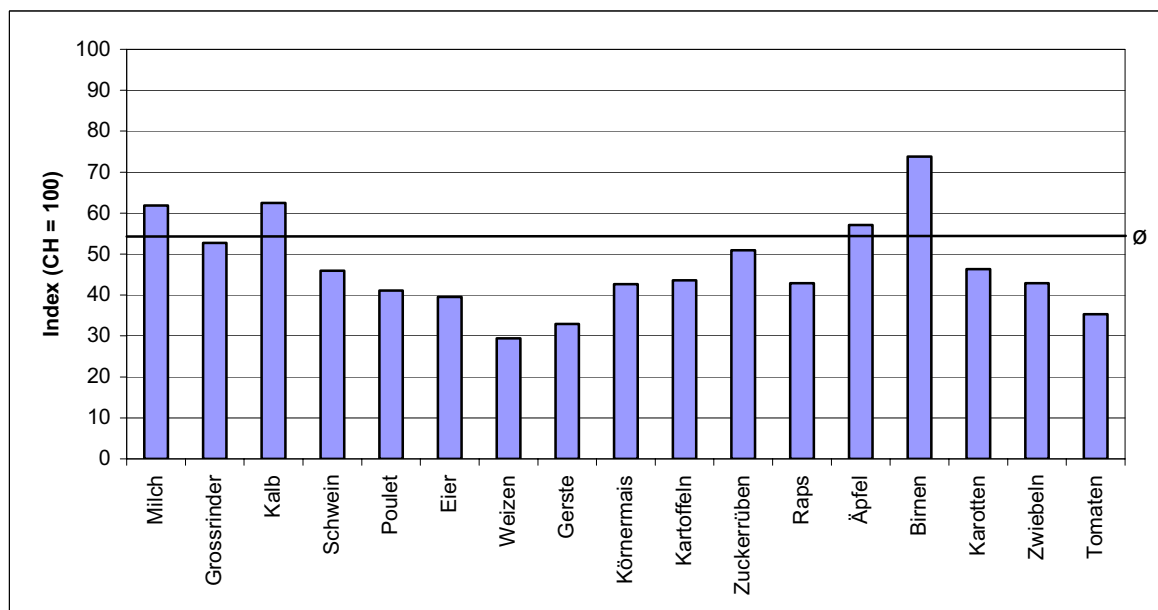
Abbildung 4 Entwicklung des Wertes der Erzeugung¹ in der Schweiz und der EU²



Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, Schweizerische Nationalbank

Trotz der Annäherung der Produzentenpreise bleibt der Abstand zu den EU-Preisen gross. Abbildung 5 zeigt die aktuellen Preisabstände bei den wichtigsten Produkten. Der Preisabstand zwischen der EU und der Schweiz ist heute bei Weizen, Gerste und Tomaten am grössten. Weniger ausgeprägt ist die Differenz bei den meisten tierischen Produkten sowie beim Obst.

Abbildung 5 Produzentenpreise der EU im Verhältnis zur Schweiz 2001/03

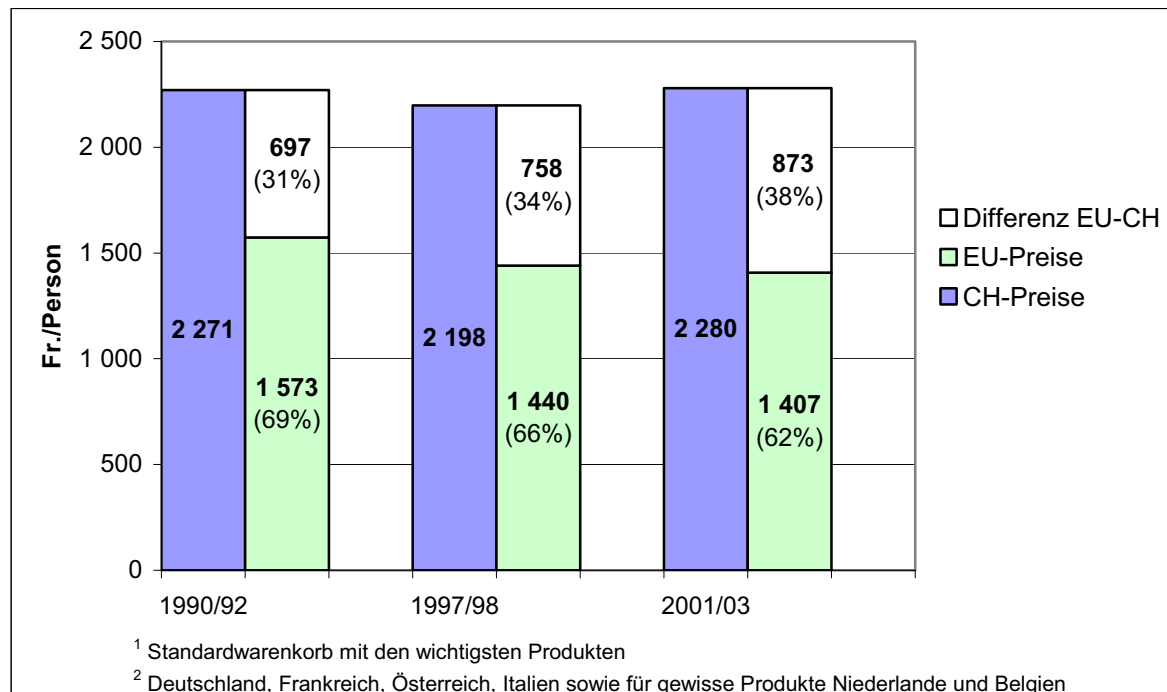


Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, Schweizerische Nationalbank

Bei den Konsumentenpreisen ist der Abstand zur EU zwischen 1990/92 und 2001/03 grösser geworden. Betrug die relative Preisdifferenz 1990/92 noch 31 Pro-

zent, ist sie im Durchschnitt der Jahre 2001/03 auf 38 Prozent angewachsen. Absolut wuchs der Preisabstand um 25 Prozent (Abbildung 6).

Abbildung 6 Entwicklung der Ausgaben für einen Standardwarenkorb¹ in der Schweiz und der EU²



Quellen: BLW, BFS, SBV, Eurostat, ZMP, Agreste, Schweizerische Nationalbank

Preise für Vorleistungen und Produktionsfaktoren

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe spielt die Entwicklung der Preise für Vorleistungen und Produktionsfaktoren ebenfalls eine entscheidende Rolle.

Zwischen 1990/92 und 2004 sind die Produktionsmittelpreise um 3,8 Prozent gestiegen. Ein neu zusammengesetzter und erweiterter Index zeigt seit 1997 eine Zunahme um 1,2 Prozent. Gingen die Preise für Vorleistungen in diesem Zeitraum leicht zurück (-0,4%), sind die Investitionen deutlich teurer geworden (+5,4%). Die Reduktion bei den Vorleistungen ist vor allem auf den agrarpolitisch bedingten Rückgang der Preise für Futtermittel, (-8,2%) sowie Saat- und Pflanzgut (-4,9%) zurückzuführen. Im Gegensatz dazu sind die Preise für Energie- und Schmierstoffe (+19%) sowie Unterhalt und Reparatur von Maschinen (+13%) bzw. Bauten (+6,5%) gestiegen. Der Anstieg bei den Investitionen geht vor allem auf höhere Preise für Maschinen und andere Ausrüstungsgüter (+10%) zurück; die Preise für Bauten blieben praktisch unverändert.

Die Preise für Produktionsfaktoren haben sich unterschiedlich entwickelt. Während die Zinsen seit 1997 deutlich zurückgegangen sind (-32%), haben die Löhne zugenommen (+15%) und die Pachtzinsen sind praktisch konstant geblieben.

Tabelle 6 Entwicklung der Preisindizes für Produktionsmittel und -faktoren

Position	Basis (Index)	1997/99	2002	2003	2004
<i>Landwirtschaftliche Produktionsmittel</i> ¹	1990/92 = 100	101,5	102,4	102,5	103,8
<i>Landwirtschaftliche Produktionsmittel</i>	Mai 1997 = 100	98,9	99,8	99,9	101,2
Vorleistungen					
Saat- und Pflanzgut		98,9	94,7	94,1	95,1
Energie- und Schmierstoffe		97,4	108,8	111,3	119,1
Dünge- und Bodenverbesserungsmittel		95,8	99,0	96,4	99,2
Pflanzenschutzmittel		99,8	97,1	96,8	96,6
Futtermittel		97,5	93,0	92,3	91,8
Material und Kleinwerkzeuge		99,8	99,2	101,5	97,6
Unterhalt und Reparatur von Maschinen		102,0	108,7	109,6	113,1
Unterhalt und Reparatur von Bauten		99,1	101,9	102,6	106,5
Veterinärleistungen		99,8	101,8	102,0	102,5
Allgemeine Wirtschaftsausgaben		97,6	94,2	94,8	95,1
Investitionen					
Maschinen und andere Ausrüstungsgüter		102,0	106,7	107,3	110,0
Bauten		98,0	100,9	101,1	100,9
<i>Produktionsfaktoren</i>	Mai 1997 = 100				
Zinsen (Hypothekar-)		88,6	85,2	72,2	67,8
Löhne und Lohnnebenkosten		100,1	112,2	113,5	114,7
Pachten ²		100,8	97,9	99,9	

¹ basiert auf altem Index mit weniger Kostenpositionen (ohne Material und Kleinwerkzeuge, Unterhalt und Reparatur von Maschinen, Unterhalt und Reparatur von Bauten, Veterinärleistungen und allgemeine Wirtschaftsausgaben)

² 1997 = 100

Quellen: SBV, Agroscope FAT Tänikon

Nicht nur bei den Produzentenpreisen, sondern auch bei den Produktionsmitteln besteht eine beträchtliche Preisdifferenz zur EU. Unter Ziff. 7.1.1 wird für die verschiedenen Produktionsmittel ausführlich auf die Preisdifferenzen zur EU eingegangen. Eine Übersicht findet sich in Ziff. 7.1.2.

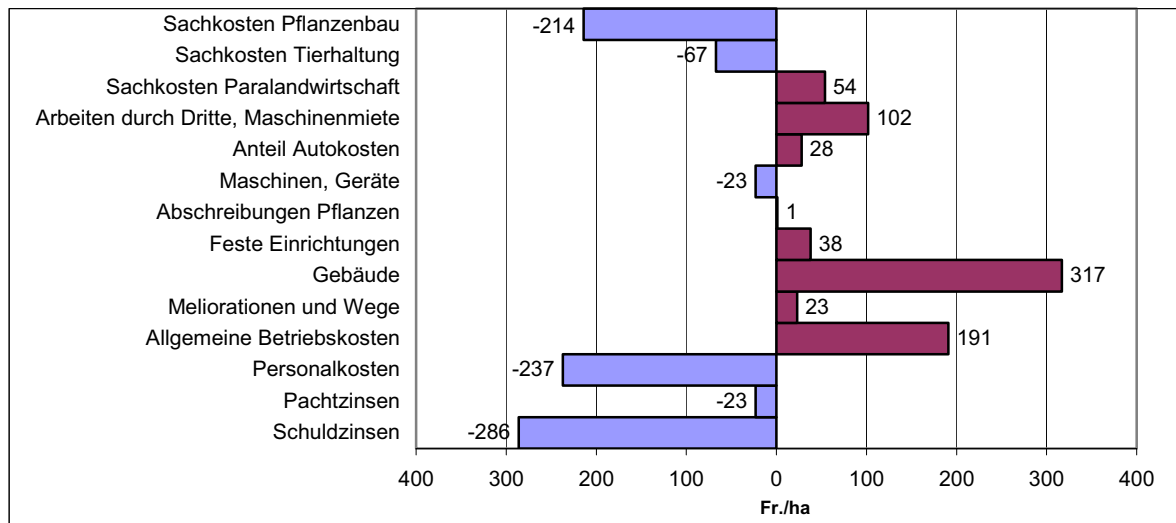
Entwicklung der Kosten

Die Kostenentwicklung bei den Betrieben ist einerseits abhängig von der Preisentwicklung und andererseits von der Effizienz des Einsatzes bei den Produktionsmitteln und den Produktionsfaktoren (Mengen).

Die Referenzbetriebe sind zwischen 1990/92 und 2001/03 im Durchschnitt von 16 auf 19,2 Hektaren, also um 20 Prozent, gewachsen. Total sind die Fremdkosten pro Hektare der Jahre 2001/03 um ein Prozent tiefer als in der Referenzperiode. Innerhalb der einzelnen Kostenpositionen gibt es aber erhebliche Unterschiede. So sind die Gebäudekosten, die allgemeinen Betriebskosten, die Kosten für Arbeiten durch Dritte und für die Maschinenmiete gewachsen, während die Sachkosten für Tierhaltung und Pflanzenbau, die Personalkosten sowie die Schuldzinsen abgenommen haben. Die Abnahme bei den Personalkosten ist eindeutig auf eine Abnahme der

familienfremden Arbeitskräfte zurückzuführen (Mengeneffekt), während sich der geringere Zinsaufwand mit den tieferen Zinssätzen erklären lässt (Abbildung 7).

Abbildung 7 Entwicklung der Fremdkosten von 1990/92 bis 2001/03



Quelle: Agroscope FAT Tänikon

1.2.1.1.3 Einkommen und weitere betriebswirtschaftliche Indikatoren

Entwicklung des Nettounternehmenseinkommens gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung

Die Ergebnisse in Tabelle 7 zeigen auf aggregierter Ebene den Umbau der agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den neunziger Jahren. Im Zeitraum zwischen 1990/92 und 2002/04 wurden die Mittel zur Preisstützung von 1 685 auf 836²¹ Millionen Franken reduziert.

Einer starken Abnahme des Wertes der Erzeugung insbesondere aufgrund des Preisrückgangs (-26%) steht eine starke Zunahme der sonstigen produktunabhängigen Subventionen (+208%) gegenüber (v.a. Direktzahlungen). Gleichzeitig haben die Vorleistungen, das Arbeitnehmerentgelt und die gezahlten Zinsen abgenommen, während die Pachten praktisch stabil geblieben sind und die sonstigen Produktionsabgaben zugenommen haben (Einführung der Mehrwertsteuer 1995). Insgesamt resultiert eine Abnahme des Nettounternehmenseinkommens²² von 26 Prozent.

²¹ inkl. ausserordentliche Ausgaben im Milchsektor 2002

²² wird in der Literatur und in der Eurostat-Methodik als Nettounternehmensgewinn bezeichnet

Tabelle 7 Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

Angaben zu laufenden Preisen in Mio. Fr.	1990/92	1997/99	2002	2003¹	2004²	1990/92- 2002/04 %
Erzeugung Landwirtschaft	13 080	10 064	9 628	9 330	9 951	-26,3
- Vorleistungen	6 346	5 561	5 714	5 747	6 030	-8,1
Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen	6 734	4 503	3 913	3 583	3 921	-43,5
- Abschreibungen	1 977	1 897	1 886	1 886	1 908	-4,2
Nettowertschöpfung zu Herstellungspreisen	4 757	2 606	2 027	1 698	2 013	-59,8
- sonstige Produktionsabgaben	38	302	313	321	324	+746,1
+ sonstige Subventionen ³	878	2 396	2 699	2 698	2 732	+208,5
Faktoreinkommen	5 598	4 700	4 414	4 075	4 421	-23,1
- Arbeitnehmerentgelt	928	888	812	828	831	-11,2
Nettobetriebsüberschuss / Selbständigeneinkommen	4 670	3 812	3 601	3 247	3 591	-25,5
- gezahlte Pachten	193	213	203	201	201	+4,6
- gezahlte Zinsen	496	355	375	327	317	-31,6
Nettounternehmenseinkommen Landwirtschaft ⁴	3 981	3 244	3 024	2 719	3 073	-26,2
+ Nettounternehmenseinkommen Gartenbau ⁵	102	132	82	71	80	-23,9
Nettounternehmenseinkommen des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs	4 083	3 376	3 106	2 790	3 153	-26,1

¹ Provisorisch, Stand 13.09.2004² Schätzung, Stand 13.09.2004³ vor allem Direktzahlungen sowie Zinsverbilligung durch Investitionskredite und Beiträge von Kantonen bzw. Gemeinden⁴ beinhaltet klassische Landwirtschaft, Sömmerung und landwirtschaftliche Dienstleistungen (insb. Lohnunternehmungen)⁵ beinhaltet Baumschulen und Blumenproduktion

Quelle: BFS

Einzelbetriebliche Ergebnisse

Die Referenzbetriebe sind zwischen 1990/92 und 2002/04 um 3,2 Hektaren gewachsen (+20%). Gleichzeitig sank der Arbeitseinsatz um 0,25 Einheiten (-13%). Die pro Arbeitskraft bewirtschaftete Fläche ist dadurch von 8,5 auf knapp 12 Hektaren gestiegen (+38% bzw. 3,0%/Jahr).

Das landwirtschaftliche Einkommen ist in den Referenzbetrieben zwischen 1990/92 und 2002/04 um rund 11 Prozent gesunken. Teilweise konnten die Bauernfamilien diesen Verlust mit zusätzlichem Nebeneinkommen ausgleichen. Dieses nahm zwischen 1990/92 und 2002/04 durchschnittlich um gut 4 000 Franken zu (+26%). Das Gesamteinkommen, welches einer Bauernfamilie für den Privatverbrauch und die Bildung von Eigenkapital zur Verfügung steht, ging trotz dieser Anstrengungen im Beobachtungszeitraum um 3 000 Franken zurück (-3,8%).

Der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft ist in der selben Zeitperiode angestiegen (+14%). Die im Vergleich zum landwirtschaftlichen Einkommen unterschiedliche Entwicklung ist zurückzuführen auf den reduzierten Arbeitseinsatz und insbesondere auf die gesunkenen Zinsen (geringere kalkulatorische Entschädigung für das eingesetzte Eigenkapital).

Tabelle 8 Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens

		1990/92	1997/99	2002	2003	2004	1990/92- 2002/04 %
Rohertrag	(Fr.)	184 762	184 409	194 365	203 189	215 341	+10,6
davon Direktzahlungen	(Fr.)	13 594	38 619	45 630	47 046	47 485	+243,7
Fremdkosten	(Fr.)	121 941	129 461	142 865	148 160	154 868	+21,9
Landwirtschaftliches Einkommen	(Fr.)	62 822	54 947	51 500	55 029	60 472	-11,4
Nebeneinkommen	(Fr.)	16 264	18 506	18 577	21 210	21 557	+25,7
Gesamteinkommen	(Fr.)	79 086	73 454	70 077	76 238	82 030	-3,8
LN	(ha)	16,06	18,14	19,38	19,10	19,25	+19,8
Familienarbeitskräfte	(FJAE ¹)	1,39	1,31	1,28	1,24	1,25	-9,6
Arbeitsverdienst ² je Familienarbeitskraft (Mittelwert)	(Fr./ FJAE)	31 025	33 553	30 262	35 886	39 676	+13,7

¹ Familien-Jahresarbeitsseinheiten: Basis 280 Arbeitstage

² Landwirtschaftliches Einkommen minus Zinsanspruch Eigenkapital Betrieb; Verzinsung zum mittleren Zinssatz der Bundesobligationen 1990: 6,40%, 1991: 6,23%, 1992: 6,42%, 1997: 3,40%, 1998: 2,81%, 1999: 3,02%, 2002: 3,22%, 2003: 2,63%, 2004: 2,73%.

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

Einkommen nachhaltiger und 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. Zur Beurteilung dieser Vorgabe werden die durchschnittlichen Arbeitsverdienste (landwirtschaftliches Einkommen minus Zins für das eingesetzte Eigenkapital) des besten Quartils der Referenzbetriebe dem Vergleichslohn (Median der Bruttolöhne von Angestellten im Sekundär- und Tertiärsektor) gegenübergestellt²³.

In der Talregion übertraf 2001/03 das vierte Quartil der Landwirtschaftsbetriebe den entsprechenden Jahres-Bruttolohn der übrigen Bevölkerung deutlich, im Vergleich zu 1990/92 ist der Abstand allerdings kleiner geworden. In der Hügelregion erreichte das vierte Quartil den Vergleichslohn hingegen nicht mehr ganz, während er 1990/92 noch darüber lag. In der Bergregion lag der Wert 2001/03 rund 8 000 Franken unter dem Vergleichslohn, damit hat sich der Abstand im Vergleich zu 1990/92 um fast 5 000 Franken vergrössert (Tabelle 9). Es gibt aber auch heute in der Bergregion Betriebe, die den Vergleichslohn erreichen. Ökonomisch leistungsfähige und nachhaltig wirtschaftende Betriebe waren damit insbesondere in der Tal- und Hügelregion in der Lage, ein mit der übrigen Bevölkerung vergleichbares Einkommen zu erzielen.

²³ Art. 6 der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, SR 919.118

Tabelle 9 Entwicklung des Arbeitsverdienstes (AV) des 4. Quartils und des Vergleichslohnes¹ (VL) nach Regionen (in Fr.)

	1990/92				2001/03			
	AV/FJAE	VL	Differenz		AV/FJAE	VL	Differenz	
	4. Quartil		absolut	in %	4. Quartil		absolut	in %
Talregion	74 299	54 201	+20 098	+27,1	79 836	66 832	+13 004	+16,3
Hügelregion	54 313	49 074	+5 239	+9,6	59 828	61 758	-1 930	-3,1
Bergregion	41 779	44 930	-3 151	-7,0	48 099	56 053	-7 954	-14,2

¹ Median der Jahres-Bruttolöhne aller im Sekundär- und Tertiärsektor beschäftigten Angestellten

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

Weitere betriebswirtschaftliche Indikatoren

Zwischen 1990/92 und 2001/03 hat sich die Eigenkapitalbildung (Gesamteinkommen minus Privatverbrauch) um 53 Prozent verschlechtert, während die Investitionen praktisch stabil geblieben sind (-1,4%). Dies traf dank höherer Abschreibungen auch auf das Cashflow-Investitionsverhältnis zu (-4,6%). Die Fremdkapitalquote hat sogar leicht abgenommen (-3,1%).

Tabelle 10 Entwicklung von Eigenkapitalbildung, Investitionen und Fremdkapitalquote

Alle Regionen		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92- 2001/03 %
Eigenkapitalbildung	(Fr.)	19 513	12 790	7 288	6 840	13 343	-53,1
Investitionen ¹	(Fr.)	46 914	44 121	47 469	43 695	47 580	-1,4
Cashflow- Investitionsverhältnis ²	(%)	95	96	83	94	95	-4,6
Fremdkapitalquote	(%)	43	41	41	41	43	-3,1

¹ Bruttoinvestitionen (ohne Eigenleistungen) minus Subventionen und Desinvestitionen

² Cashflow zu Investitionen total

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

Kombiniert man die Fremdkapitalquote mit der Eigenkapitalbildung, so lassen sich Aussagen über die Tragbarkeit der Schuldenlast machen. Ein Betrieb mit hoher Fremdkapitalquote und negativer Eigenkapitalbildung ist auf die Dauer finanziell nicht existenzfähig. Auf Basis dieser Überlegung lassen sich vier Gruppen von Betrieben mit unterschiedlicher finanzieller Stabilität unterscheiden (Tabelle 11).

Tabelle 11 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 (1999): La Réorientation de la Politique agricole suisse: Analyse financière et Endettement

Die Anzahl Betriebe in einer finanziell guten Situation war im Vergleich zu 1990/92 im Durchschnitt der Jahre 2001/03 um 9 Prozent und jene mit beschränkter finanzieller Selbstständigkeit um 7 Prozent tiefer (Tabelle 12). Der Anteil der Betriebe mit negativer Eigenkapitalbildung (Kategorien „ungenügendes Einkommen“ und „bedenkliche finanzielle Situation“ zusammen) lag 2001/03 bei 38 Prozent, während er 1990/92 bei 22 Prozent gelegen hatte. Obwohl diese Betriebe grundsätzlich in der Lage sind, ausreichend finanzielle Mittel für den Lebensunterhalt zu erwirtschaften, ist ihre Ertragskraft zu gering, um den Betrieb längerfristig existenzfähig zu erhalten.

Tabelle 12 Entwicklung der finanziellen Stabilität

Betriebe mit		1990/92	1997/99	2001	2002	2003	1990/92- 2001/03 Δ in %
guter finanzieller Situation	(%)	52	47	42	41	45	-17,9
beschränkter finanzieller Selbstständigkeit	(%)	26	22	17	18	23	-25,6
ungenügendem Einkommen	(%)	10	17	22	22	17	+103,3
bedenklicher finanzieller Situation	(%)	12	14	19	20	15	+50,0

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

1.2.1.1.4 Fazit Ökonomie

Die Landwirtschaft hat ihre Effizienz zwischen 1990/92 und 2001/03 stark verbessert. Die Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft stieg im Durchschnitt um 1,2 Prozent pro Jahr. In den Referenzbetrieben ist die pro Arbeitskraft bewirtschaftete Fläche um 3,0 Prozent pro Jahr gestiegen. Diese Grösse kann als Indikator für die Effizienz der Erbringung eines wesentlichen Teils der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dienen (Erhaltung der Lebensgrundlagen, Landschaftspflege).

Die Einkommenszahlen und die betriebswirtschaftlichen Indikatoren zeigen, dass die wirtschaftliche Situation der Betriebe seit Beginn der neunziger Jahre schwieriger geworden ist. Das Gesamteinkommen ist um 3,3 Prozent tiefer und die Betriebe können weniger Eigenkapital bilden. Ein grösserer Prozentsatz der Betriebe befindet sich in einer bedenklichen finanziellen Situation. Zudem gelingt es weniger Betrieben, den Vergleichslohn zu erreichen. Die Rahmenbedingungen erlauben es aber immer noch, dass ökonomisch leistungsfähige Betriebe den Vergleichslohn erreichen oder übertreffen.

Insgesamt kann die Entwicklung der Landwirtschaft im ökonomischen Bereich trotz der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation auf einzelbetrieblicher Ebene als

nachhaltig beurteilt werden. Die Effizienz wurde verbessert und die Investitionen in die Erhaltung der Produktionsgrundlagen (Maschinen, Gebäude) sind ausreichend, damit die Produktion langfristig aufrechterhalten bleibt.

Die Preisdifferenzen zur EU stellen für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit ein Risiko dar. Bei einer zunehmenden Öffnung der Grenzen für landwirtschaftliche Rohstoffe und damit einhergehend tieferen Produktpreise sind die Bäuerinnen und Bauern darauf angewiesen, dass auch die Preise für die eingesetzten Produktionsmittel sich dem ausländischen Niveau anpassen. Heute zahlt die Landwirtschaft im Vergleich zur EU wesentlich höhere Produktionsmittel- und Faktorpreise (vgl. Ziff. 7.1.2). In der EU sind auch die Konsumentenpreise um 38 Prozent tiefer als in der Schweiz. Da der Anteil inländischer Rohstoffe nur rund 20 Prozent der Konsumentenausgaben für Nahrungsmittel ausmacht, würden die Konsumentenpreise bei einem Rückgang der Produzentenpreise auf das EU-Niveau um nur etwa 10 Prozent sinken. Für eine Anpassung der Konsumentenpreise, müssten die nachgelagerten Stufen ihre Wettbewerbsfähigkeit ebenso stark verbessern wie die Landwirtschaft selbst.

1.2.1.2 Ökologie

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft aus ökologischer Sicht dienen als Indikatoren die Entwicklung der ökologischen Ausgleichsflächen und der Verkauf von Pflanzenschutzmitteln (Thema Ressourcen), die Effizienz des Einsatzes von Phosphor, Stickstoff und Energie (Thema Effizienz) und weitere agrarökologische Indikatoren. Vorab wird geprüft, ob die in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 bestimmten agrarökologischen Ziele für 2005 erreicht wurden.

1.2.1.2.1 Agrarökologische Ziele im Zeithorizont 2005

Die agrarökologischen Ziele sind Zwischenziele für die Landwirtschaft, die bis 2005 mit dem Stand der Technik und des Wissens als erreichbar beurteilt wurden. Sie sind vom Bundesrat in der Botschaft zur AP 2007 festgehalten worden.

Tabelle 13 zeigt, dass die Ziele in den Bereichen Phosphorbilanz, Pflanzenschutzmittel, Ammoniakemissionen, und Nitrat erreicht bzw. übertroffen wurden. Praktisch erreicht ist das Ziel der Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche nach den Prinzipien des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) oder des biologischen Landbaus. Noch nicht erreicht sind die 65 000 Hektaren ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet. Verfehlt wird die angestrebte Reduktion des Stickstoffbilanzüberschusses.

Tabelle 13 Agrarökologische Ziele im Zeithorizont 2005

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	SOLL	IST	erfüllt?
Stickstoff-Bilanz (vgl. S. 23)		1994:	2005:	2002:	
Reduktion der umweltrelevanten Stickstoffverluste	t umweltrelevante N-Verluste	96 000	74 000 (-23%)	k.A.	k.A.
Reduktion der Stickstoffüberschüsse	t N-Überschuss ¹	123 000	95 000 (-23%)	115 000 (-13%)	nein
Ammoniak-Emissionen (vgl. S. 25)		1990:	2005:	2002:	
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	53 300	48 500 (-9%)	43 700 (-18%)	ja
Nitrat (vgl. S. 25)		1990:	2005:	2002/03:	
Nitratgehalte von Wasser in Trinkwasserfassungen, deren Zuströmbereiche von der Landwirtschaft genutzt werden	% der Fassungen unter 40 mg NO ₃ /l	k.A.	90	97	ja
Phosphor-Bilanz (vgl. S. 26)		1990/92:	2005:	2002:	
Reduktion der Phosphorüberschüsse	t P-Überschüsse ¹	Rund 20 000	10 000 (-50%)	6 270 (-69%)	ja
Pflanzenschutzmittel (vgl. S. 27)		1990/92:	2005:	2002:	
Reduktion des PSM-Einsatzes	t PSM-Wirkstoff	2 220	1500 (-30%)	1477 (-31%)	ja
Biodiversität (öAF vgl. S. 41)		1993:	2005:	2003:	
Ökologische Ausgleichsflächen total	ha öAF	19 300	108 000 (10% LN)	116 400 (11% LN)	ja
Ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet	ha öAF	5 700	65 000	57 100	nein
Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (vgl. S. 40)		1990:	2005:	2003:	
Bodennutzung nach ökologischen Kriterien	Anteil ÖLN bzw. Bio an der LN	0,9%	98%	97,3%	fast

¹ nach OSPAR-Methode

Quellen: IAW der ETHZ, Agroscope FAL Reckenholz, BUWAL, BLW

1.2.1.2.2 Nachhaltigkeitsindikatoren

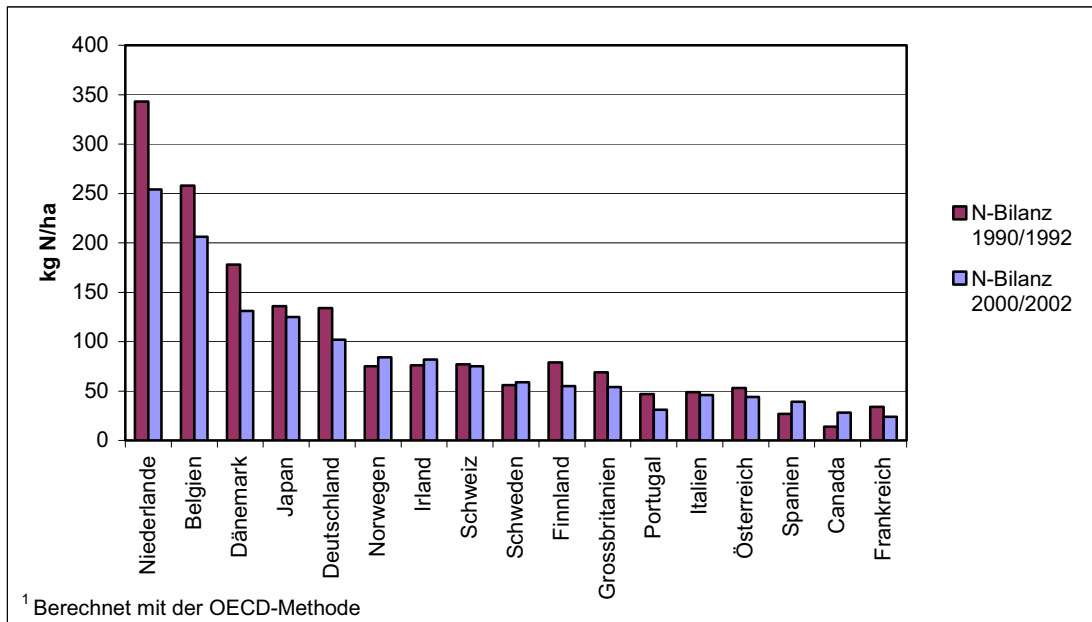
Stickstoff

Der Stickstoffüberschuss²⁴ in der Landwirtschaft hat seit 1990 (132 000 t N) um rund 13 Prozent abgenommen und beträgt heute noch 115 000 Tonnen Stickstoff. Dies ist insbesondere auf einen verminderten Einsatz von Stickstoffmineraldünger sowie auf den Rückgang der Stickstoffdeposition zurückzuführen. Die Abnahme des Stickstoffüberschusses ist in den letzten Jahren zum Stillstand gekommen.

Im europäischen Vergleich liegt die Schweiz beim Stickstoffüberschuss pro Hektare im Mittelfeld (Abbildung 8).

²⁴ Berechnet mit der OSPAR-Methode

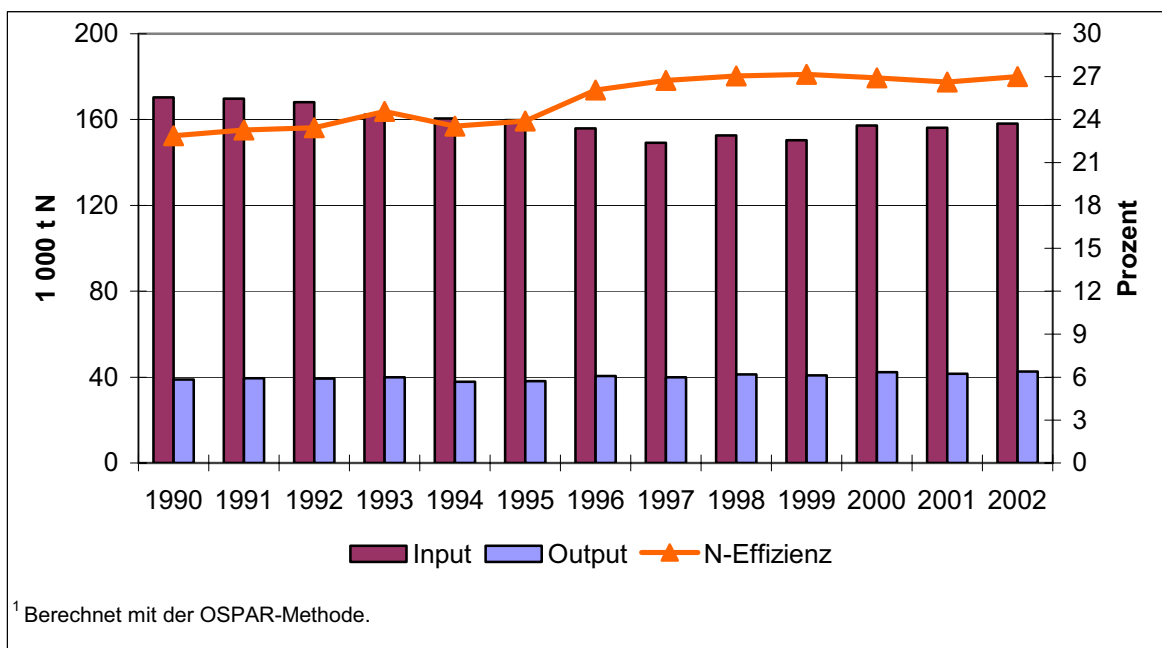
Abbildung 8 Entwicklung der Stickstoffüberschüsse der Landwirtschaft in Ländern der OECD¹ (provisorisch)



Quelle: OECD

Wenn die Effizienz des Stickstoff-Einsatzes (Stickstoffoutput aus der Landwirtschaft in Prozent des Inputs) verbessert wird, kann die Höhe der landwirtschaftlichen Produktion bei vermindertem Stickstoff-Einsatz gleich bleiben. Effizienzverbesserungen vermindern u.a. den Anteil Stickstoff, der in Form von Ammoniak in die Luft entweicht oder als Nitrat ins Grundwasser ausgewaschen wird. Die Effizienz des Stickstoff-Einsatzes hat sich von 1990 bis 2002 von 22 Prozent auf 27 Prozent verbessert (Abbildung 9).

Abbildung 9 Entwicklung von Stickstoffinput, Stickstoffoutput und Effizienz des Stickstoffeinsatzes¹

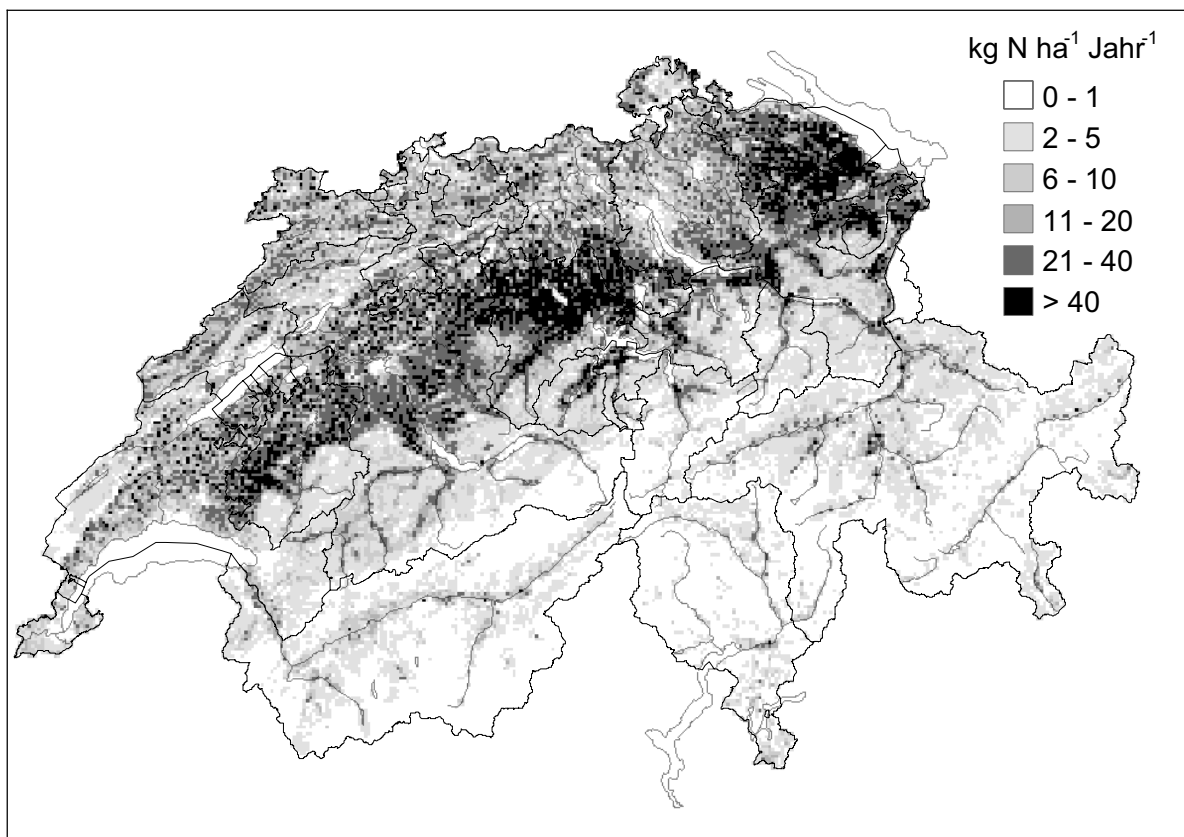


Quelle: Agroscope FAL Reckenholz

Das für die Stickstoffbilanz fixierte Ziel von 95 000 Tonnen Stickstoffüberschuss ist schwierig zu erreichen. Stickstoff ist bei der landwirtschaftlichen Produktion in grossen Mengen in unterschiedlichen Formen involviert und einer sehr grossen Dynamik unterworfen. Er verflüchtigt sich teilweise in Form des unproblematischen Luftstickstoffs (N_2). Im Jahr 2002 gelangten durch Mineral- und Recyclingdünger, importierte Futtermittel, biologische Fixierung und Deposition rund 158 000 Tonnen Stickstoff in die Landwirtschaft. Mit Lebensmitteln und Rohstoffen wurden 43 000 Tonnen aus der Landwirtschaft weggeführt. Dies entspricht einer Stickstoffeffizienz von 27 Prozent. Um das agrarökologische Ziel von 95 000 Tonnen Stickstoffüberschuss zu erreichen wäre bei gleicher Produktionsmenge eine Effizienz von 31 Prozent nötig. Dies entspricht aufgrund der vorhandenen technischen Möglichkeiten der höchstmöglichen Stickstoffeffizienz.

Die Ammoniakemissionen in die Luft sind zwischen 1990 und 2002 um 18 Prozent gesunken. Rund zwei Drittel dieser Reduktion lassen sich auf den verminderten Tierbestand zurückführen. Die Emissionen sind regional aber sehr unterschiedlich (Abbildung 10). Sie hängen von der Tierdichte und von der Produktionstechnik (Fütterung und Hofdüngerausbringung) ab.

Abbildung 10 Regionale Verteilung der NH_3 -Emissionen aus der Landwirtschaft

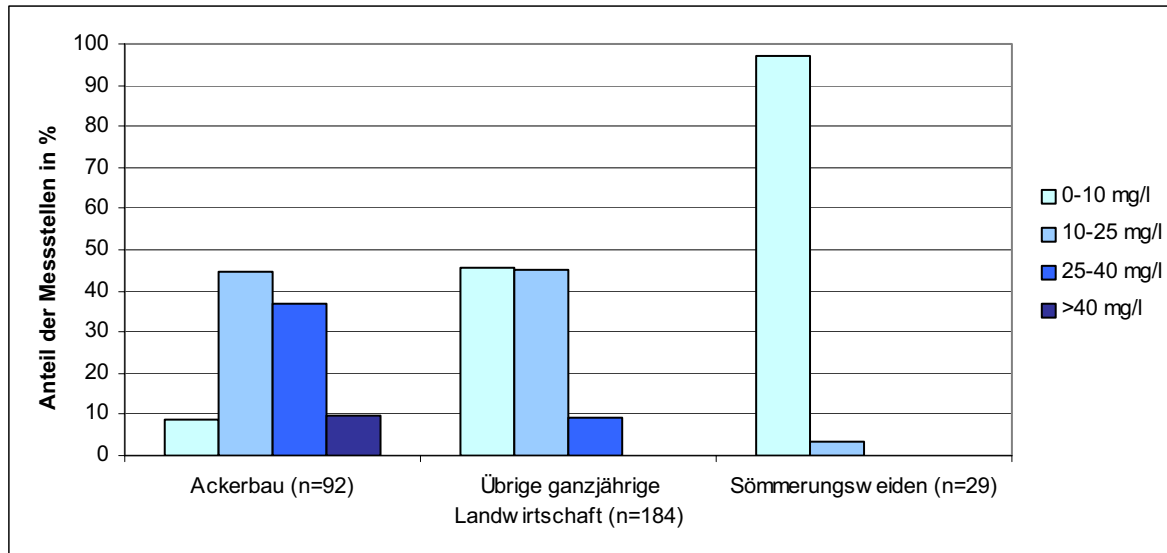


Quelle: BUWAL 2003

Die Nitratgehalte sinken seit 1996 in rund zwei Dritteln der Messstellen. 2002/03 verzeichneten 97 Prozent der Messstellen des nationalen Netzes zur Qualitätsbeobachtung des Grundwassers (NAQUA) im Grundwasser mit hauptsächlich landwirtschaftlich genutztem Einzugsgebiet im Durchschnitt weniger als 40 Milligramm Nitrat pro Liter Wasser. Die drei Prozent Messstellen mit über 40 Milligramm Nitrat pro

Liter befinden sich in hauptsächlich ackerbaulich genutzten Zuströmbereichen (Abbildung 11).

Abbildung 11 Prozentuale Verteilung des mittleren Nitratgehalts pro Messstelle in Abhängigkeit der Hauptbodennutzung (2002/03)

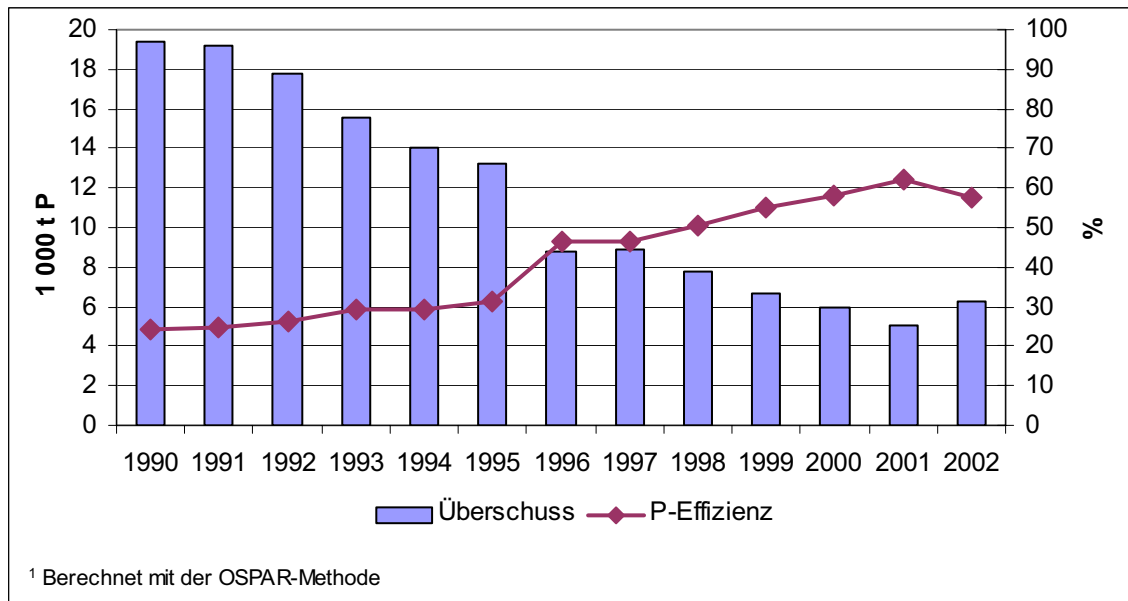


Quelle: BUWAL

Phosphor

Der Phosphorüberschuss hat in 10 Jahren um rund zwei Drittel auf 6 270 Tonnen Phosphor abgenommen. Dies ist vor allem auf den stark verminderten Verbrauch von Phosphormineraldünger sowie die Abnahme des Einsatzes von Recyclingdünger zurückzuführen. Die Effizienz des Phosphoreinsatzes (Phosphoroutput aus der Landwirtschaft in Prozent des Inputs) in der Landwirtschaft hat in diesem Zeitraum von rund 25 Prozent auf 59 Prozent zugenommen (Abbildung 12). Der noch vorhandene Überschuss ist ein Hinweis darauf, dass im Vollzug Probleme mit der ausgeglichenen Nährstoffbilanz bestehen. Regional gibt es Belastungen mit Phosphor-einträgen in Seen (z.B. Hallwiler- und Baldeggersee).

Abbildung 12 Phosphorüberschuss und Phosphoreffizienz¹

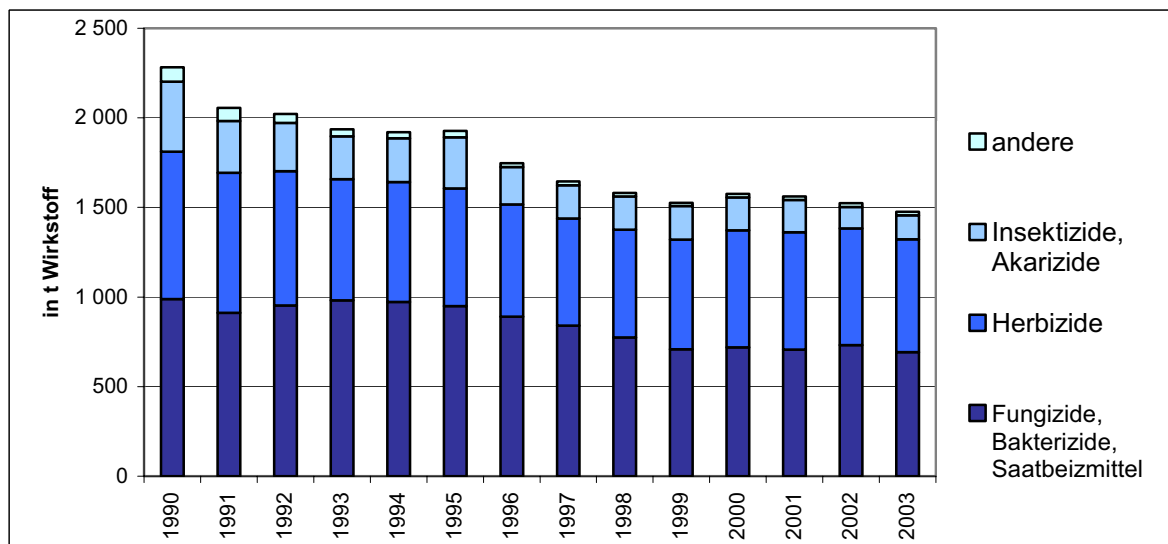


Quelle: Agroscope FAL Reckenholz

Pflanzenschutzmittel

Seit 1990/92 ist der Verkauf von Pflanzenschutzmitteln um rund 30 Prozent zurückgegangen (Abbildung 13). Das agrarökologische Ziel 2005 von maximal 1 500 Tonnen eingesetztem Wirkstoff ist erreicht. Die Optimierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes durch die integrierte Produktion und die Anwendung neuer Produkte mit höherer biologischer Wirksamkeit sind Gründe für diesen Rückgang.

Abbildung 13 Verkauf von Pflanzenschutzmitteln



Quelle: Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie

Die Messresultate von NAQUA zeigen, dass in rund 20 Prozent der Messstellen in hauptsächlich ackerbaulich genutzten Gebieten die numerische Anforderung von 0,1 Mikrogramm pro Liter überschritten wird. In den übrigen Gebieten mit ganzjähriger Landwirtschaft liegt dieser Anteil bei 8 Prozent. Häufigster gefundener Wirkstoff

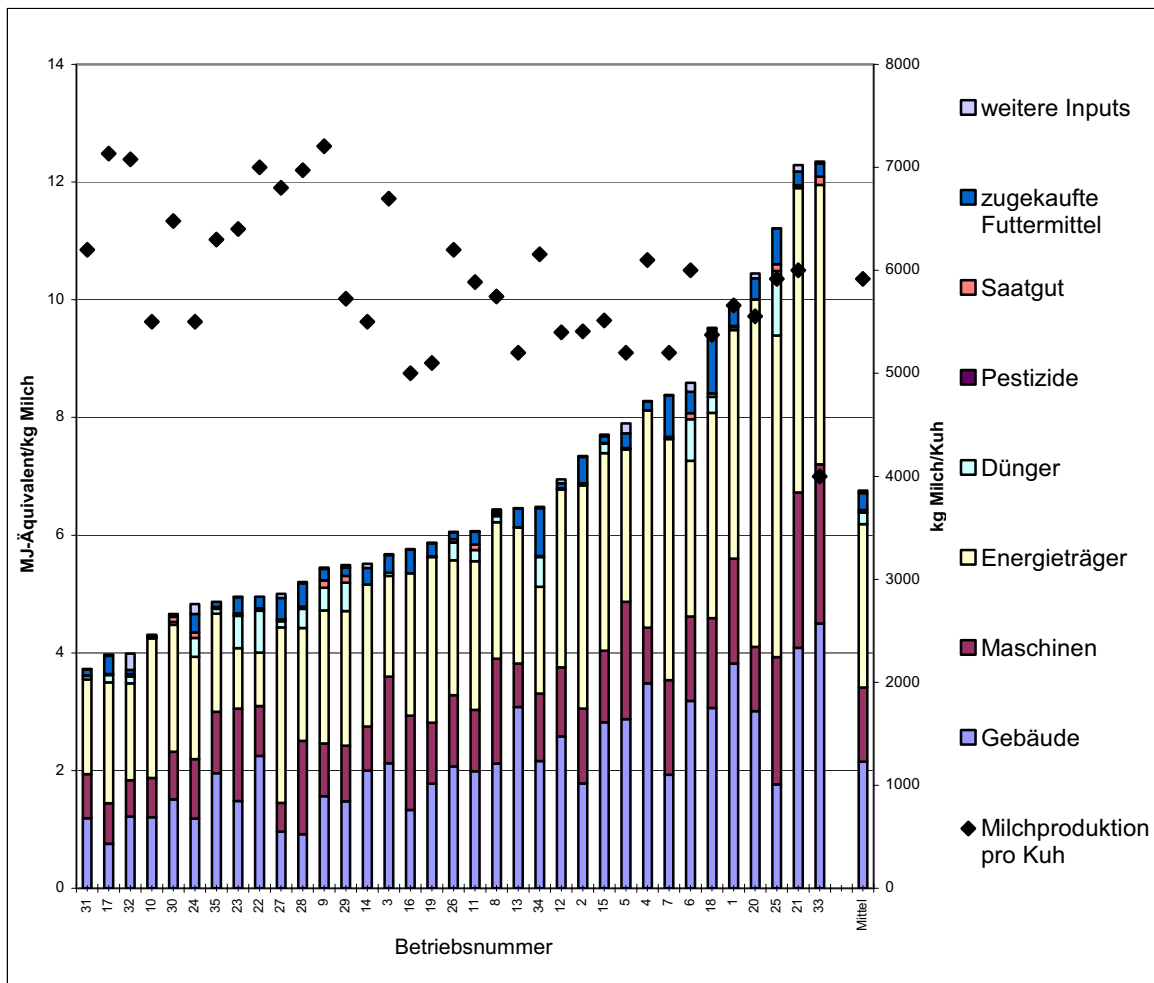
war Atrazin und seine Abbauprodukte. Es besteht eine generelle gesetzliche Forderung, dass bei wiederholter Überschreitung des Anforderungswertes spezifische Massnahmen zur Reduktion zu ergreifen sind. Im Fall von Atrazin wurden verschiedene Anwendungseinschränkungen erlassen.

Energie

Der Einsatz von fossiler Energie in der Land- und Forstwirtschaft sowie Berufsfischerei beträgt rund 2 Prozent des Gesamtverbrauchs der Schweiz. Eine detaillierte Aufteilung auf die einzelnen Bereiche ist nicht möglich.

Der Verbrauch an nicht erneuerbarer Energie unterscheidet sich stark zwischen den Betrieben. So benötigen Milchviehbetriebe mit dem effizientesten Produktionsmitteleinsatz pro kg Milch nur rund einen Drittel der Energiemenge die von den am wenigsten energieeffizienten Betriebe aufgewendet wird (Abbildung 14). Interessant sind insbesondere die Unterschiede bei der grauen Energie in Gebäuden und Maschinen sowie bei den Energieträgern. Die Situation zeigt ein erhebliches Effizienzverbesserungspotential auf, das sich bei dessen Ausnützung kostensparend auswirken würde.

Abbildung 14 Energieeffizienz in der Milchproduktion



Quelle: Agroscope FAL Reckenholz

Treibhausgase

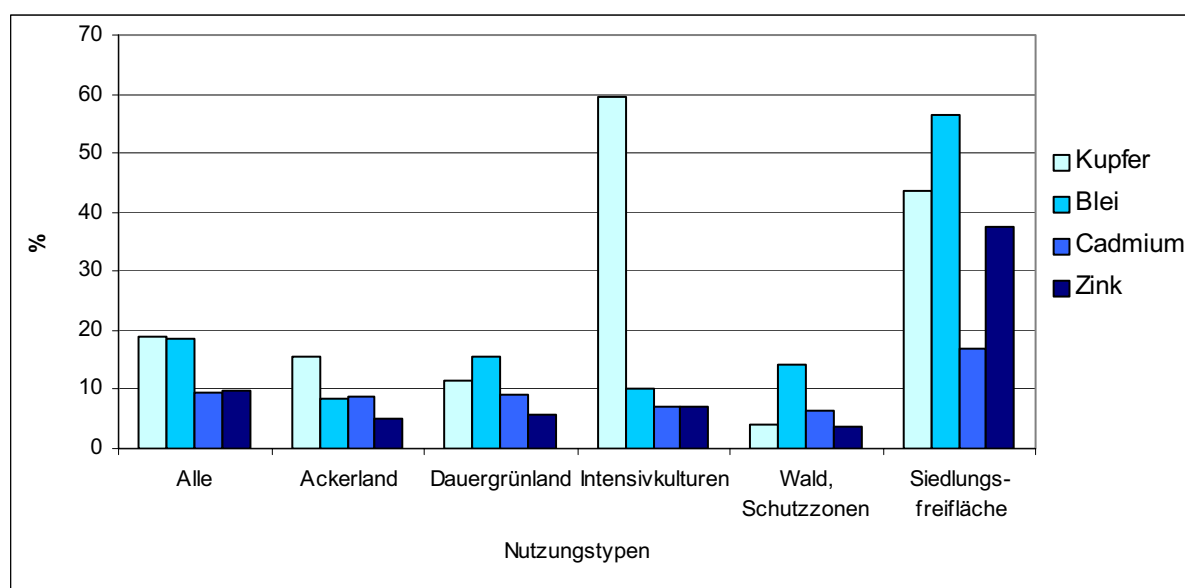
Der Beitrag der Landwirtschaft an den Schweizer Treibhausgasemissionen beträgt rund 6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. Dies entspricht 2002 einem Anteil von 12 Prozent der Gesamtemissionen der Schweiz. Die beiden Treibhausgase Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) fallen in der Landwirtschaft am stärksten ins Gewicht. Seit 1990 sind infolge des Rückgangs des Tierbestandes und des damit verbundenen geringeren Hofdüngeranfalls sowie des Rückgangs des Mineraldüngereinsatzes die landwirtschaftlichen Emissionen von Methan und Lachgas um je 11 Prozent zurückgegangen. Die Landwirtschaft leistet mit dieser Emissionsreduktion heute rund 13 Prozent (-0,55 Mio. t CO₂-Äquivalente) an die nationale Reduktionsverpflichtung gemäss Kyoto-Protokoll (-4,27 Mio. t CO₂-Äquivalente).

Ertragsfähigkeit der Böden

Für die Beurteilung der Entwicklung der Bodenqualität eignen sich insbesondere die Indikatoren Schadstoffgehalt, Erosion und Unterbodenverdichtung. Die Nährstoffversorgung der Böden kann als gut bezeichnet werden. Bei Phosphor kann im Einzelfall der Eintrag den Ernteentzug übertreffen, was jedoch keine negativen Auswirkungen auf die Ertragsfähigkeit der Böden hat.

Im Rahmen des nationalen Referenznetzes zur Bodenbeobachtung (NABO) sind die Schwermetallgehalte von rund 11 000 Bodenproben aus der gesamten Schweiz ausgewertet worden. Daraus wird abgeleitet, dass auf rund 10 Prozent der Bodenfläche der Schweiz die Richtwerte für den Schwermetallgehalt überschritten werden. Die häufigsten Überschreitungen der Richtwerte betreffen den Siedlungsraum. Im Ackerland und im Dauergrünland wurden bei rund 8 bis 15 Prozent der untersuchten Proben einzelne Schwermetallrichtwerte überschritten.

Abbildung 15 Richtwertüberschreitungen bei ausgewählten Schwermetallen



Quelle: BUWAL

Quellen für den Haupteintrag in landwirtschaftlich genutzte Böden sind Pflanzenschutzmittel, Futterzusätze und Mineraldünger (Tabelle 14).

Tabelle 14 Belastung der landwirtschaftlichen Flächen mit Schwermetallen

Schwermetall	Hauptquellen	
	landwirtschaftlich ¹	ausserlandwirtschaftlich
Kupfer	Pflanzenschutzmittel, Futterzusätze	
Zink	Futterzusätze	
Chrom	Mineraldünger	
Blei		Industrie und Gewerbe
Cadmium	Mineraldünger	Industrie und Gewerbe

¹ Schwermetalle, die sich im landwirtschaftlichen Kreislauf befinden, sind nicht einbezogen

Die Entwicklung des Gehalts an organischen Schadstoffen, der Erosion und der Unterbodenverdichtung werden bisher nicht systematisch erhoben und ausgewertet. Verschiedene Indizien deuten jedoch auf eine schleichende Verminderung der Ertragsfähigkeit landwirtschaftlich genutzter Böden durch Erosion, Bodenverdichtung und Schadstoffeinwirkung hin. Das erweiterte Bodenmonitoring muss in den nächsten Jahren aufzeigen, inwiefern die Bodenqualität durch diese Einflüsse beeinträchtigt wird.

Biologische Vielfalt

Die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist eine der verfassungsmässigen Aufgaben der Landwirtschaft und wird deshalb unter Ziff. 1.2.2.2.1 behandelt.

Tierwohl

Seit Beginn der neunziger Jahre haben verschiedene Entwicklungen zu einer tierfreundlicheren Haltung der landwirtschaftlichen Nutztiere beigetragen. Anfangs der neunziger Jahre liefen Übergangsfristen der Tierschutzverordnung von 1981 aus, z.B. 1991 für das Platzangebot für Milchvieh und 1992 für die Käfighaltung von Legehennen. Für Neubauten gelten strengere Anforderungen als für bestehende Gebäude. Im Jahr 1997 wurde die Tierschutzverordnung der EU-Richtlinie über die Mindestanforderungen zum Schutz von Kälbern und Schweinen angeglichen, indem die Anbindehaltung für Zuchtsauen und Kälber verboten und die Gruppenhaltung für ältere Kälber vorgeschrieben wurde. Beim Vollzug werden zwischen den einzelnen Kantonen grosse Unterschiede festgestellt. Mit der Revision des Tierschutzrechts (Differenzvereinbarung in der Herbstsession 2005) soll die Umsetzung verbessert werden.

Die beiden Tierhaltungsprogramme „Regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien“ (RAUS) und „Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) bieten finanzielle Anreize für die besonders tierfreundliche Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere. Seit der Einführung von RAUS (1993) und BTS (1996) nahm die Beteiligung stetig zu. 2003 wurden 65 Prozent des gesamten schweizerischen Nutztierbestandes nach RAUS- und 34 Prozent nach BTS-Anforderungen gehalten. Sowohl bei Milchkühen als auch bei Mastschweinen wirken sich die beiden Programme positiv auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere aus.

1.2.1.2.3 Fazit Ökologie

Die agrarökologischen Ziele in den Bereichen Phosphorbilanz, Pflanzenschutzmittel, Ammoniakemissionen, Nitrat und Beteiligung am ökologischen Leistungsnachweis bzw. Biolandbau wurden erreicht. Noch ungenügend ist das Ausmass an ökologischen Ausgleichsflächen im Talgebiet. Eine Ziellücke besteht zudem beim Stickstoffüberschuss.

In verschiedenen Regionen werden die Anforderungen bei den Emissionen von Ammoniak sowie der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen wie Nitrat, Phosphor und Pflanzenschutzmittel nicht erreicht. Verbesserungspotenziale bestehen bei der Steigerung der Effizienz der eingesetzten Produktionsmittel, im Wesentlichen bei der Verwendung der Hofdünger, aber auch beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Energie. Verschiedene Indizien bei den Einträgen von Schwermetallen und organischen Schadstoffen sowie bei Erosion und Unterbodenverdichtung deuten auf eine schleichende Verminderung der Ertragsfähigkeit landwirtschaftlicher Böden hin. Diesbezüglich besteht jedoch keine verlässliche Datengrundlage.

1.2.1.3 Soziales

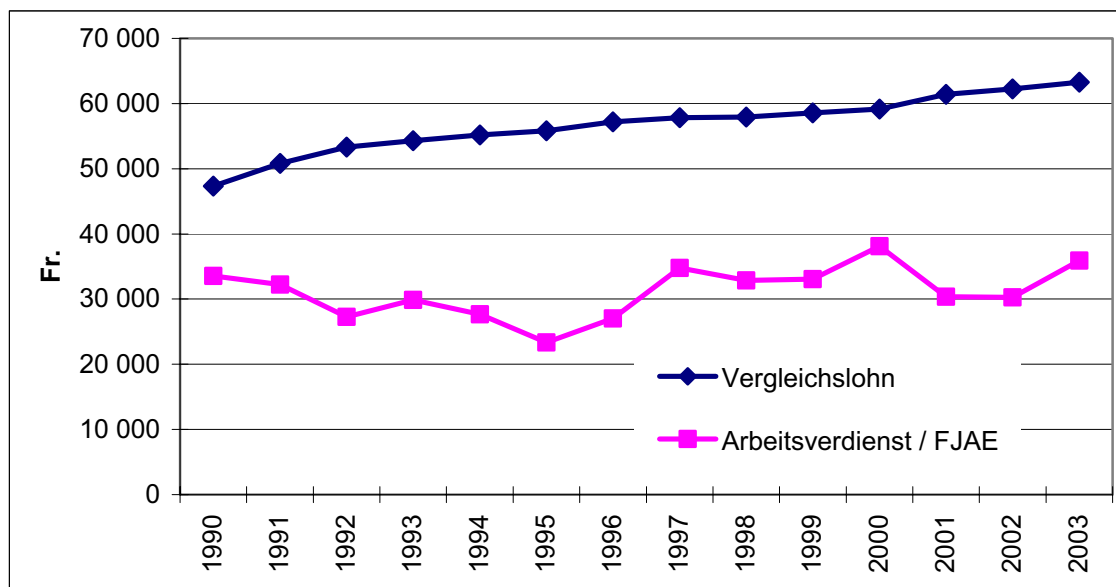
Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft aus einer sozialen Perspektive wird dargestellt, wie sich die Einkommensdisparitäten zwischen der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft sowie innerhalb der Landwirtschaft entwickelt haben (Gerechtigkeit). Im weiteren wird die Entwicklung der Strukturen und der Nachfolgesituation in der Landwirtschaft dargestellt (Humankapital). Schliesslich werden auch Ergebnisse aus der qualitativen Sozialberichterstattung vorgestellt.

1.2.1.3.1 Entwicklung des Einkommens

Das Einkommen ist auch bei der Beurteilung der sozialen Lage der Landwirtschaft eine wichtige Kenngrösse. Dabei geht es einerseits um die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft im Vergleich zur übrigen Bevölkerung, andererseits um die Einkommensverteilung zwischen den Regionen bzw. zwischen gut und schlecht verdienenden Betrieben.

Der durchschnittliche Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft in der Landwirtschaft betrug im Jahre 1990 gut 70 Prozent des Vergleichslohns. Bis 1995 sank der Wert auf 42 Prozent, im Jahr 2003 lag er bei 57 Prozent (Abbildung 16). Die absolute Höhe dieser Differenz relativiert sich zwar, weil die in der Landwirtschaft tätigen Personen tiefere Lebenshaltungskosten für Wohnen, Arbeitsweg und auswärtige Verpflegung aufweisen²⁵. Insgesamt hielt jedoch die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft nicht Schritt mit derjenigen der übrigen Bevölkerung.

²⁵ Einkommens- und Verbrauchserhebung des BFS (EVE)

Abbildung 16 Entwicklung des Arbeitsverdienstes je FJAE und des Vergleichslohns

Quelle: Agroscope FAT Tänikon, BFS

Das Verhältnis Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft zu Vergleichslohn verschlechterte sich von 1990/92 bis 2001/03 in der Talregion von 68 auf 60 Prozent, in der Hügelsonne von 62 auf 48 Prozent und in der Bergregion von 47 auf 40 Prozent. Damit ist der Abstand zum Vergleichslohn in allen Regionen im betrachteten Zeitraum grösser geworden (Tabelle 15).

Tabelle 15 Entwicklung des Arbeitsverdienstes (AV) und des Vergleichslohns¹ (VL) nach Regionen (in Fr.)

	1990/92		1997/99		2001/03	
	AV/FJAE	VL	AV/FJAE	VL	AV/FJAE	VL
Talregion	36 924	54 201	41 119	62 182	40 077	66 832
Hügelsonne	30 335	49 074	31 411	56 788	29 828	61 758
Bergregion	21 201	44 930	23 422	52 656	22 419	56 053

¹ Median der Jahres-Bruttolöhne aller im Sekundär- und Tertiärsektor beschäftigten Angestellten

Quelle: Agroscope FAT Tänikon, BFS

Der Arbeitsverdienst allein – als Entschädigung für die in der Landwirtschaft eingesetzte Arbeit – genügt nicht für die Beurteilung der Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Haushalte. Einerseits hängt er vom Zinsniveau ab, andererseits werden dabei nicht alle Einnahmen eines landwirtschaftlichen Haushalts berücksichtigt. Mit einem Nebeneinkommen von durchschnittlich über 21 000 Franken im Jahr 2003 haben die Landwirtschaftsbetriebe eine wichtige zusätzliche Einkommensquelle. Das Nebeneinkommen nimmt seit Jahren kontinuierlich zu – 1990 betrug es erst 15 500 Franken.

Innerlandwirtschaftlich haben die Einkommensunterschiede zwischen 1990/92 und 2001/03 leicht zugenommen (Tabelle 16). Im Vergleich mit den Differenzen in der übrigen Wirtschaft sind die innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede jedoch nach wie vor moderat.

Tabelle 16 Entwicklung des Gesamteinkommens pro Quartil (in Fr.)

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1. Quartil (0-25%)	54 672	46 262	46 565	-14,8
2. Quartil (25-50%)	66 923	61 640	60 029	-10,3
3. Quartil (50-75%)	81 262	77 115	76 560	-5,8
4. Quartil (75-100%)	113 532	108 839	106 718	-6,0
Durchschnitt	79 086	73 454	72 461	-8,4

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

Im selben Zeitraum ist der Privatverbrauch nominal in allen Quartilen mit Ausnahme des ersten Quartils angestiegen (Tabelle 17). Real hingegen sind die Ausgaben bei einer Teuerung von 1,4 Prozent pro Jahr im Durchschnitt um 9,2 Prozent gesunken. Die Bauernfamilien haben ihren Konsum also entsprechend eingeschränkt.

Tabelle 17 Entwicklung des Privatverbrauchs pro Quartil¹ (nominal in Fr.)

	1990/92	1997/99	2001/03	1990/92- 2001/03 %
1. Quartil (0-25%)	54 483	51 397	53 948	-1,0
2. Quartil (25-50%)	54 490	55 481	57 160	+4,9
3. Quartil (50-75%)	59 695	61 600	66 037	+10,6
4. Quartil (75-100%)	69 634	74 192	76 082	+9,3
Durchschnitt	59 573	60 664	63 304	+6,3

¹ Einteilung in Quartile entsprechend dem Gesamteinkommen

Quelle: Agroscope FAT Tänikon

1.2.1.3.2 Entwicklung der Strukturen

Anzahl Landwirtschaftsbetriebe

Seit mehreren Jahrzehnten nimmt die Zahl der Betriebe stetig ab. In den fünfziger und sechziger Jahren lag die durchschnittliche Abnahme pro Jahr bei rund 2 Prozent. Etwas schwächer war sie in den zwei darauffolgenden Jahrzehnten. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik in den neunziger Jahren setzte wieder ein höherer Strukturwandel ein.

Die zahlenmässige Abnahme der Betriebe im Zeitraum von 1990 bis 2000 betraf rund zur Hälfte Kleinstbetriebe mit einer Fläche bis 3 Hektaren (Tabelle 18). Klar rückläufig waren auch die Betriebe der Grössenklassen bis 20 Hektaren. Zunahmen wurden hingegen bei Betrieben der Grössenklassen über 20 Hektaren festgestellt.

In den ersten drei Jahren des neuen Jahrhunderts schwächte sich die jährliche Abnahmerate bei den Kleinstbetrieben gegenüber 1990 bis 2000 etwas ab. Zugenommen hat sie hingegen bei den Betrieben der Grössenklassen 3 bis 10 Hektaren und 10 bis 20 Hektaren. Die Wachstumsschwelle stieg von 20 auf 25 Hektaren. Dies bedeutet, dass seit 2000 die Anzahl Betriebe in den Grössenklassen bis 25 Hektaren abgenommen und über diesem Wert zugenommen hat.

Zwischen 1990 und 2000 nahm die Zahl der Betriebe in der Talregion um rund 10 000 ab, in der Hügel- und Bergregion wurden zirka 5 500 bzw. 6 500 weniger Betriebe gezählt. Die jährliche Abnahmerate in dieser Zeit war in den drei Regionen vergleichbar. Zwischen 2000 und 2003 war sie in der Talregion gleich hoch wie in den zehn Jahren zuvor, in der Hügel- und Bergregion jedoch deutlich geringer. In diesen Gebieten fehlen oft Alternativen, d.h. für viele Landwirte ist der Verbleib in der Landwirtschaft trotz teilweise tiefem Einkommen mangels Arbeitsplätzen im ländlichen Raum die einzige wirtschaftliche Möglichkeit.

**Tabelle 18 Entwicklung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe nach Gros-
senklassen und Regionen**

Merkmal	Anzahl Betriebe		Veränderung pro Jahr in Prozent		
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
Grosstenklasse					
0-3 ha	19 819	8 371	7 118	-8,3	-5,3
3-10 ha	27 092	18 542	16 220	-3,7	-4,4
10-20 ha	31 630	24 984	23 077	-2,3	-2,6
20-25 ha	6 677	7 244	7 155	+0,8	-0,4
25-30 ha	3 364	4 430	4 613	+2,8	+1,4
30-50 ha	3 549	5 759	6 216	+5,0	+2,6
> 50 ha	684	1 207	1 467	+5,8	+6,7
Region					
Talregion	41 590	31 612	29 102	-2,7	-2,7
Hügelregion	24 541	18 957	17 972	-2,5	-1,8
Bergregion	26 684	19 968	18 792	-2,9	-2,0
Total	92 815	70 537	65 866	-2,7	-2,3

Quelle: BFS

Die Abnahmerate ist bei den Haufterwerbsbetrieben in den letzten Jahren gegenüber den neunziger Jahren zurückgegangen. In der Bergregion wurden 2003 praktisch gleich viele Haufterwerbsbetriebe gezählt wie im Jahr 2000. Auf der anderen Seite ist die Abnahmerate bei den Nebenerwerbsbetrieben angestiegen, insbesondere in der Bergregion. Insgesamt ging zwischen 2000 und 2003 die Zahl der Haufterwerbsbetriebe um 2 113 und jene der Nebenerwerbsbetriebe um 2 558 zurück (Tabelle 19).

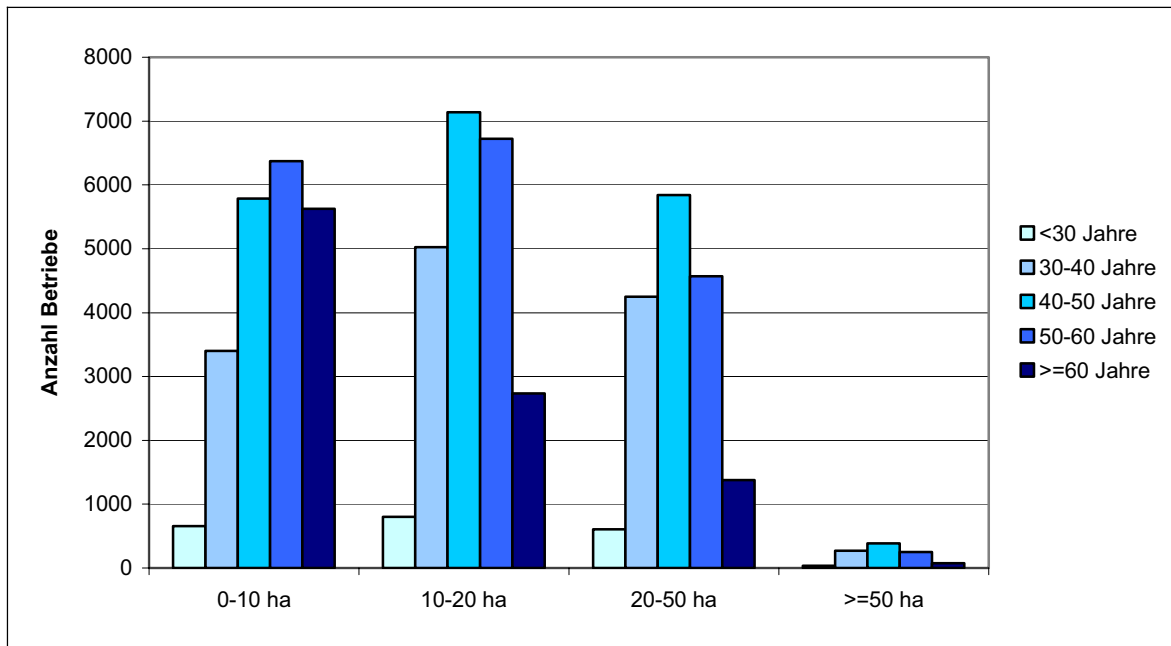
Tabelle 19 **Entwicklung der Anzahl Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe nach Regionen**

Merkmal	Anzahl Betriebe			Veränderung pro Jahr in Prozent	
	1990	2000	2003	1990-2000	2000-2003
Haupterwerbsbetriebe					
Talregion	30 139	23 536	22 007	-2,4	-2,2
Hügelregion	17 452	13 793	13 217	-2,3	-1,4
Bergregion	16 651	11 910	11 902	-3,3	0,0
Total	64 242	49 239	47 126	-2,6	-1,5
Nebenerwerbsbetriebe					
Talregion	11 451	8 076	7 095	-3,4	-4,2
Hügelregion	7 089	5 164	4 755	-3,1	-2,7
Bergregion	10 033	8 058	6 890	-2,2	-5,1
Total	28 573	21 298	18 740	-2,9	-4,2

Quelle: BFS

Altersstruktur

Im Jahr 2003 betrug die Anzahl der Betriebe, die weniger als 20 Hektaren LN aufweisen und deren Betriebsleiter bzw. Betriebsleiterin unter 50 Jahren alt ist, 22 810 Einheiten. Dies ist immer noch mehr als ein Drittel aller Betriebe. Einzig bei den Betrieben bis 10 Hektaren ist eine gewisse Überalterung festzustellen (Abbildung 17). Aufgrund dieser Altersstruktur kann man nicht davon ausgehen, dass sich der Strukturwandel in den nächsten Jahren automatisch beschleunigen wird.

Abbildung 17 Altersstruktur und Grösse der Betriebe 2003

Quelle: BFS

Nachfolgesituation

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 Lehrlingszahl in den letzten 10 Jahren stabilisiert (Tabelle 20).

Tabelle 20 Entwicklung der Anzahl landwirtschaftliche Lehrlinge

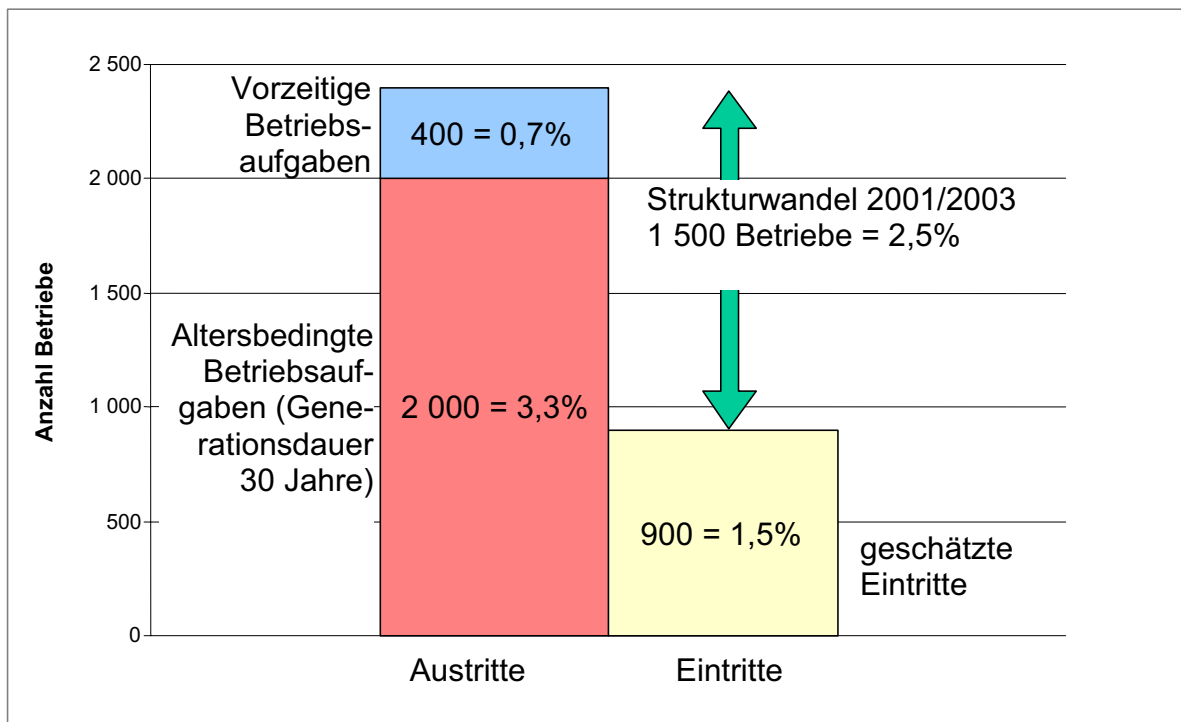
	1990/92	1997/99	2002	2003	2004
Anzahl Verträge im 1. Lehrjahr Landwirtschaft	1 027	868	851	806	884

Quelle: BBT

Rechnet man mit einer Generationendauer von 30 Jahren, so werden damit die potentiellen Übernehmer von 25 000 Betrieben ausgebildet. Bei dieser Anzahl Betriebe wäre die durchschnittliche Betriebsgrösse rund 40 Hektaren. Wie heute dürften aber auch inskünftig Betriebe von Personen mit anderer Ausbildung übernommen werden.

Vorzeitige Betriebsaufgaben

Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe lässt sich modellhaft erklären (Abbildung 18). Bei einer festgestellten Abnahme der Anzahl Betriebe um rund 1 500 Einheiten (2,5%) pro Jahr und schätzungsweise 900 Eintritten sowie 2 000 altersbedingten Austritten, muss davon ausgegangen werden, dass jährlich etwa 400 Betriebe (0,7%) aufgegeben werden, bevor der Betriebsleiter oder die Betriebsleiterin 65 Jahre alt ist.

Abbildung 18 Geschätzte Aus- und Eintritte in die Landwirtschaft 2001/03

Quelle: Schätzung BLW

1.2.1.3.3 Sozialberichterstattung in der Landwirtschaft

In den letzten Jahren wurden verschiedene Erhebungen bzw. Spezialauswertungen zur sozialen Lage der in der Landwirtschaft Tätigen durchgeführt. Die wichtigsten Resultate werden nachfolgend dargestellt.

Die Inanspruchnahme sozialer Leistungen von Bäuerinnen und Bauern liegt deutlich unter dem Durchschnitt. Das lässt sich darauf zurückführen, dass Landwirte und Bäuerinnen andere Einstellungen haben wie etwa die Präferenz für informelle, möglichst gegenseitige Hilfen innerhalb der Familie oder die Angst vor Veröffentlichung finanzieller Probleme. Zudem haben Landwirte und Bäuerinnen generelle Vorbehalte gegenüber dem Sozialhilfebezug²⁶.

In ihrer generellen Befindlichkeit haben sich die bäuerliche und die übrige Bevölkerung zwischen 2001 und 2005 zwar angeglichen, nach wie vor ist die bäuerliche Bevölkerung jedoch insgesamt unzufriedener als die übrige Bevölkerung. Die im Frühjahr 2005 durchgeführte Befragung²⁷ zeigt, dass die Zufriedenheit der bäuerlichen Bevölkerung höher ist als im Jahr 2001²⁸, insbesondere bei den Lebensbereichen Einkommen und stabile Rahmenbedingungen. Die guten Einkommensergebnisse im Jahr 2004 dürften mit zu diesem Resultat beigetragen haben. Immer noch gross sind hingegen die Unterschiede zwischen bäuerlicher und übriger Bevölkerung bei Freizeit und genügend Zeit. Letzteres lässt sich u.a. damit erklären, dass

²⁶ Soziale Sicherheit / Nutzung sozialer Dienste in der Landwirtschaft, Bericht der Arbeitsgruppe, Bern, Juni 2000

²⁷ Befindlichkeit und Lebensqualitätsindex der landwirtschaftlichen Bevölkerung – Vergleich zur übrigen Bevölkerung und zu den Ergebnissen aus dem Jahr 2001, gfs-zürich, Zürich, April 2005

²⁸ Befindlichkeit der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung, GfS-Forschungsinstitut, Zürich, März 2001

bei fast der Hälfte der Landwirte die durchschnittliche Arbeitszeit über 50 Stunden pro Woche beträgt. Der grösste Unterschied zu allen anderen Berufskategorien besteht bei den Ferien: Die Landwirte gehen im Durchschnitt nur 6 Tage pro Jahr in die Ferien²⁹.

Für die in der Landwirtschaft tätigen Frauen ist die Rolle als Hausfrau und Mutter am wichtigsten. Trotzdem ist ihre Mitarbeit auf dem Hof bedeutend. Bei rund der Hälfte der Frauen hat die zeitliche Beanspruchung auf dem Betrieb in den letzten Jahren zugenommen. Jede vierte Frau hat in diesem Zeitraum zudem neu eine ausserlandwirtschaftliche Arbeit aufgenommen. Die Arbeitsbelastung kann zum Problem werden. Als Kompensation schätzen viele die besonderen Qualitäten ihrer Lebenswelt: Die Mehrheit der Frauen ist mit ihrer Situation zufrieden³⁰.

Der Gesundheitszustand der Bäuerinnen und Bauern unterscheidet sich von demjenigen der übrigen Gesellschaft in gewissen Aspekten. So ist die bäuerliche Bevölkerung weniger ernährungsbewusst und häufiger übergewichtig als die Vergleichsgruppen. Zudem leiden sie stärker unter Rückenschmerzen. Bäuerinnen bzw. Bauern sind hingegen weniger von starken Schlafstörungen betroffen. Bäuerinnen sind weit häufiger abstinent bzw. trinken weniger Alkohol als die übrigen Frauen. Landwirte suchen ausserdem verglichen mit anderen Personen seltener einen Arzt auf³¹.

1.2.1.3.4 Fazit Soziales

Der Abstand zwischen den Einkommen in der Landwirtschaft und denjenigen der übrigen Bevölkerung ist zwischen 1990/92 und 2001/03 grösser geworden. Der Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft stieg zwar in diesem Zeitraum um 3,7 Prozent, die Löhne der übrigen Bevölkerung erhöhten sich dagegen um 15 Prozent. Teilweise kompensierten die Bauernfamilien diesen Kaufkraftverlust gegenüber der übrigen Bevölkerung mit Einkommen aus ausserlandwirtschaftlicher Tätigkeit. Sie schränkten aber auch den Verbrauch ein. Der Privatverbrauch ging real um 9,2 Prozent zurück.

Die Verschlechterung der Einkommensperspektiven hat allerdings nicht zu einer Zunahme der Betriebsaufgaben geführt; diese fanden grösstenteils beim Generationenwechsel statt. Die Lehrlingszahlen sind in den neunziger Jahren relativ stabil geblieben. Diese Entwicklungen sind einerseits darauf zurückzuführen, dass Bauernfamilien aufgrund bereits getätigter Investitionen (sunk costs) oder mangels ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsmöglichkeiten nicht vorzeitig aus der Landwirtschaft aussteigen können. Andererseits zeigen verschiedene Studien, dass die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeit wie Unabhängigkeit und Selbstbestimmung, Arbeiten in der Natur, Einheit von Arbeit und Familie oder bevorzugte Wohnlage die schwierige wirtschaftliche Situation teilweise aufwiegen. Mit den Bereichen „Freizeit“ und „genügend Zeit haben“ ist die landwirtschaftliche Bevölkerung nach wie vor deutlich weniger zufrieden als die übrige Bevölkerung. Insgesamt haben sich aber die Befindlichkeit der bäuerlichen und jene der übrigen Bevölkerung in den letzten vier Jahren angeglichen.

²⁹ BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2001 in: Agrarbericht 2002, Bern, 2002

³⁰ Ergebnisse der repräsentativen schriftlichen Befragung von Frauen in Landwirtschaftshaushalten, GfS-Forschungsinstitut, Zürich, März 2002

³¹ BFS, Schweizerische Gesundheitsbefragung in: Agrarbericht 2003, Bern, 2003

Verschiedene monetäre Indikatoren weisen darauf hin, dass sich die soziale Situation seit dem Beginn der Reform angespannt hat. Der nach wie vor weitgehend über den Generationenwechsel ablaufende Strukturwandel sowie die Resultate aus den qualitativen Erhebungen zeigen jedoch, dass die Entwicklung in der Landwirtschaft bisher sozialverträglich verlaufen ist.

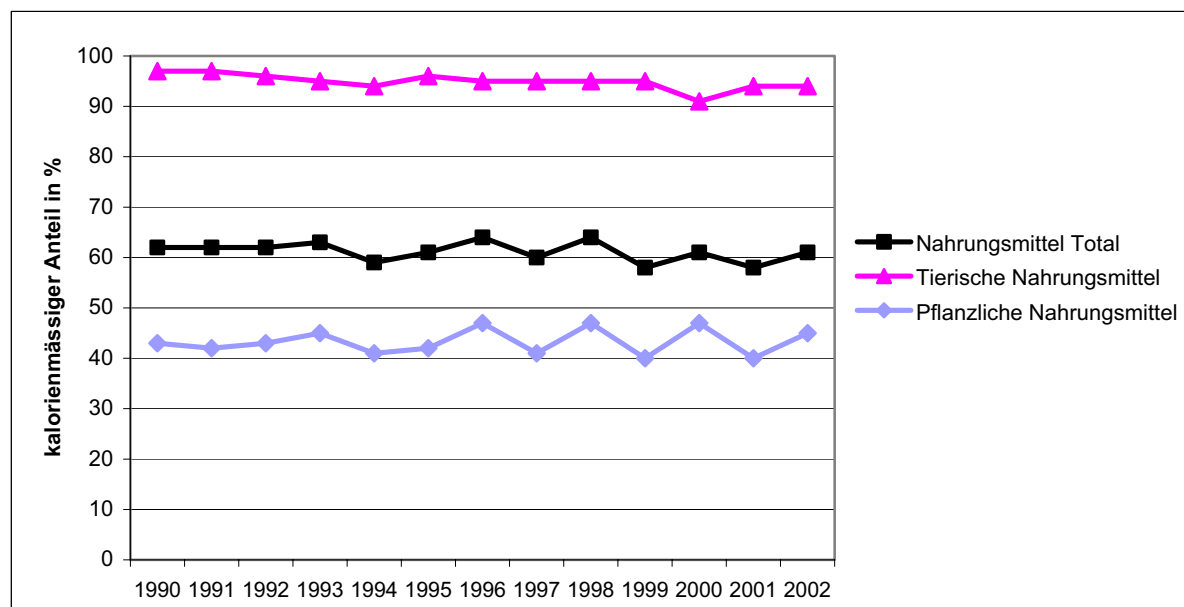
1.2.2 Aufgabenerfüllung durch die Landwirtschaft

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

1.2.2.1 Versorgungssicherheit

Als Mass für den Beitrag der Landwirtschaft zur Versorgungssicherheit dient der Selbstversorgungsgrad. Der Selbstversorgungsgrad ist definiert als Anteil der Inlandproduktion am inländischen Gesamtverbrauch. 2002 betrug er 61 Prozent und liegt damit einen Prozentpunkt unter dem Wert von 1990 (Abbildung 19). Der Selbstversorgungsgrad bei den pflanzlichen Produkten ist zwischen 1990 und 2002 von 43 auf 45 Prozent gestiegen. Bei den tierischen Produkten hat der Selbstversorgungsgrad im gleichen Zeitraum von 97 auf 94 Prozent abgenommen.

Abbildung 19 Entwicklung des Selbstversorgungsgrades



Quelle: SBV

Fazit

Der Selbstversorgungsgrad zeigt mindestens seit 1992 eine praktisch konstante Entwicklung und schwankt von Jahr zu Jahr insbesondere wegen der witterungsabhängigen Erträge im Pflanzenbau, nur leicht. Die Landwirtschaft erbringt somit den Beitrag zur sicheren Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln immer noch im selben Ausmass wie zu Beginn der Reform.

1.2.2.2 Natürliche Lebensgrundlagen und Landschaftspflege

Der grosse Teil der Kulturlandschaften ist geprägt durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und erfüllt vielerlei Ansprüche der Gesellschaft. Die gepflegte Flur, die charakteristischen Landschaften, die Fruchtbarkeit der Kulturböden als natürliche Lebensgrundlage und eine Artenvielfalt von Pflanzen und Tieren, die nur auf offenen, nicht bewaldeten Flächen entstehen kann, sind Folge dieser Bewirtschaftung.

1.2.2.2.1 Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen

Boden

Heute werden 97 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Bodenfläche nach den Kriterien des ÖLN bzw. des biologischen Landbaus bewirtschaftet. Damit leistet die Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Aufgrund der mangelnden Datengrundlage kann heute jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass auch bei Einhaltung der Vorgaben des ÖLN unter gewissen Bedingungen die Ertragsfähigkeit der Böden durch die Bewirtschaftung beeinträchtigt wird. Ausführlich sind die qualitativen Aspekte unter Ziff. 1.2.1.2.2 beschrieben.

Für die Erhaltung der Kulturböden in ihrer flächenmässigen Ausdehnung (Bodenquantität) ist die Landwirtschaft insofern ausschlaggebend, als sie mit der Bewirtschaftung das Aufkommen von Wald verhindert und so die Kulturlandschaft offen hält (vgl. Ziff. 1.2.2.2.2). Für den Verlust an fruchtbaren Böden ist in erster Linie die Siedlungstätigkeit verantwortlich. Im Zeitraum zwischen 1979/85 bis 1992/97 wurden 28 600 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche für Infrastruktur- und Siedlungszwecke beansprucht ($\sim 1 \text{ m}^2/\text{s}$)³². Durch die Versiegelung wird die Ertragsfähigkeit irreversibel zerstört. Die fruchtbaren Böden befinden sich vorwiegend im Mittelland. Da die Siedlungerweiterung dort am stärksten ist, werden die besten Böden verbaut. Rund 40 Prozent der Bauzonenflächen liegen auf Boden bester Bonität³³.

Mit dem Ziel, das Kulturland besser zu schützen hat der Bundesrat 1992 den Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) verabschiedet. Es wurde ein Mindestumfang von 438 560 Hektaren FFF festgelegt und die Aufteilung auf die einzelnen Kantone vorgenommen. Die FFF umfassen das ackerfähige Kulturland (inkl. ackerfähiger Naturwiesen) und somit lediglich einen Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im Rahmen der Überprüfung des Sachplans wurde festgestellt, dass der Mindestumfang an FFF gesamtschweizerisch noch vorhanden ist. Die Reserven haben jedoch deutlich abgenommen. In einigen Kantonen ist der Mindestumfang nicht mehr vorhanden³⁴. Zur Verbesserung des Vollzugs des Sachplans FFF ist eine Vollzugshilfe in Vorbereitung. Bei Einzonungen und anderen Vorhaben, welche FFF beanspruchen, ist jeweils eine Interessenabwägung vorzunehmen und der Sachplan FFF als nationales Anliegen zu gewichten.

Biologische Vielfalt

Einerseits hat die Landwirtschaft eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Habitaten für eine vielfältige Flora und Fauna. Andererseits ist sie aufgrund der Intensivie-

³² BFS (2001): Bodennutzung im Wandel, Arealstatistik Schweiz

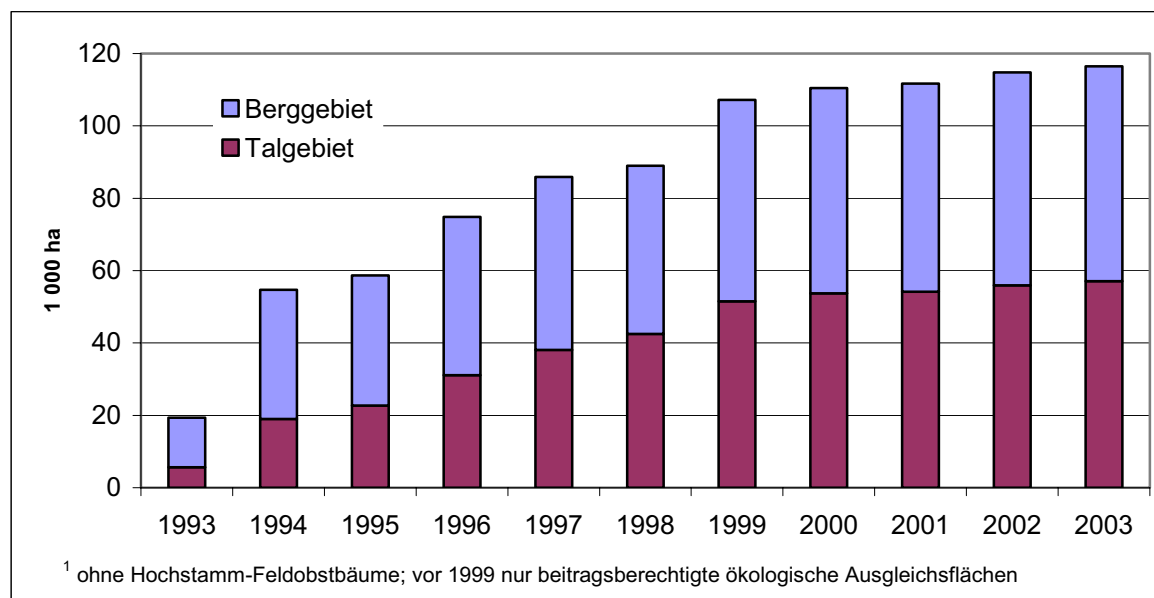
³³ BUWAL (2003): Schriftenreihe Umwelt Nr. 352

³⁴ ARE (2003): 10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 9ff.

Die Bewirtschaftung in den letzten hundert Jahren mitverantwortlich für den Rückgang der Biodiversität. Mit der Reform der Agrarpolitik wurden Anreize geschaffen, damit die Landwirte einen Teil der Flächen mit reduzierter Intensität bewirtschaften und so Lebensräume für wild lebende Tiere und Pflanzen erhalten. Dazu dienen die Beiträge für den ökologischen Ausgleich sowie für die biologische Qualität und Vernetzung dieser Flächen.

2003 waren in der Schweiz rund 11 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) ökologische Ausgleichsflächen (Berggebiet 14%; Talgebiet 9%). Somit wurde das agrarökologische Ziel von 10 Prozent erreicht. Das Teilziel von 65 000 Hektaren Ökoausgleichsfläche im Talgebiet, konnte im Jahr 2003 mit 57 118 Hektaren noch nicht ganz erreicht werden (Abbildung 20).

Abbildung 20 Entwicklung der ökologischen Ausgleichsflächen¹



Quelle: BLW

Die Ausgleichsflächen sind vor allem dort artenreich, wo noch Reste naturnaher Lebensräume vorkommen. Dies wird bei der Vernetzung berücksichtigt. Während Streuwiesen und Hecken zu einem grossen Teil die Anforderungen für ökologische Qualität erfüllen, ist dies bei extensiven Wiesen und insbesondere bei wenig intensiven Wiesen vielfach nicht der Fall. Im Talgebiet sind die Böden oft so nährstoffreich, dass die Entwicklung eines ökologisch wertvollen Pflanzenbestandes viele Jahre dauert.

Die Beteiligung am Programm für biologische Qualität und Vernetzung wächst stark. 2003 beteiligten sich 16 434 oder 25 Prozent der Betriebe mit einer Fläche von 26 931 Hektaren, was 23 Prozent der ökologischen Ausgleichsfläche entspricht. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zu Erhaltung der biologischen Vielfalt geleistet.

Eine umfassende, qualitative Beurteilung der Veränderungen und damit Erfolgskontrolle über die Entwicklung der Biodiversität im Zusammenhang mit den Fördermassnahmen wird erst in einigen Jahren möglich werden, weil die Entwicklung der erwünschten Pflanzen- und Tiergesellschaften viel Zeit benötigt.

Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztiere

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

Fazit

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche wird praktisch vollständig nach den Vorschriften des ÖLN bewirtschaftet. Qualitative Beeinträchtigungen des Bodens durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung sind trotzdem nicht ganz ausgeschlossen, können aber noch nicht quantifiziert werden. Aufgrund der Siedlungstätigkeit nimmt der Kulturboden nach wie vor um einen Quadratmeter pro Sekunde ab.

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

1.2.2.2 Landschaftspflege

Bezüglich Landschaftspflege lässt sich vorab der quantitative Aspekt überprüfen. Gemäss Arealstatistik³⁵ hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LN und Alpwirtschaftsflächen) zwischen 1979/85 und 1992/97 um 48 200 Hektaren abgenommen (-3,1%). Bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen betrug der Rückgang rund 30 300 Hektaren (-3,0%). Davon wurden rund 94 Prozent für Siedlungszwecke beansprucht. 6 Prozent des Rückgangs sind auf das Aufkommen von Wald zurückzuführen. Die Alpwirtschaftsflächen nahmen um 17 900 Hektaren ab (-3,2%), was zu rund 80 Prozent auf die Ausdehnung der bestockten Flächen zurückzuführen ist.

³⁵ BFS (2001): Bodennutzung im Wandel, Arealstatistik Schweiz

Tabelle 21 Entwicklung der Bodennutzung zwischen 1979/85 und 1992/97

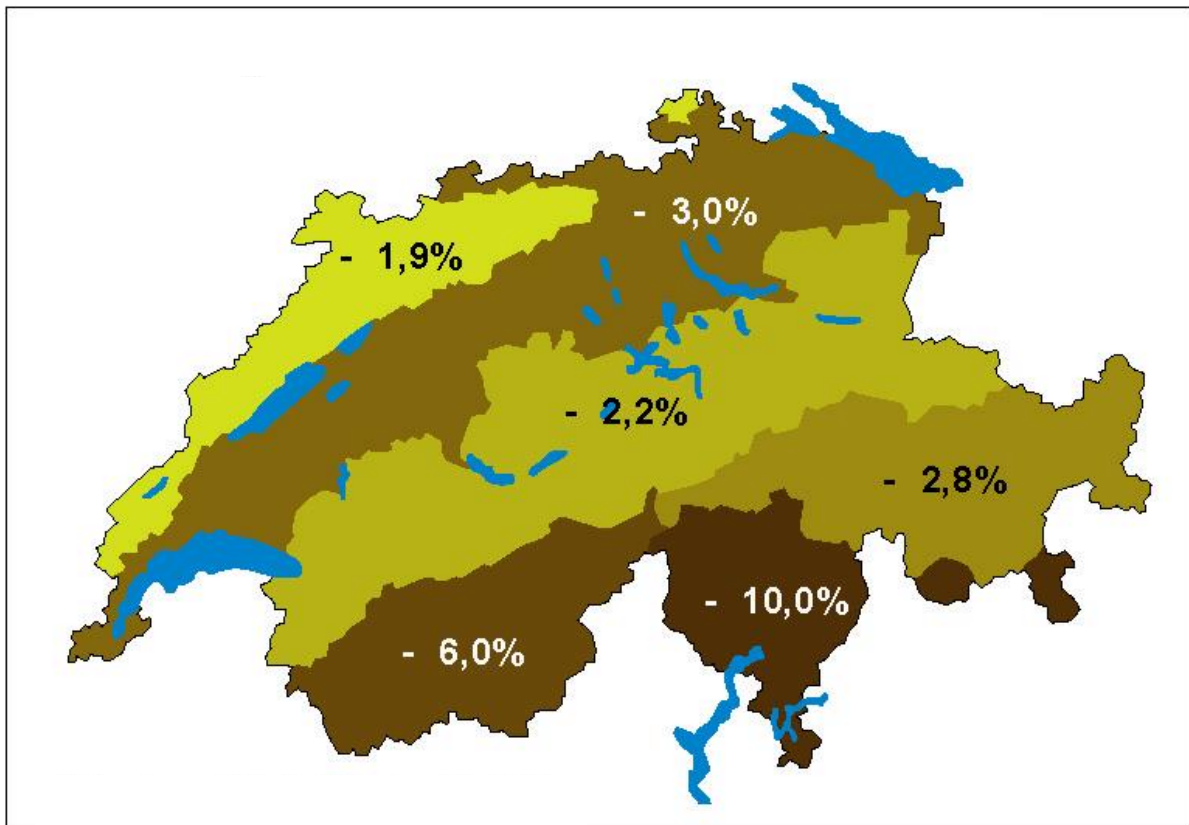
	Anteil an der Gesamtfläche 1992/97	Veränderung 1979/85 bis 1992/97		
	%	ha	m ² /s	%
Landwirtschaftlich genutzte Flächen	36,9	-48 174	-1,27	-3,1
Landwirtschaftliche Nutzflächen	23,9	-30 314	-0,80	-3,0
Alpwirtschaftsflächen	13,0	-17 860	-0,47	-3,2
Siedlungsflächen	6,8	+32 686	+0,86	+13,3
Bestockte Flächen	30,8	+16 896	+0,45	+1,4
Unproduktive Flächen	25,5	-1545	-0,04	-0,1

Quelle: Arealstatistik BFS

Seit den sechziger Jahren wurden in der Agrarpolitik Massnahmen ergriffen, um das Aufkommen von Wald auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche einzudämmen (Direktzahlungen im Berggebiet). Die Entwicklung zeigt, dass die ergriffenen Massnahmen wirksam sind. Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche hat sich die Waldfläche nur mehr leicht ausgedehnt. Auf gewissen Alpwirtschaftsflächen in ungünstigen Lagen reichen die ökonomischen Anreize dagegen nicht aus, um die flächendeckende Bewirtschaftung zu erhalten.

Abbildung 21 zeigt, dass sich die landwirtschaftlich genutzten Flächen in verschiedenen Regionen unterschiedlich entwickelt haben. Ihr Rückgang fällt im Jura und an der Alpennordflanke geringer aus als in den westlichen Zentralalpen und auf der Alpensüdflanke. Die Abnahme im Mittelland entspricht zirka dem schweizweiten Durchschnitt, wobei hier die Abnahme im Gegensatz zu allen anderen Regionen fast ausschliesslich auf die Ausdehnung der Siedlungsflächen zurückzuführen ist.

Abbildung 21 Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche 1979/85 bis 1992/97 nach biogeografischen Regionen



Quelle: Arealstatistik BFS

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

Fazit

Die Landwirtschaft bewirtschaftet die geeigneten Flächen praktisch flächendeckend. Das heute noch feststellbare Vorrücken des Waldes gefährdet die Kulturlandschaft nicht. Diese wird in erster Linie durch ausserlandwirtschaftliche Einflüsse beeinträchtigt. Über qualitative Aspekte werden erst die Ergebnisse des NFP 48 Auskunft geben.

1.2.2.3 Dezentrale Besiedlung

Zwischen 1990 und 2000 hat die Schweizer Bevölkerung um 450 000 auf 7,3 Millionen Einwohner zugenommen. In dieser Zeitspanne erfasste die Urbanisierung das ganze Mittelland. Manche Agglomerationen haben sich nicht nur vergrössert sondern sind auch mit anderen zusammengewachsen (Metropolisierung). Neben den Grossagglomerationen Genf, Lausanne und Zürich finden sich überdurchschnittliche Bevölkerungszunahmen im Rhonetal, in der Innerschweiz (besonders in Nidwalden, Schwyz und im Amt Sursee), im Raum Freiburg und im Tessin. Die Gemeinden mit

beträchtlichen Einwohnerverlusten befinden sich im weiteren Gotthardgebiet (Goms, Haslital, Kanton Uri, Surselva, Bleniotal, Leventina). Nach wie vor weisen das Emmental, das Entlebuch, das Sernf- und Maggialtal sowie Teile des Juras Bevölkerungsverluste auf³⁶.

Im ländlichen Raum, definiert als alle Gebiete ausserhalb der Agglomerationen, lebten im Jahr 2000 noch 27 Prozent der Bevölkerung (1990: 31%, 1970: 43%)³⁷. Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe sank zwischen 1990 und 2003 insbesondere aufgrund der technischen Entwicklung von 92 800 auf 65 000 und die Zahl der Beschäftigten von 253 600 auf 193 200. Entsprechend hat der direkte wie auch der indirekte Beitrag der Landwirtschaft zur Besiedlung abgenommen.

Eine Studie des Instituts für Agrarwirtschaft der ETH Zürich³⁸ zeigt, dass bezüglich Besiedlung 230 Gemeinden als gefährdet bezeichnet werden müssen. Untersucht wurden alle Schweizer Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Als Indikatoren wurden die Entwicklung der arbeitsfähigen Bevölkerung (20-65) seit 1970 sowie die Entwicklung der jungen arbeitsfähigen Bevölkerung (20-39) seit 1990 verwendet.

Im Rahmen der Studie wurde berechnet, wie viele Gemeinden unter Berücksichtigung des indirekten Besiedlungseffekts der Landwirtschaft als gefährdet einzustufen wären, wenn die Landwirtschaft verschwinden würde. Sie kommt zum Schluss, dass ohne Landwirtschaft 245 Gemeinden in ihrer Existenz bedroht wären. Zusätzlich wäre die Hälfte der Gemeinden, die bereits heute bedroht sind (115 von 230), noch wesentlich stärker bedroht. Gesamthaft ist also der Beitrag der Landwirtschaft zur Besiedlung in 360 Gemeinden (rund 12% der Gemeinden der Schweiz) wesentlich. Bei den übrigen der insgesamt 230 bereits heute bedrohten Gemeinden (ebenfalls 115) würde der Wegfall der Landwirtschaft keinen Unterschied mehr ausmachen, weil die Landwirtschaft dort entweder praktisch keine Bedeutung mehr hat oder die Gemeinden bereits mit Landwirtschaft maximal gefährdet sind.

Bei den Gemeinden, in denen die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung leistet handelt es sich um Gemeinden im Münstertal, Unterengadin, Prättigau, der Surselva, im Safiental, Avers, Rheinwald, Schams, Oberhalbstein, Schanfigg, im Sernf-, Blenio- Maggia- und Verzascatal, in der Leventina, im Goms, Oberhasli, Oberems, Lötschental, Emmental, Oberaargau, in der Broye, Pacôt, dem Val de Travers, dem Vallée de Joux, in der Ajoie, den Franches Montagnes und dem Clos du Doubs. In diesen Gemeinden leben 1,2 Prozent der Schweizer Bevölkerung und befinden sich 11 Prozent der direktzahlungsberechtigten landwirtschaftlichen Flächen. Dieses Resultat ist allerdings durch die gewählte Methode bedingt. Der Einbezug weiterer Indikatoren, beispielsweise die Entwicklung von Infrastrukturelementen wie Schulen oder Einkaufsmöglichkeiten, hätte möglicherweise etwas andere Resultate geliefert. Dasselbe gilt für eine Untersuchung auf einer höheren Aggregationsstufe, zum Beispiel auf der Ebene der Bezirke oder von Talschaften. Die betroffenen Regionen wären jedoch weitgehend dieselben.

³⁶ BFS (2002): Eidgenössische Volkszählung 2000, Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000

³⁷ Schuler, M., Perlik, M. und Pasche N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute, ARE, Bundesamt für Raumentwicklung

³⁸ Rieder, P., Buchli, S., Kopainsky, B. (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung

Fazit

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

1.3 Zukünftige Rahmenbedingungen

1.3.1 Internationale Handelspolitik

Die Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik verläuft vor dem Hintergrund der Entwicklung der internationalen Handelspolitik an vier verschiedenen Fronten:

1. Die Verhandlungen im Agrarbereich im Rahmen der Doha-Runde der **WTO** werden die weitere Entwicklung besonders und entscheidend beeinflussen.
2. Das **bilaterale Agrarabkommen Schweiz-EG** erlaubt es der Schweiz (wie auch der EG), ihren Marktzutritt durch den Abbau von Zöllen, Exportsubventionen sowie technischen Handelshemmnissen weiter zu verbessern. Zudem besteht im Rahmen der Evolutivklausel die Möglichkeit, Forderungen zu formulieren, welche im wirtschaftlichen Interesse der jeweiligen Partei liegen.
3. **Freihandelsabkommen** werden im Interesse der Exportindustrie abgeschlossen, um eine Benachteiligung auf den entsprechenden Auslandsmärkten gegenüber ihren Konkurrentinnen insbesondere aus der EU zu verhindern. Dazu sind jeweils auch Agrarkonzessionen notwendig. Bislang sind der Schweizer Landwirtschaft jedoch keine erheblichen Nachteile daraus erwachsen. Ob dies auch bei den anstehenden Verhandlungen so bleibt, ist angesichts der beteiligten Länder eher fraglich (Südafrika, Mercosur, Thailand, ev. USA).
4. Den **ärmsten Entwicklungsländern** soll aus entwicklungspolitischen Gründen – und im Nachzug zu einer entsprechenden Initiative der Europäischen Union – der freie Zugang zum Schweizer Agrarmarkt schrittweise gewährt werden. Eine Schutzklausel kann zur Verhinderung schwerwiegender Beeinträchtigungen der Inlandproduktion angewendet werden.

Diese Entwicklungen sind seitens der Landwirtschaft nur in geringem Masse steuerbar. Die Verhandlung internationaler Abkommen stellt für den Agrarbereich einerseits eine besondere Herausforderung dar, weil nur bei denjenigen Produkten Konzessionen gewährt werden können, bei denen die einheimische Produktion nicht übermässig konkurrenziert wird. Andererseits erwachsen insbesondere aus dem Agrarabkommen mit der EU auch neue Absatzmöglichkeiten. Auch die WTO-Verträge können zur Sicherung der Schweizer Agrarpolitik auf internationaler Ebene und insbesondere der in der Bundesverfassung definierten Multifunktionalität genutzt werden. In diesem Sinne stellen solche Abkommen wichtige Leitplanken bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik dar.

Bei den internationalen Entwicklungen spielt der Zeitfaktor eine wichtige Rolle. Verzögerungen bei den Inlandreformen könnten einschneidende strukturelle Auswir-

kungen haben, da dann die aus verschiedenen Gründen notwendigen Agrarkonzessionen an das Ausland nicht mit einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit auf den Inlandmärkten oder erhöhten Agrarausfuhren aufgefangen werden könnten. Diese Herausforderung betrifft die gesamte Wertschöpfungskette von der landwirtschaftlichen Produktion über die Verarbeitungsstufen bis zum Handel.

1.3.1.1 Neueste Entwicklung im Agrarhandel Schweiz - Ausland

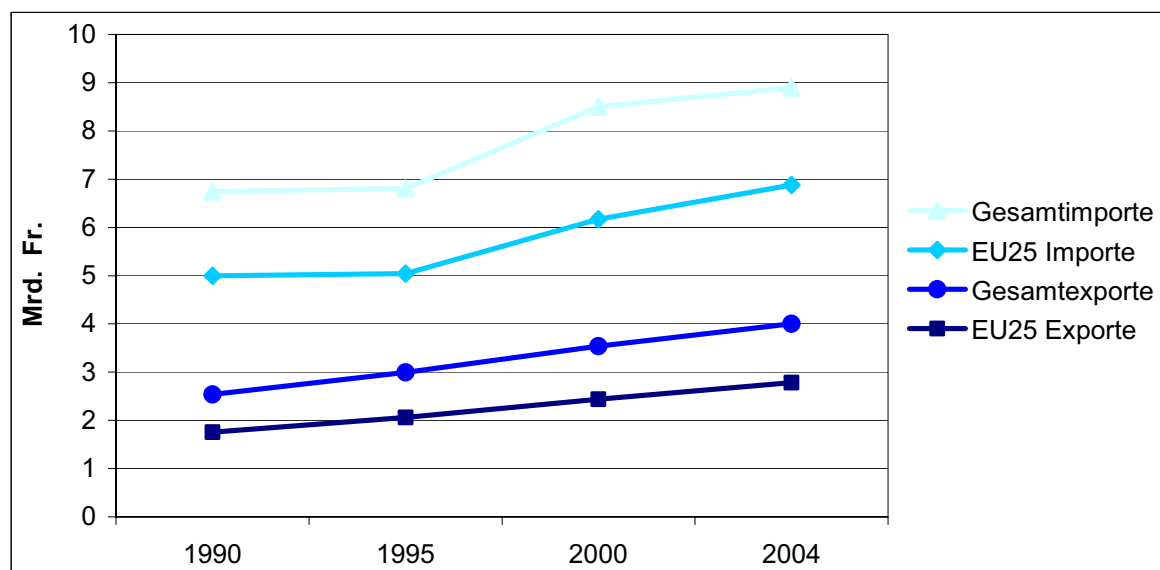
Die politischen und rechtlichen Aussichten im internationalen Handel sind auf Grund der konkreten Handelsflüsse und der Ausnützung der Zollkontingente zu ermitteln.

Die progressive Öffnung des Agrarmarktes setzt sich mit klaren Trends bei den Warenflüssen um. Seit Beginn der Umsetzung der WTO-Verträge im Jahr 1995 sind die Agrareinfuhren um zwei Milliarden und die Ausfuhren um eine Milliarde Franken gestiegen. Insgesamt wurden im Jahr 2004 Waren im Wert von knapp 139 Milliarden Franken importiert, davon für 9 Milliarden Franken Agrarprodukte. Die Gesamtausfuhren beliefen sich auf rund 147 Milliarden Franken, davon für 4 Milliarden Franken Agrarprodukte.

53 Prozent der Agrarimporte unterlagen nicht ermässigten Normal-Zollansätzen, 15 Prozent profitierten von ermässigten Präferenzansätzen und 32 Prozent wurden zollfrei zugelassen. Insgesamt betrug die wertmässige Zollbelastung für Agrarimporte 9,8 Prozent. Bei Waren zum Normalansatz erreichte sie im Durchschnitt 14,7 Prozent, wobei einzelne Bereiche wie Milchprodukte, Getreide, Öle und Fette sowie Zucker signifikant über dem Durchschnitt lagen. Bei Waren mit Präferenzansätzen erreichte die wertmässige Belastung im Durchschnitt 13,8 Prozent.

Der Anteil "EU" an den Agrareinfuhren blieb ungefähr bei 75 Prozent und bei den Agrarausfuhren bei ungefähr 70 Prozent konstant (Abbildung 22).

Abbildung 22 Entwicklung der Agrareinfuhren und -ausfuhren¹

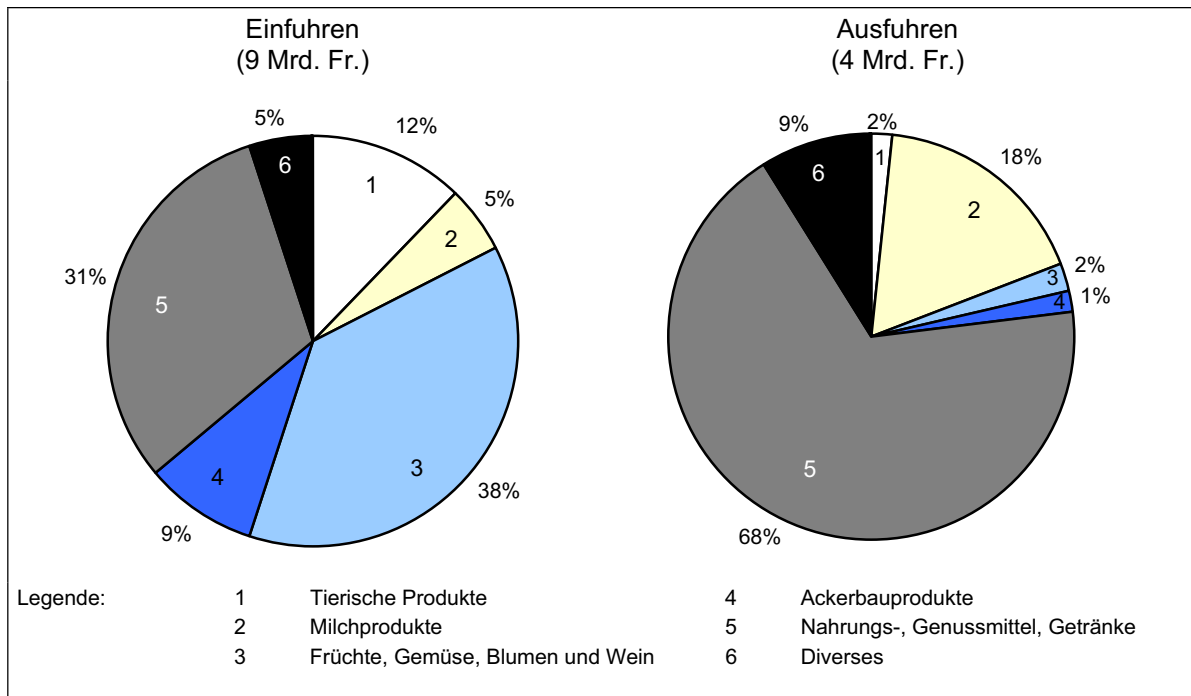


¹ Kapitel 1 bis 24 des Zolltarifs

Quelle: OZD

Bei den Einfuhren erreichen die Nahrungs- und Genussmittel (verarbeitete Produkte) einen Anteil von rund einem Drittel, wogegen die gleiche Produktgruppe bei den Ausfuhren rund zwei Drittel ausmacht (Abbildung 23).

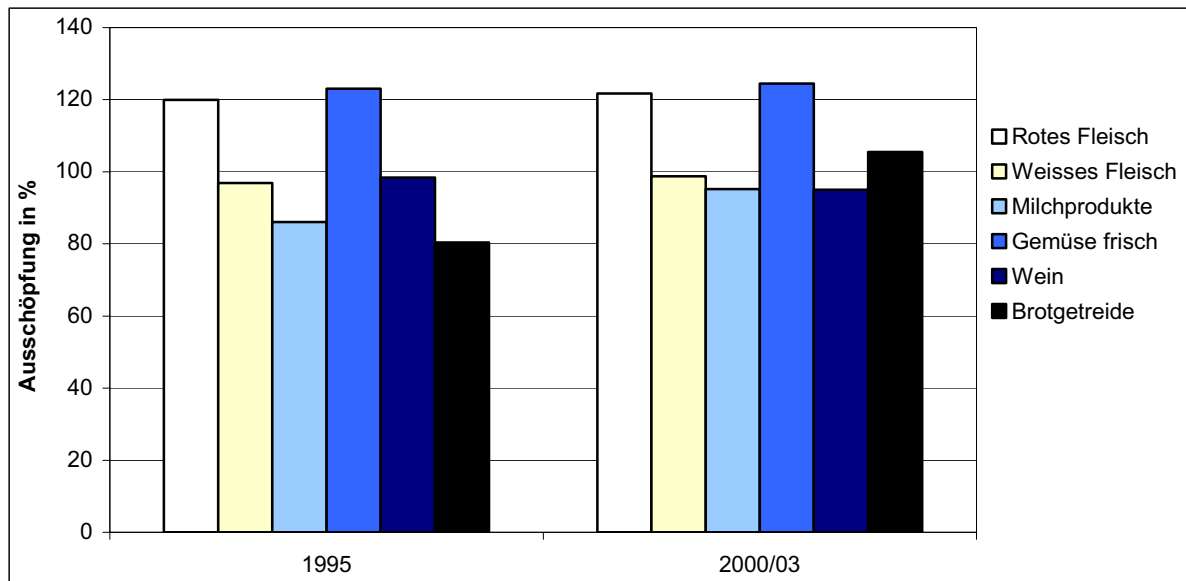
Abbildung 23 Zusammensetzung der Ein- und Ausfuhren 2004 (Warenwert)



Quelle: OZD

Der Ausnutzungsgrad der Zollkontingente ist ein Indikator für die Konkretisierung sowohl der multilateralen als auch der bilateralen Verpflichtungen. Die anlässlich der Uruguay-Runde konsolidierten Kontingente werden fast alle zu 100 Prozent ausgeschöpft. Die effektiven Einfuhren überstiegen in einigen Fällen sogar die in der Schweizer Liste der Zollkonzessionen aggregierten Mengen (Abbildung 24). Dies ist in der Regel auf eine temporäre Erhöhung oder unbegrenzte Öffnung der Zollkontingente zur Gewährleistung einer ausreichenden Inlandversorgung zurückzuführen. Die tendenziell höhere Ausschöpfung des WTO-Kontingents für Milchprodukte entspricht den Erwartungen, die aufgrund des Agrarabkommens Schweiz – EU von 2002 prognostiziert worden sind. Das Weinkontingent wird seit der Zusammenführung der Weiss- und Rotweinkontingente nicht mehr voll ausgeschöpft. Beim Brotgetreide ist eine markante Zunahme festzustellen, die auf die Abschaffung des Getreidegesetzes im Jahr 2001 und die damit einhergehende Änderung der Angebots- und Nachfragestruktur zurückzuführen ist (Abbildung 24).

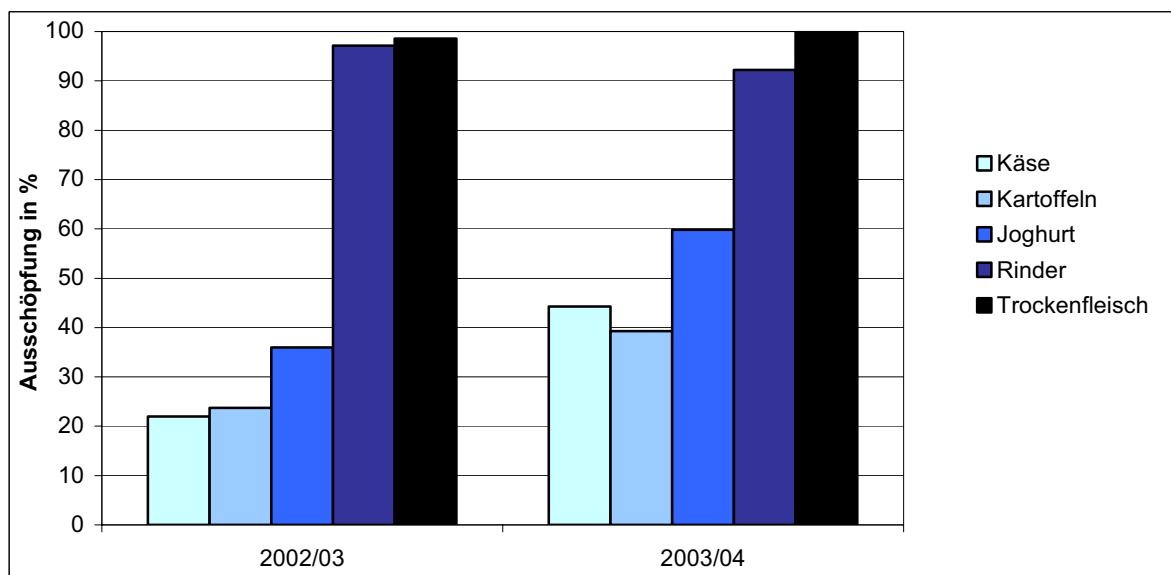
Abbildung 24 Effektive Ausschöpfung der WTO-Einfuhrkontingente



Quelle: OZD

Neben gezielten Zollreduktionen sieht das Agrarabkommen mit der EU eine schrittweise Marktöffnung in Form von Zollkontingenten vor. Inwieweit der Primärsektor von den gebotenen Exportmöglichkeiten Gebrauch macht, zeigt die Ausnützung der Kontingente an, die der Schweiz gewährt wurden. Tendenziell wirkt das Agrarabkommen Schweiz – EU von 2002 nicht im erwarteten Masse. Die Ausschöpfung der Kontingente für Milchprodukte und Joghurt konnte zwar praktisch verdoppelt werden, erreicht aber dennoch nicht das vertraglich zugelassene Ausmass (Abbildung 25). Die Kontingente für Gemüse und Früchte wurden bisher vor allem aus preislichen Gründen praktisch nicht genutzt.

Abbildung 25 Ausschöpfung von Einfuhrkontingenten der Schweiz in die EU



Quelle: OZD

1.3.1.2 WTO

In Artikel 20 des Agrarabkommens vom 15. April 1994 drücken die WTO-Mitglieder ihren Willen aus, den stufenweisen und substanziellen Abbau der Stützungsmaßnahmen und des Grenzschutzes im Primärsektor weiterzuführen. Auf dieser Grundlage erarbeitete die Ministerkonferenz im November 2001 in Doha (Katar) ein Mandat für die nächste Verhandlungsrunde. Auch wenn die Erklärung von Doha keinerlei Zahlen enthält, fordert sie dennoch eine substanzielle Verbesserung des Marktzugangs, einen substanziellen Abbau der Marktstützung und zu gegebener Zeit die vollständige Aufhebung der Exportsubventionen. Der nachfolgende Verhandlungsprozess, der sowohl von intensiven Phasen als auch von zeitweiliger Blockierung (z.B. Ministerkonferenz von Cancún im September 2003) geprägt war, führte schliesslich in Genf zum Rahmenabkommen vom 1. August 2004. Letzteres präzisiert das Verhandlungsmandat in sämtlichen Bereichen. Auf der Grundlage dieses Abkommens wurden die Verhandlungen, wenn auch ohne nennenswerten Erfolg, bis Juli 2005 fortgeführt.

1.3.1.2.1 Rahmenabkommen vom 1. August 2004

Das Abkommen setzt einen relativ genauen Rahmen für die Weiterführung der Verhandlungen. Obwohl es angesichts der teilweise weit auseinander liegenden Positionen der vertretenen Parteien einige ziemlich offene Formulierungen enthält, stellt es einen wichtigen Schritt zur Klärung der Verhandlungsinhalte dar.

Beim **Marktzutritt** wurde der Grundsatz einer abgestuften Formel mit mehreren „Bändern“ gutgeheissen. Die Zolltarife werden bestimmten Bändern zugeteilt, die den in Prozenten des Importwerts ausgedrückten Zolltarifen entsprechend abgegrenzt sind. Die stärkere Reduzierung der höheren Zölle (Produkte in den oberen Bändern) wird einen Harmonisierungseffekt haben. Um den Druck einer starken Zollreduktion bei gewissen sensiblen Produkten zu mildern, werden in diesen Fällen geringere Kürzungen vorgenommen werden können als gemäss abgestufter Formel erforderlich wäre. Für jede Ausnahme wird jedoch ein Preis zu zahlen sein, entweder in Form grösserer Zollkontingente oder eines anderweitigen, noch zu verhandelnden substanziellen Ausgleichs. Das Rahmenabkommen erwähnt auch das „Capping“, d.h. eine Obergrenze (z.B. kein Zoll über 100%) als weitere Einschränkung zur Abbauformel. Es ist im Abkommen allerdings in abgeschwächter Form vorgesehen.

Bei der **internen Stützung** werden, ebenfalls anhand einer harmonisierenden Formel, alle produktgebundenen Stützungsmaßnahmen (z.B. Marktstützung) abzubauen sein. Diejenigen WTO-Mitglieder, die heute von dieser Subventionsform grosszügig Gebrauch machen, werden entsprechend zu massiveren Reduktionen gezwungen sein. Ausserdem soll auch hier eine Obergrenze („Capping“) pro Produkt nach einer noch zu bestimmenden Methode festgelegt werden.

Die Kriterien für die von der Produktion entkoppelten Stützung in der sogenannten „Green Box“ (z.B. Direktzahlungen) sollen überprüft werden. Der Grundsatz, nachdem diese Art der Stützung von Begrenzungen und Abbaumassnahmen ausgenommen wird, steht jedoch fest.

Bei den **Exportsubventionen** ist die Frist für den völligen Abbau auszuhandeln. Parallel dazu werden ebenfalls Disziplinen zu erarbeiten sein, die es ermöglichen, alle

Arten der Exportförderung (Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe, Staatshandel) Abbaupflichtungen zu unterstellen.

Die **nicht handelsbezogenen Anliegen**, die gewisse Aspekte der Multifunktionalität sowie der nachhaltigen Landwirtschaft betreffen und daher für die Schweiz wichtig sind, werden weiterhin ein heikler Verhandlungspunkt sein. Im Rahmenabkommen vom 1. August 2004 sind sie nur im Zusammenhang mit der „Green Box“ ausdrücklich erwähnt. Auch die für sensible Produkte vorgesehenen Ausnahmen beim Marktzutritt entsprechen diesen Anliegen. Dazu gehören beispielsweise der Umweltschutz, das Tierwohl, die Kennzeichnung von Lebensmitteln und die Versorgungssicherheit. Die Beachtung strenger Normen, die dem Wunsch der Gesamtgesellschaft entsprechen, und die Abgeltung der damit verbundenen höheren Kosten bilden in diesen Bereichen wesentliche Elemente der Agrarpolitiken.

Der verbesserte Schutz **geografischer Bezeichnungen** ist als Zielsetzung einerseits im allgemeinen Teil des Rahmenabkommens im Zusammenhang mit Fragen des geistigen Eigentums erwähnt; andererseits wird er, mit Vorbehalten zahlreicher Länder, im Landwirtschaftsteil als Verhandlungsthema genannt.

1.3.1.2.2 Beurteilung des Rahmenabkommens und wirtschaftliche Auswirkungen für die Schweizer Landwirtschaft

Das BLW hat die potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen des Rahmenabkommens untersucht. Die Analyse beruht auf dem mittleren Wert der landwirtschaftlichen Produktion der Jahre 2000 bis 2002, der 10,6 Milliarden Franken betrug. Gemäss den im Abkommen für die drei Pfeiler Marktzutritt, interne Stützung und Exportsubventionen skizzierten Optionen wurde die Entwicklung dieses Produktionswerts quantifiziert. Die Resultate haben zurzeit lediglich indikativen Charakter, da einige Präzisierungen und gewisse Zahlen im Rahmenabkommen fehlen. Nach dieser Analyse könnte die Schweizer Produktion infolge des Rahmenabkommens vom 1. August 2004 einen Wertverlust von 1,5 bis 2,5 Milliarden Franken erleiden.

Marktzutritt

Die hier vorgesehene Abbauformel entspricht in ihrem Grundsatz dem Vorschlag von Stuart Harbinson, damaliger Präsident des Agrarausschusses der WTO, aus dem Jahre 2003. Diese umfasste drei aufgrund der Zolläquivalente festgelegte Bänder: 0 bis 15 Prozent, 16 bis 90 Prozent und höher als 90 Prozent, mit durchschnittlichen Senkungsraten von 40, 50 bzw. 60 Prozent. Da diese Formel im Rahmenabkommen vom 1. August 2004 in ihren Grundzügen übernommen wurde, stützt sich auch die Modellrechnung darauf. Die Anzahl Bänder und die Abbauformeln innerhalb der Bänder sind aber noch Gegenstand von Verhandlungen.

Bei Anwendung dieser Harbinson-Formel würde der Wert der schweizerischen Landwirtschaftsproduktion gegenüber den Jahren 2000/02 um 1,5 Milliarden Franken sinken (von 10,6 auf 9,1 Mia, d.h. um 14%). Wenn man von einem Anteil sensibler Produkte von 10 Prozent ausgeht (nicht konsolidierte Zahl), beträgt der Verlust noch die Hälfte, nämlich 750 Millionen Franken. Eine Ausdehnung der Zollkontingente (ZK) um 20 Prozent der notifizierten Mengen als Ausgleich für die sensiblen Produkte würde den Produktionswert um 380 Millionen schmälern. Die Verlustreduktion aufgrund der Ausnahme von sensiblen Produkte halbiert sich somit. Einer Erhöhung um 33 Prozent entspricht ein Wertverlust von 775 Millionen. In diesem

Fall würde die Ausnahme von sensiblen Produkten keine Vorteile mehr bringen. Die weniger wahrscheinliche, aber dennoch nicht auszuschliessende Möglichkeit einer Zollplafonierung („Capping“) würde den durch die Harbinson-Formel zu erwartenden Verlust um 200 bis 600 Millionen erhöhen (Capping auf 150% bzw. 100%).

Zusammenfassend lässt sich zu diesem Teil der Analyse sagen, dass beim Marktzutritt je nach gewählter Variante für die landwirtschaftliche Produktion ein Wertverlust zwischen 1 und 2 Milliarden resultieren kann. Die Anwendung einer Abbauformel des Typs Harbinson würde alle wichtigen Sektoren der Schweizer Landwirtschaft treffen, am stärksten aber die Bereiche rotes und weisses Fleisch, Ackerbau sowie Obst und Gemüse. Von der Erhöhung der Zollkontingente wären vor allem die Bereiche Schweine- und Rindfleisch betroffen.

Inlandstützung

Hier wird eine abgestufte Formel vorgeschlagen, bei der höhere Stützungsbeiträge stärker zu kürzen sind. Da beim heutigen Verhandlungsstand die Kürzungskoeffizienten noch nicht festgelegt sind, beruht die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf einem Abbau von 50 bis 60 Prozent der globalen produktgebundenen Stützung und einer strikten Begrenzung der Ausgaben pro Erzeugnis („product specific capping“). Die **Plafonierung** der produktgebundenen Stützung und die Herabsetzung der Obergrenze bei einzelnen Produkten hätte eine starke Einschränkung des Handlungsspielraums in der Agrarpolitik zur Folge und könnte das Überleben gewisser Produktionszweige wie Zucker, Ölsaaten und Eiweisspflanzen in Frage stellen.

Ein solcher Abbau und eine zwingende Plafonierung pro Erzeugnis könnten den landwirtschaftlichen Produktionswert um weitere 200 bis 300 Millionen Franken sinken lassen, und zwar wegen des Verschwindens einzelner Produktionszweige und eines gewissen Extensivierungseffekts. Diese Einschätzung bezieht sich auf die Produktion; es sind aber auch Auswirkungen auf Verwertungsstufe zu erwarten (v.a. Zuckerfabriken, Ölwerke, Milchzentralen).

Exportsubventionen

Die Abschaffung der Exportsubventionen und anderer Instrumente, die den internationalen Handel beeinträchtigen, ist ein Hauptziel der laufenden Verhandlungen. Durch die Verpflichtungen der Uruguay-Runde, die Reform der Agrarpolitik und die gegenseitige Öffnung des Käsemarkts über das Agrarabkommen mit der EU ist die Höhe der Exportsubventionen schon deutlich zurückgegangen (heute ca. 200 Mio. Fr. gegenüber 430 Mio. Fr. im Jahre 1999 und 700 Mio. Fr. als Ausgangswert bei der Uruguay-Runde). Die völlige Aufhebung würde folgende Sektoren treffen: Milch (heute machen die subventionierten Exporte ca. 8% der Gesamtproduktion aus), Zuchtvieh (der Export erlaubt einen Ausgleich der saisonalen Schwankungen), Obst und Kartoffeln (Export von Fruchtsaftkonzentraten und Kartoffelprodukten) und insbesondere auch Verarbeitungserzeugnisse. Bei letzteren lassen sich dank verbilligter Rohstoffpreise („Schoggigesetz“) Landwirtschaftsprodukte durch die Exportindustrie verwerten; würde dieses Instrument abgeschafft, kämen von der Branche finanzierte Massnahmen und/oder der Veredelungsverkehr zum Tragen, wobei für Milch und Getreide Wertschöpfung und Marktanteile verloren gingen. Kurz- oder mittelfristig ist auch der Multiplikatoreffekt dieser Subventionen auf den Umsatz der Landwirtschaftsbetriebe und der Verarbeitungsunternehmen miteinzuberechnen. Ih-

re Aufhebung wird einen Wertverlust von zirka 300 Millionen Franken nach sich ziehen.

1.3.1.2.3 Aktueller Stand der Verhandlungen

Seit dem Rahmenabkommen von 2004 wurden die Verhandlungen am WTO-Sitz fortgesetzt. Es fanden mehrere Mini-Ministertreffen statt, an denen die Schweiz jeweils teilnahm.

Im April 2005 wurde mit einem Kompromiss über die Formel zur Umwandlung spezifischer Zölle in Wertzölle ein zwar technisches, aber deshalb nicht weniger wichtiges erstes Etappenziel erreicht. Die Umrechnung dient dem Vergleich der Zölle aller WTO-Mitglieder und ist eine Grundvoraussetzung für die Anwendung der abgestuften Formel. Spezifische Zölle dürften nach Abschluss der Verhandlungsrunde weiterhin zulässig sein.

Die restlichen Verhandlungspunkte berieten die WTO-Mitglieder ebenfalls eingehend. Eine formelle Vereinbarung fehlt zwar noch, aber die Exporteure der grossen Entwicklungsländer (G20) präsentierten einen Vorschlag, der gewissermassen eine neue Ausgangsbasis insbesondere für die strittige Frage des Marktzutritts bildet. Die folgenden Punkte stehen in den einzelnen Pfeilern zur Verhandlung:

Marktzutritt

Der Vorschlag, die Zölle in vier bis fünf Bänder einzuteilen und innerhalb dieser Bänder linear abzubauen, setzt sich allmählich durch. Die Frage einer möglichen Flexibilität bei der Abbaurate für jedes einzelne Band ist weiterhin offen ebenso wie die Behandlung der sensiblen Produkte, deren Anzahl und Auswahlkriterien noch ungeklärt sind. Was die möglichen Wertverluste auf Stufe Produktion betrifft, könnte der G20-Vorschlag ein Resultat an der oberen Grenze der Schätzungen aufgrund des obgenannten Rahmenabkommens vom 1. August 2004 bewirken und sich nahe bei 2 Milliarden Franken nur für den Marktzutritt bewegen.

Die verschiedenen Methoden der Zollkontingentsbewirtschaftung (Windhundverfahren, Versteigerung, Inlandleistung, usw.) stehen ebenfalls auf dem Verhandlungsprogramm. Mit Ausnahme der unvermeidlichen Kürzung der Schwellenpreise im Getreide- und Eiweisspflanzensektor und einiger kleinerer Anpassungen bei der Zollkontingentszuteilung sollen die Massnahmen zur Umsetzung der Doha-Verpflichtungen im Bereich Marktzutritt gleichzeitig mit der Ratifizierung der Abkommen vorgesehen werden.

Inlandstützung

Beim vollständigen Abbau der handelsverzerrenden Stützungsformen und der Subventionen der Amber Box zeichnet sich eine Kompromisslösung ab: Die entwickelten Länder sollen in drei Bänder je nach ihrem absoluten Stützungs niveau eingeteilt werden (EU, USA/Japan, restliche Länder), wobei WTO-Mitglieder mit einem in relativen Werten (im Verhältnis zum Produktionswert) hohen Stützungs niveau einen zusätzlichen Subventionsabbau zu leisten haben (Japan und EFTA-Länder).

Exportbeiträge

Die Aufhebung der Exportsubventionen – unter Umständen bereits 2010 – könnte als Teil des gesamten Verhandlungspakets mit einer Finalisierung der noch offenen Punkte in den betreffenden Dossiers (Exportkredite, Staatshandel, Nahrungsmittelhilfe) schnell entschieden werden.

Nicht handelsbezogene Anliegen

Seit Juli 2004 wurden in den Beratungen zur Verbesserung des Schutzes geografischer Angaben (GUB/GGA) keine wesentlichen Fortschritte erzielt.

Nächste Etappen

- Fortlaufende Verhandlungen seit September 2005 mit wahrscheinlich einer „Mini-Ministerkonferenz“ im Oktober in Genf.
- Die Ministerkonferenz vom 13. bis 18. Dezember 2005 in Hongkong, bei der die Modalitäten für die Erstellung der Konzessionslisten genehmigt werden sollen.
- Finalisierung und Genehmigung dieser Listen, inklusive für Industrieprodukte und Dienstleistungen (Ende 2006?).
- Ratifizierung der Abkommen aus der Doha-Runde (2007?).

Sobald das Schlussabkommen durch die Mitglieder ratifiziert ist, wird es sukzessive in jährlichen Etappen umgesetzt.

1.3.1.3 EU

Angesichts der geographischen Konzentration des Agrarhandels sind die vertraglichen Beziehungen zur EU und die zunehmende Integration in Europa für die Schweizer Landwirtschaft von grösster Bedeutung.

Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik auch nach 2011 sind sämtliche Optionen der schweizerischen Integrationspolitik zu beachten, allein schon um zu verhindern, dass die Landwirtschaft unversehens in einer Sackgasse landet oder gar zum Integrationsopfer wird. Dazu gehören insbesondere die unter Ziff. 1.8 diskutierten Szenarien Agrarfreihandel und EU-Beitritt.

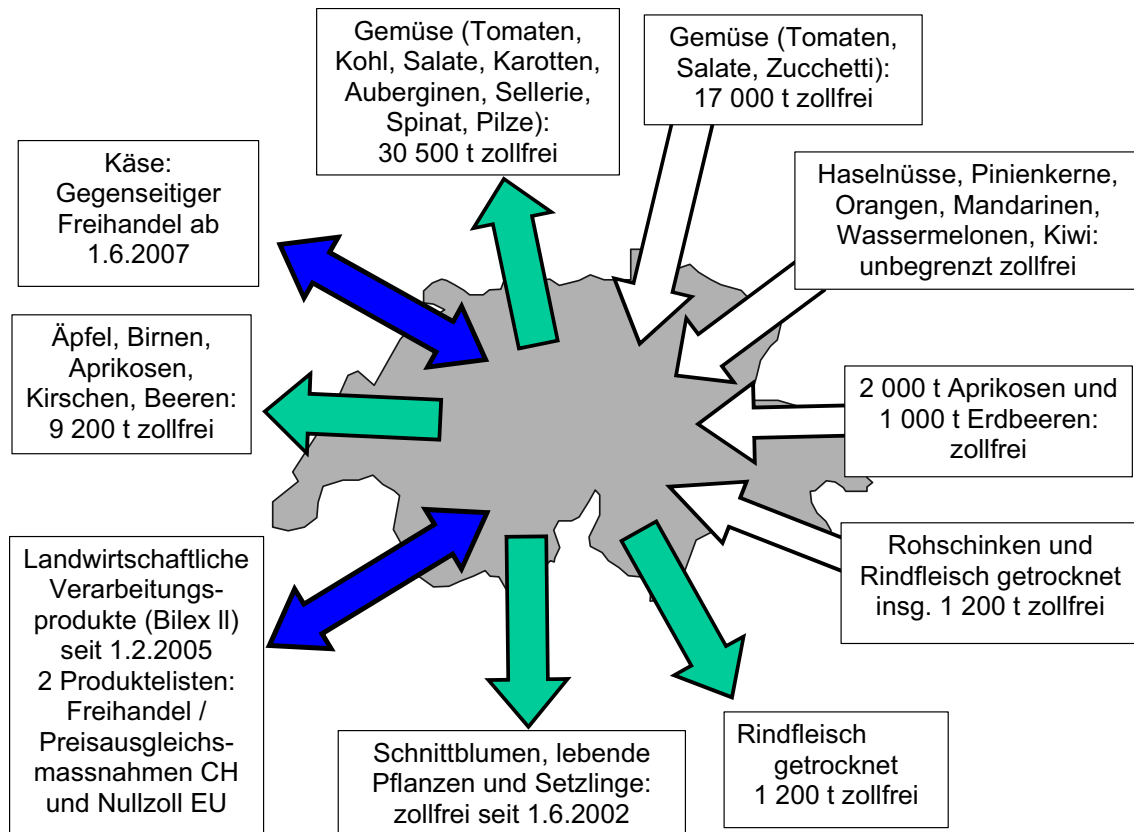
1.3.1.3.1 Bilaterales Agrarabkommen CH-EG

Marktöffnung und gegenseitige Anerkennung von Vorschriften und Normen

Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) in Kraft getreten. Es strebt eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts für Agrarprodukte durch den Abbau von Zöllen und Exportsubventionen an und anerkennt die technischen Vorschriften in den Bereichen Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft und teilweise Veterinärmedizin sowie die Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse usw. als

gleichwertig. Schwerpunkt des tarifären Teils ist die vollständige gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels. Ab 1. Juni 2007 können zwischen der Schweiz und der EU alle Käsesorten frei, d.h. ohne jegliche mengenmässigen Beschränkungen, Exportbeihilfen oder Zölle, gehandelt werden.

Abbildung 26 Gegenseitige Marktöffnungen Schweiz - EU für Landwirtschaftsprodukte



Aus schweizerischer Sicht sind die Konzessionen der EG positiv zu werten, da sie für verschiedene Bereiche, namentlich den Käse-, aber auch den Früchte- und Gemüsebereich eine vollständige oder teilweise Öffnung des Gemeinsamen Marktes von 25 und bald auch 28 EU-Ländern mit sich bringen. Die Schweiz öffnet ihren Markt ihrerseits für gewisse EG-Produkte. Die Schweizer Landwirtschaft muss sich somit zunehmend in diesem erweiterten Markt behaupten. Dies gilt ganz besonders für die Käsebranche, wo sich die vertraglich beschlossene Liberalisierung zweifellos stark auf das Preisniveau und die Strukturen der Milchverarbeitung auswirken wird.

Die geplante umfassende Übernahme des EU-Hygienepakets im Rahmen des Anhangs 11 zum Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Veterinärabkommen) hat zur Folge, dass die veterinärrechtlichen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU aufgehoben werden. Heute profitieren nur Milchprodukte von dieser Regelung (keine EU-Zulassung von Schweizer Käseereien notwendig). Für Fleisch und andere tierische Produkte wird mit der Übernahme des EU-Hygienerechts die gleiche Handelserleichterung angestrebt.

Der Gemischte Ausschuss

Artikel 6 des Agrarabkommens sieht die Einsetzung eines Gemischten Agrarausschusses (GA) vor. Der GA ist ein gemeinsames Organ der Vertragsparteien, welches für die Verwaltung und korrekte Umsetzung des Abkommens verantwortlich zeichnet. Federführend beim Agrarabkommen ist das Bundesamt für Landwirtschaft in Zusammenarbeit mit den übrigen interessierten Verwaltungsstellen.

Unter jährlich alternierendem Vorsitz tritt der GA ein- bis zweimal im Jahr zusammen. Am 27. Oktober 2004 tagte der vierte GA und befasste sich unter anderem mit dem Stand der Arbeiten der zehn Arbeitsgruppen, welche mit der Aufdatierung bzw. Anpassung der Anhänge und Anlagen des Abkommens betraut sind. Die Notwendigkeit zur Aufdatierung hat sich einerseits aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Entwicklungen seit Inkrafttreten und andererseits durch die Verpflichtung zum Abbau technischer Handelshemmnisse ergeben. Um die Äquivalenz der entsprechenden schweizerischen Regelungen mit denjenigen der EU beizubehalten und das korrekte Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten, wurden technische Änderungen bei folgenden Anhängen bzw. deren Anlagen in die Wege geleitet: Anhang 4 (Pflanzenschutz), Anhang 7 (Weinbauprodukte), Anhang 8 (Spirituosen), Anhang 9 (Ökologische Erzeugnisse), Anhang 10 (Obst und Gemüse).

Auf Grund ihrer besonderen Bedeutung für die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten befasste sich der GA ebenfalls mit der Vereinbarung, Bestimmungen über den gegenseitigen Schutz von geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB bzw. AOC) und geschützten geographischen Angaben (GGA bzw. IGP) in das Landwirtschaftsabkommen aufzunehmen. Die vom GA eingesetzte Arbeitsgruppe „AOC“ hat als Ziel, ein neues Abkommen zur gegenseitigen GUB- und GGA-Anerkennung vorzubereiten.

Evolutivklausel

Die Evolutivklausel (Artikel 13) erlaubt eine einvernehmliche Weiterentwicklung des Abkommens bzw. eine Erweiterung der Anwendungsbereiche durch den Gemischten Ausschuss, ohne erneute formelle Verhandlungen. Mit dem Agrarabkommen haben sich die Parteien verpflichtet, „im Rahmen ihrer Agrarpolitik und unter Berücksichtigung der Empfindlichkeit der Agrarmärkte ihre Bemühungen fortzusetzen, um den Handel mit Agrarerzeugnissen schrittweise weiter zu liberalisieren“ und „um auf der Grundlage gegenseitiger und beiderseits vorteilhafter Präferenzregelungen den weiteren Abbau von Handelshemmnissen im Agrarbereich zu beschliessen“.

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

Ost-Erweiterung der EU

Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Staaten der EU bei: Estland, Litauen, Lettland, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, der griechische Teil

Zyperns und Malta. Die Erweiterung vergrössert den europäischen Markt um 76 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten.

Das Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU gilt seit dem 1. Mai 2004 automatisch auch für die zehn neuen Mitglieder. Einerseits wird dem schweizerischen Export der Zugang zu einem noch grösseren Markt gewährt. Das Abkommen stellt aber andererseits auch eine Herausforderung dar, werden doch die Importe aus den genannten Ländern ebenfalls erleichtert.

Im Zuge der Osterweiterung wurden die bis anhin in den Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und dem entsprechenden Neumitglied gewährten Konzessionen in der Form von Zollkontingenten der gesamten EU zugänglich gemacht und somit aufrecht erhalten. Im Gegenzug und zur Einlösung ihrer WTO-Verpflichtungen gegenüber der Schweiz gewährt die EU der Schweiz neue Zollfreikontingente für Mastremonten (4 600 Stück) und Treibzichorien.

1.3.1.3.2 Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972

Das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen CH-EG von 1972 enthält die Bestimmungen über den Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten. Dieses Protokoll wurde im Rahmen der Bilateralen II revidiert. Es ist am 1. Februar 2005 in Kraft getreten. Mit dieser Revision wurde der Handel für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte zwischen der Schweiz und der EU liberalisiert und damit der Marktzugang für die schweizerische Nahrungsmittelindustrie zur EU verbessert. Für alle vom Abkommen erfassten Waren gewährt die EU nun vollständige Zollfreiheit. Ebenso wurde der Preisausgleichsmechanismus, mit dem die Preisunterschiede der in diesen Waren enthaltenen Agrarrohstoffe ausgeglichen werden, vereinfacht. Mit der sogenannten „Nettopreiskompensation“ werden nur noch die unterschiedlichen Rohstoffpreise und nicht mehr die Differenz zum Weltmarktpreis ausgeglichen. Dadurch können im Rahmen des „Schoggigesetzes“ mit den gleichen Bundesmitteln mehr Rohstoffe in Verarbeitungsprodukten zur Ausfuhr nach der EU verbilligt werden, soviel und solange es die WTO-Verpflichtungen noch zulassen.

Als Rohstofflieferantin für die Nahrungsmittelindustrie profitiert die Landwirtschaft auch von deren verbesserten Marktzutrittsmöglichkeiten in der EU. Für den Zucker, der in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten zwischen der Schweiz und der EU gehandelt wird, untersagt das neue Protokoll Nr. 2 jedoch jegliche Preisausgleichsmassnahmen. Dies bedeutet, dass sich künftig die Zuckerpreise in der Schweiz und der EU weitgehend auf dem gleichen Niveau bewegen werden.

1.3.1.3.3 Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU auf die schweizerische Landwirtschaft

Die Politik der EU und diejenige der Schweiz nähern sich aufgrund der Reformen und der neuen WTO-Verpflichtungen zunehmend an. Die in der EU von der Produktion entkoppelten und an ökologische und ethologische Kriterien gebundenen Direktzahlungen verfolgen ähnliche Ziele wie der seit 1999 in der Schweiz verlangte ökologische Leistungsnachweis. Mit dieser Annäherung wird die schweizerische Agrarpolitik auf internationaler Ebene gestärkt.

Auf der Preisebene wird sich die Konkurrenz hingegen verschärfen. Mit der Senkung des Interventionspreises für Butter und Magermilchpulver und mit der vorge-

sehenen schrittweisen Ausdehnung der Milchquoten zeichnet sich ein möglicher Druck auf die Marktpreise sämtlicher Milchprodukte und insbesondere des Käses ab, da 2007 die vollständige Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der EU erfolgt. Die in der Schweiz für 2009 beschlossene Aufhebung der Milchkontingentierung wird den Milchmarkt flexibilisieren, um diese komparativen Nachteile zu mildern.

1.3.1.4 Freihandelsabkommen mit Drittstaaten

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

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

Die Schweiz hat zurzeit mit 14 Ländern ein Freihandelsabkommen abgeschlossen³⁹. Mit den Ländern Kanada, Ägypten, SACU (Südafrikanische Zollunion Botswana, Namibia, Lesotho, Südafrika und Swasiland), Südkorea und Thailand wird gegenwärtig verhandelt. Weitere Verhandlungen sind geplant mit Algerien, Japan, Golfkooperation, und Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay). Ausserdem finden Vorsondierungen statt für ein Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten als dem zweitgrössten Exportmarkt der Schweiz. Ein solches Abkommen wäre für die Schweizer Landwirtschaft mit erheblichen, zusätzlichen Ertragseinbussen verbunden.

³⁹ Bulgarien, Chile, Kroatien, Israel, Jordanien, Libanon, Mazedonien, Mexiko, Marokko, Gaza und Westjordanland (PLO), Rumänien, Singapur, Tunesien und Türkei

1.3.1.5 Freier Zutritt für die LDC

Der Bundesrat beschloss im Jahre 2001, für Landwirtschaftserzeugnisse aus den „Least Developed Countries“ (LDC)⁴⁰ stufenweise die Zölle zu senken. Diese Massnahme erfolgte im Rahmen der Entwicklungspolitik der Schweiz. Sie entspricht einer Initiative der Europäischen Gemeinschaft, die ebenfalls die Exportförderung für die am wenigsten entwickelten Länder zum Ziel hat (mit Ausnahme der Waffenexporte). Seit dem 1. Januar 2002 wurde den LDC somit auf allen Landwirtschaftsprodukten, für die noch keine präferenzielle Regelung galt, eine durchschnittliche Reduktion von 30 Prozent des Normalzolls gewährt. Die Reduktion wurde auf den 1. April 2004 in einem zweiten Schritt auf 55 bis 75 Prozent erhöht. Mittelfristig beabsichtigt der Bundesrat, den LDC völlige Zollfreiheit einzuräumen. Das Datum dieser letzten Etappe ist jedoch noch nicht festgelegt. Das Parlament wird sich 2006 im Rahmen der Erneuerung des Zollpräferenzbeschlusses⁴¹ mit diesem Thema zu befassen haben.

Die Interessen der schweizerischen Landwirtschaft werden über die spezifische Schutzklausel verteidigt, deren Anwendung allerdings bisher nicht notwendig war. Nach dieser Klausel können bei grösseren Störungen auf den Schweizer Märkten die Zollpräferenzen zeitlich befristet ausgesetzt werden. Zudem bekämpfen die Zollbehörden Missbräuche (Ursprungsregeln).

Die Importe von Landwirtschaftsprodukten aus LDC waren bislang unerheblich (81 Mio. Fr. bzw. 1,1% der gesamten Landwirtschaftseinfuhren 2003). Dabei handelte es sich vor allem um Rohkaffee (23 Mio. Fr.), Rohtabak (17 Mio. Fr.), Bruchreis als Futtermittel (5 Mio. Fr.) und Früchte (2 Mio. Fr.). Bisher wurden weder Tiere, noch Fleisch und Zucker eingeführt.

1.3.2 Internationale Entwicklungen im System der Vereinten Nationen und Europa

Neben der internationalen Handelspolitik lösen verschiedene internationale Entwicklungen, auf die nachfolgend eingegangen wird, einen nationalen Handlungsbedarf aus.

1.3.2.1 Nachhaltige Produktions- und Konsummuster

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio war einer der wichtigen Anknüpfungspunkte für eine Neuausrichtung des Themenfeldes rund um den nachhaltigen Konsum. Am Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg wurde ein „10 Jahres-Rahmen für Programme für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ ausgearbeitet und 2003 mit dem Start des Marrakesch-Prozesses in einen konkreten Rahmen gelegt⁴². In der EU nimmt in diesem Bereich die Integrierte Produktpolitik (IPP), die in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft umgesetzt werden soll, eine Schlüsselstellung ein. In der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates befasst sich eine Massnahme mit der Einführung der IPP. Im Bereich Landwirtschaft wird am Instrument Ökobilanz gearbeitet, mit dem die Um-

⁴⁰ Die Liste der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) wurde auf den 1. April 2004 angepasst. Senegal wurde hinzugefügt, während Bosnien-Herzegowina, Albanien und Malta aus der Liste gestrichen wurden, auf der heute 49 Länder stehen.

⁴¹ SR 632.91

⁴² www.un.org/esa/sustdev/sdissues/consumption/MarrakechReport.pdf

weltwirkungen über den ganzen Lebenszyklus eines Produkts abgebildet werden können. Die IPP ist eine internationale Basis für ein Label. Sie bietet der Landwirtschaft die Chance, sich mit nachweislich nachhaltig produzierten Lebensmitteln zu profilieren.

1.3.2.2 Biodiversität

Im Bereich Biodiversität sind für die Schweizer Landwirtschaft der internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen in Ernährung und Landwirtschaft und die Biodiversitätskonvention zentral.

Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen in Ernährung und Landwirtschaft

Dieser Vertrag ist für die Schweiz am 20. Februar 2005 in Kraft getreten. Es handelt sich um einen politischen Erfolg für eine nachhaltige Landwirtschaft mit ihren vielfältigen Aufgaben. Wesentliche Aspekte der Multifunktionalität der Landwirtschaft erhalten damit eine völkerrechtliche Anerkennung. Ziel des Vertrages ist die Sicherung der zukünftigen Verfügbarkeit der Vielfalt von pflanzengenetischen Ressourcen. Er regelt den Umgang mit pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und enthält Bestimmungen und Massnahmen zu deren Erhaltung und nachhaltigen Nutzung. Ein wichtiges Element für die internationale Forschungs- und Züchtungszusammenarbeit ist das multilaterale System für den erleichterten Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen und für die Aufteilung der Vorteile, die aus der Nutzung solchen Materials entstehen.

Der Vertrag fordert die Unterzeichnerstaaten dazu auf, die Vielfalt an Bewirtschaftungssystemen durch nachhaltige Agrarpolitiken weiterzuentwickeln und zu fördern. Forschungsarbeiten mit dem Ziel der Erhaltung und Förderung der Agrobiodiversität und der Pflanzenzüchtung sind auszubauen. Zudem sollen die notwendigen Arbeiten zur Inventarisierung und langfristigen Erhaltung der pflanzengenetischen Ressourcen an die Hand genommen werden. Der Vertrag wird in der Schweiz im Rahmen der landwirtschaftlichen Gesetzgebung (vgl. Ziff. 1.2.2.2.1) und der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt.

Biodiversitätskonvention

Das multilaterale Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention) verfolgt drei Ziele: Erhaltung der biologischen Vielfalt; nachhaltige Nutzung ihrer Elemente; ausgewogene und gerechte Aufteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben. Während sich der internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen in Ernährung und Landwirtschaft auf die agronomisch wichtigen Aspekte konzentriert, befasst sich die Konvention mit der biologischen Vielfalt und der Aufteilung des Nutzens generell.

In der Biodiversitätskonvention wird die Agrobiodiversität mit folgenden vier Dimensionen charakterisiert:

- Genetische Ressourcen von Kulturpflanzen, Nutztieren, bewirtschafteten „Wild“-Pflanzen und -Tieren sowie ihre freilebenden Verwandten

- Ökologische Leistungen der Biodiversität, z.B. Nährstoffkreislauf, Regulation von Schädlingen und Krankheiten, Erhaltung und Förderung der lokalen wild lebenden Arten und ihrer Lebensräume
- Abiotische Faktoren, die auf diese Aspekte einen Einfluss haben
- Sozio-ökonomische und kulturelle Dimensionen, unter anderem traditionelle und lokale Kenntnisse über Agrobiodiversität.

Jede Vertragspartei ist angehalten, nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln, und diese in die Sektoralpolitiken zu integrieren. Die bestehenden nationalen Massnahmen reichen noch nicht aus, um die Ziele der Konvention vollständig zu erfüllen. Deshalb schlagen Experten vor, eine nationale Biodiversitätsstrategie zu erstellen. Information und Sensibilisierung der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Bauernfamilien für den Wert der Biodiversität und die Bedeutung ihrer nachhaltigen Nutzung sind zentral.

1.3.2.3 Klima, Luft

Im Bereich Klima und Luft sind das Kyoto-Protokoll und die UN/ECE Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen (Genfer Konvention) relevant.

Die Klimakonvention verfolgt als Endziel die Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf ein Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Das Kyoto-Protokoll quantifiziert dafür Ziele für die Verpflichtungsperiode 2008 bis 2012. Die Schweiz hat sich verpflichtet, die Emissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase im Durchschnitt der Verpflichtungsperiode 2008-2012 um 8 Prozent unter den Stand von 1990 zu senken. Es gibt keine sektorspezifischen Reduktionsziele. Im Hinblick auf das Endziel der Klimakonvention werden weitere Reduktionen nötig sein. Die Schweizer Landwirtschaft hat ihre Treibhausgasemissionen stärker gesenkt als andere Wirtschaftsbereiche.

Von den 8 Protokollen der UN/ECE Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen ist für die Landwirtschaft insbesondere das Göteborger-Protokoll von 1999 betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon von Bedeutung. Ziel des Protokolls ist die Begrenzung und Verringerung der Emissionen von Schwefel, Stickoxiden, Ammoniak und flüchtigen organischen Verbindungen. Längerfristig sollen kritische Belastungswerte nicht mehr überschritten werden. Zur Verminderung der Ammoniakemissionen wurde als Ziel eine Reduktion um 13 Prozent festgelegt (1990: 65 000 t N in NH₃; 2010: 53 400 t N in NH₃). Die Landwirtschaft hat dieses Ziel erreicht. Weitere Verringerungen der Schadstoffemissionen sind jedoch erforderlich und werden für die Zeit nach 2010 neu verhandelt werden.

1.3.2.4 Wasser

Internationale Abkommen

Die Schweiz ist seit 1998 Mitglied des OSPAR-Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks. Ein Ziel besteht in der Verminderung der Ein-

träge von Phosphor und Stickstoff um je 50 Prozent gegenüber 1985, wobei es sich hier um die Gesamteinträge handelt und nicht nur um jene aus der Landwirtschaft. Die Schweiz hat das Reduktionsziel bezüglich Phosphor übertroffen, beim Stickstoff jedoch nicht erreicht. Die durch die Schweizer Landwirtschaft verursachten Phosphoreinträge in den Rhein sind zwischen 1985 und 2001 um 38 Prozent gesunken, diejenigen von Stickstoff um 18 Prozent.

Neben dem OSPAR-Übereinkommen fordern zwei weitere Abkommen von der Landwirtschaft eine Reduktion der Stickstoffeinträge: Das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen (Bodensee-Konvention) sowie das Abkommen zum Schutz des Rheins (Rheinschutz-Konvention).

Wasserpolitik der EU

Mit der Wasserrahmenrichtlinie⁴³ wird ein umfassendes und ganzheitlich orientiertes Instrumentarium für einen EU-weit gültigen Gewässerschutz geschaffen. Die Richtlinie trat im Jahr 2000 in Kraft und hat eine systematische Verbesserung und das Erreichen des "guten Zustands" im Jahr 2015 für alle Gewässer in der EU zum Ziel. Zu den zentralen Elementen der WRRL zählt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Umweltziele für Oberflächengewässer und Grundwasser zu verankern und flussgebietsbezogene Bewirtschaftungspläne unter Einbeziehung der Öffentlichkeit zur Erreichung der Ziele zu erstellen. Hierzu gibt die WRRL bestimmte Instrumente vor.

Neben anderen Richtlinien liefert die Nitratrichtlinie Vorgaben für den guten chemischen Zustand. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, gefährdete Gebiete auszuweisen oder die Aktionsprogramme nach den Vorgaben dieser Richtlinie in ihrem gesamten Gebiet durchzuführen. Deutschland und Österreich haben den zweiten Weg gewählt. Eine wichtige Bestimmung der Nitratrichtlinie ist die Einschränkung beim Ausbringen von Hofdüngern in nitratgefährdeten Gebieten auf 170 kg Gesamtstickstoff pro Hektare und Jahr, was 1,6 DGVE pro Hektare entspricht.

1.3.2.5 Tierwohl

Das Tierschutzniveau in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch. Ein grosser Teil der Regelungen in der Nutztierhaltung ist in der Schweiz strenger als im Ausland. In verschiedenen Bereichen spielt die Schweiz eine Vorreiterrolle. So ist die Käfighaltung von Legehennen in der Schweiz seit 1991 verboten. In der EU ist diese Haltungsweise noch bis 2012 erlaubt, wobei einzelne Länder wie z.B. Deutschland das Verbot früher durchsetzen werden. In verschiedenen Ländern bestehen punktuell allerdings auch Vorschriften, die strenger sind als in der Schweiz.

Richtlinien bestehen in der EU zur Haltung von Legehennen, Kälbern und Schweinen sowie im Rahmen des Europarates zum Transport von Lebewesen. Diese müssen von den einzelnen Staaten im nationalen Recht umgesetzt werden, wobei sie die Möglichkeit haben, strengere Bestimmungen zu erlassen. Es ist zu erwarten, dass die Regelungsdichte in der EU steigen wird, um Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen Markt zu eliminieren.

⁴³ RL 2000/60/EG; WRRL

1.3.2.6 Fazit

Internationale Strategien und Massnahmen, um globale Umweltrisiken zu vermindern, gewinnen an Bedeutung. Die UNO hat dabei als koordinierendes Organ eine zentrale Funktion. Für die Agrarpolitik sind die entsprechenden Abkommen in den Bereichen Biodiversität und Luft von grosser Bedeutung. Verschiedene Entwicklungen zeigen, dass die EU in den Bereichen Umwelt und Tierschutz gegenüber der Schweiz aufholt. Eine intakte Umwelt und eine attraktive Landschaft sind für die Schweiz wichtige Standortfaktoren. Die integrierte Produktpolitik bietet der Landwirtschaft die Chance, sich mit nachweislich nachhaltig produzierten Lebensmitteln zu profilieren.

1.3.3 Nationale Politikbereiche

1.3.3.1 Wirtschaftspolitik für den ländlichen Raum

Die Landwirtschaft ist eng verbunden mit den übrigen Wirtschaftsbereichen des ländlichen Raums. Neben der Agrarpolitik bezwecken auch andere Sektorpolitiken und natürlich die Regionalpolitik, dass sich der ländliche Raum wirtschaftlich weiterentwickelt. Bei der Konzeption der Agrarpolitik müssen die Entwicklungen in diesen Politikbereichen berücksichtigt und die Synergien ausgenützt werden. Dies ist umso notwendiger, als die Landwirtschaft für den Verkauf ihrer Produkte immer weniger auf den Grenzschutz und die Unterstützung des Bundes zählen kann, sondern die Wertschöpfung auf immer freieren Märkten erarbeiten muss.

1.3.3.1.1 Regionalpolitik

Die Regionalpolitik wird neu ausgerichtet werden, eine Botschaft zu einem neuen Rahmengesetz ist noch im Jahr 2005 vorgesehen. Mit einer zweiten Botschaft soll hierauf dem Parlament anfangs 2007 ein erstes Mehrjahresprogramm für die Umsetzung inkl. Kreditrahmen beantragt werden.

Die wirtschaftlichen Hauptprobleme der Berggebiete und ländlichen Räume bestehen darin, den Strukturwandel erfolgreich zu meistern und der Abwanderung junger, qualifizierter Leute mangels attraktiver Arbeitsplätze (sog. „brain drain“) vorzubeugen. Expertenarbeiten und Evaluationen haben gezeigt, dass die heutige Regionalpolitik nur geringe Beiträge zur Lösung dieser Probleme beizusteuern vermag.

Die Neue Regionalpolitik soll konsequent auf die Förderung der regionalen Wertschöpfung ausgerichtet werden. Es gibt heute neben den Infrastrukturen eine Reihe weiterer Faktoren, die im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb entscheidend sind. Zu den von den Kantonen und Regionen beeinflussbaren weichen Standortfaktoren gehören etwa Grundausbildung, Weiterbildung, Forschung, Wissens- und Technologietransfer, risiko- und innovationsfreudiges Umfeld, Dichte und Qualität persönlicher Beziehungen, Wirksamkeit lokaler Organisationen oder regionale Netzwerke.

Es ist klar, dass die Berggebiete und die weiteren ländlichen Räume in der Schweiz nicht nur endogene Wachstumsbeiträge zu leisten haben, sondern dass sie auch viele komplementäre Aufgaben für die Gesellschaft und die Zentren übernehmen. Solche Leistungen sollen jedoch durch die NFA (Ziff. 1.3.3.4) und weitere politische Aufgaben erbracht werden, welche die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

zum Ziel haben. Es ist nötig, die Abstimmung zwischen und die Kooperation unter jenen Bundespolitiken künftig zu verstärken, welche die Leistungen und die Wettbewerbsfähigkeit der Berggebiete und ländlichen Räume sicherzustellen helfen.

1.3.3.1.2 Pärke von nationaler Bedeutung

Am 23. Februar 2005 hat der Bundesrat eine Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) verabschiedet⁴⁴. Mit der Vorlage soll die Rechtsgrundlage für Pärke von nationaler Bedeutung geschaffen werden. Geplant sind drei Park-Kategorien: Nationalpärke, Naturerlebnispärke und – für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum von besonderer Bedeutung – regionale Naturpärke.

Bei den regionalen Naturpärken steht eine nachhaltige Entwicklung der Region im Zentrum. Mit diesen Pärken sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen zu stärken und die Vermarktung regionaler Produkte zu fördern. Erfüllt ein Park die gesetzlichen Anforderungen, so wird er vom Bund anerkannt und erhält das Label „Park von nationaler Bedeutung“. Dieses Label soll die Inwertsetzung des regionalen Wertschöpfungspotenzials unterstützen. Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit sollen nur Pärke anerkannt werden, die auf regionalen Initiativen beruhen, von der lokalen Bevölkerung getragen werden und in ein kantonales Programm eingebunden sind. Bei den Verordnungs- und Vollzugsbestimmungen sollen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass die regionale Entwicklung alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in einem ausgewogenen Verhältnis berücksichtigt.

1.3.3.1.3 Wald

Nach wie vor hat der Wald eine hohe Bedeutung für die Landwirtschaft. Einerseits sind viele Landwirte auch Waldbesitzer, andererseits bietet die Holzverarbeitung Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum. Mit der laufenden Teilrevision des Waldgesetzes (WaG) wird bezweckt, die Wirtschaftlichkeit der Waldwirtschaft zu verbessern, aber auch verschiedene Bestimmungen unter dem Blickwinkel des natürlichen Waldzuwachses neu zu regeln. Aus Sicht der Landwirtschaft von Bedeutung ist eine Lockerung des Rodungsverbots und der Rodungersatzpflicht zum Schutze der besten landwirtschaftlichen Flächen.

Die Herkunftsbezeichnung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse und Holzverarbeitungsprodukte soll in Zukunft geschützt werden können. Die Registrierung und den Schutz der Bezeichnungen sowie die Verfahren sollen sich auf die Landwirtschaftsgesetzgebung stützen. Damit werden sinnvolle Synergien genutzt und die Absatzchancen für einheimisches Holz erhöht.

1.3.3.1.4 Energie

Mit der Revision des Mineralölsteuergesetzes sollen Treibstoffe aus erneuerbaren Ressourcen steuerbefreit werden. Die parlamentarische Initiative Dupraz verlangt eine verlässliche Einspeisevergütung für Elektrizität aus erneuerbaren Energien

⁴⁴ BBI 2005 2590

(vgl. Ziff. 1.3.3.2)⁴⁵. Mittelfristiges Ziel des Bundes ist eine Verdoppelung der Nutzung von Biomasse⁴⁶.

Bisher ist der landwirtschaftliche Anteil der Nutzung von Biomasse zur Produktion von Biogas oder Ethanol in der Schweiz klein. Insbesondere bei der Produktion von Biogas besteht noch ein erhebliches Potenzial. Mit der vermehrten Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung könnte für den ländlichen Raum zusätzliche Wertschöpfung aus eigenen Ressourcen geschaffen werden. Zudem könnte sie einen Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung sowie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele leisten und hätte gleichzeitig einen positiven Effekt auf die Energieeffizienz der Landwirtschaft (z.B. Energieproduktion aus Gülle).

1.3.3.1.5 Fazit

Die laufenden Reformen, die die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums betreffen, eröffnen für die Landwirtschaft neue Chancen und Perspektiven. Im Zentrum steht die Förderung der Wertschöpfung im ländlichen Raum. Einerseits ergeben sich neue Möglichkeiten für die Inwertsetzung der eigenen Produkte (branchenübergreifende Zusammenarbeit) bzw. für die Erweiterung der Produktpalette (Dienstleistungen, Energieproduktion aus Biomasse). Andererseits sollen die laufenden Gesetzesrevisionen der Wirtschaft im ländlichen Raum neue Impulse verleihen. Damit könnten sich für die Landwirte und Bäuerinnen neue Chancen für einen ausserlandwirtschaftlichen Neben- oder Zuerwerb eröffnen.

Ein wichtiges Förderinstrument auf Bundesebene ist die Regionalpolitik, welche gegenwärtig neu konzipiert wird. Sie bietet eine Grundlage für die Koordination der verschiedenen Politikbereiche auf regionaler Ebene. Geplant sind Programmvereinbarungen mit den Kantonen, welche neben den in der Regionalpolitik vorgesehenen Massnahmen, auch Massnahmen der Sektoralpolitiken enthalten können. Diese werden aber aus den entsprechenden Budgets des Bundes finanziert und von den zuständigen Ämtern betreut. Ob innerhalb oder ausserhalb von Programmvereinbarungen, die Massnahmen sind in jedem Fall auf die Strategie und die Konzepte des Kantons und der Region abzustimmen. Die bilaterale Abstimmung zwischen den Bereichen muss bei der Revision der entsprechenden Gesetze (Waldgesetz, CO₂-Gesetz, etc.) bewerkstelligt werden.

1.3.3.2 Raumplanung

Weil das geltende Raumplanungsrecht die Möglichkeiten, auf dem landwirtschaftlichen Betrieb nichtlandwirtschaftliche Zusatzaktivitäten auszuüben, zu stark einschränkt, sollen im Rahmen einer vorgezogenen Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und der Raumplanungsverordnung (RPV) verschiedene Regelungen bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzone gelockert werden. Die Botschaft zu dieser vorgezogenen Teilrevision soll im Herbst 2005 vom Bundesrat verabschiedet werden. Das Inkrafttreten der Gesetzesanpassungen ist auf 1. Januar 2007 geplant. Die Revision umfasst folgende Punkte:

- Die Einschränkung, wonach eine innere Aufstockung oder die Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebes nur dann realisiert werden darf,

⁴⁵ 03.462 Pa. Iv. Dupraz, Elektrizität aus erneuerbaren Energien

⁴⁶ BFE (2004): Konzept der Energieforschung des Bundes 2004 bis 2007

wenn der Betrieb ohne diese zusätzliche Einkommensquelle nicht weiter bestehen kann, soll aufgehoben werden.

- Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe können bisher nur innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens eingerichtet werden. Neu sollen unter gewissen Voraussetzungen auch Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Volumens zugelassen werden (beispielsweise für Agrotourismus).
- Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse sollen neu als zonenkonform gelten, wenn die verarbeitete Biomasse einen engen Bezug zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb hat⁴⁷.
- Für die hobbymässige Tierhaltung durch Nichtlandwirte sollen ebenfalls gewisse Erleichterungen vorgesehen werden⁴⁸.

Eine umfassende Revision des Raumplanungsrechtes wurde in das laufende Legislaturprogramm aufgenommen. Sie wird Fragen zur Entwicklung der Städte und Agglomerationen, zu neuen Zonenbegriffen und deren materieller Bedeutung wie auch zur Behandlung regional unterschiedlicher Gegebenheiten enthalten. Der Bundesrat plant 2007 eine entsprechende Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte zu verabschieden.

1.3.3.3 Umwelt

Die Umweltgesetzgebung enthält die Vorgaben für alle Tätigkeiten, die natürliche Ressourcen belasten oder verbrauchen. Die Landwirtschaft ist davon besonders betroffen, weil sie grossflächig und für die Öffentlichkeit sichtbar die Natur für die Produktion nutzt, sie pflegt und gestaltet. Für die Landwirtschaft von Bedeutung sind hauptsächlich die Bereiche Natur- und Heimatschutz, Boden, Wasser und Luft. Der Gesetzgeber hat den erwünschten ökologischen Zustand konkretisiert und für die Umsetzung in vielen Bereichen entsprechende Vorgaben gemacht. So sind gemäss dem Bericht über lufthygienische Massnahmen des Bundes und der Kantone die Ammoniakemissionen gegenüber dem Stand von 1995 um 40 bis 50 Prozent zu senken.

Der Vollzug des Umweltrechts ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Mit der Einführung der Gesetzesgrundlage für Direktzahlungen 1993 übernahm die Agrarpolitik bei der Umsetzung der ökologischen Vorgaben eine wichtige Rolle. Direktzahlungen werden nur entrichtet, wenn die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Vorschriften des Umweltrechts eingehalten werden.

Folgende weitere Entscheide oder Planungen im Umweltbereich tangieren in der Umsetzungsphase der AP 2011 die Landwirtschaft:

- Durch die Umsetzung der Wasserbauverordnung⁴⁹ und des Leitbildes Fließgewässer Schweiz werden in den kommenden Jahren landwirtschaftliche Nutzflächen zugunsten des Hochwasserschutzes und der Gewährleistung der natürlichen Funktion der Gewässer beansprucht. Mit der angepassten Nutzung und Pflege leistet die Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag an die Hochwas-

⁴⁷ 03.462 Pa. Iv. Dupraz, Elektrizität aus erneuerbaren Energien

⁴⁸ 04.472 Pa. Iv. Darbellay, Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone

⁴⁹ SR 721.100.1

sicherheit und an die ökologische Funktionsfähigkeit. Sofern Auswirkungen auf die Fruchtfolgeflächen (Ziff. 1.2.2.2.1) festzustellen sind, müssen gleichwertige Kompensationsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

- Gemäss dem Landschaftskonzept Schweiz⁵⁰ sollen im Talgebiet in absehbarer Zeit 65 000 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche als qualitativ wertvolle ökologische Ausgleichsflächen bewirtschaftet werden. Mit der Öko-Qualitätsverordnung⁵¹ besteht ein geeignetes Instrument, um im Verbund mit dem NHG insbesondere auch das qualitative Ziel zu erreichen.
- Am 15. Dezember 2003 hat der Bundesrat aufgrund eines Berichtes der GPK-N dem UVEK den Auftrag erteilt, die Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) zu verbessern⁵², namentlich durch die bessere Verankerung in den raumrelevanten Politikbereichen. Durch die Nutzung und Pflege der Flächen innerhalb dieser Inventare ist die Landwirtschaft von Änderungen besonders betroffen. Konkrete Massnahmen werden bilateral zwischen BLW und BUWAL abgeklärt.

1.3.3.4 Finanz- und Steuerpolitik

Am 2. Dezember 2001 hat das Stimmvolk mit grosser Mehrheit die Einführung der Schuldenbremse beschlossen. Das Instrument verlangt, dass das Defizit des Bundes über eine Konjunkturperiode hinweg nicht zunimmt. Nachdem Ende 2002 die Bundeseinnahmen regelrecht eingebrochen sind, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament zwei Entlastungsprogramme⁵³ um die Ausgaben und Einnahmen wieder in Übereinstimmung zu bringen. Ein weiteres Entlastungsprogramm ist momentan nicht geplant. Sollten sich jedoch die Einnahmen nicht wie budgetiert entwickeln, sind weitere Sparmassnahmen nicht ausgeschlossen. In der Ausgabenplanung wird der Bund künftig noch stärker Prioritäten setzen müssen. Für Bereiche wie Bildung und Forschung dürften die Ausgaben weiter steigen, währenddem die Mittel für Landwirtschaft und Ernährung höchstens stabil gehalten werden. Der Anteil der Landwirtschaft an den Gesamtausgaben des Bundes wird damit weiter sinken (vgl. Ziff. 1.6).

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Ziel der NFA ist es, die Aufgaben von Bund und Kantonen zu entflechten, die Zuständigkeiten klar zu regeln und das finanzielle Ausgleichssystem zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen leistungsbezogener zu gestalten. In einem ersten Paket wurden dazu die verfassungsmässigen Voraussetzungen geschaffen, welche in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 angenommen wurden⁵⁴. Ein zweites Paket enthält die notwendigen Gesetzesanpassungen. Die Vernehmlassung dazu wurde Mitte Februar 2005 abgeschlossen. Nach der parlamentarischen Beratung voraussichtlich im Jahre 2006 ist die Inkraftsetzung auf den

⁵⁰ BUWAL (1998): Landschaftskonzept Schweiz (LKS). Dieses Dokument wurde vom Bundesrat am 19. Dezember 1997 als Konzept im Sinne von Art. 13 RPG gutgeheissen. Das Konzept ist für die zuständigen Bundesstellen verbindlich.

⁵¹ SR **910.14**

⁵² BBI **2004 777**, BBI **2004 789** und BBI **2004 873**

⁵³ BBI **2003 5615** und BBI **2005 759**

⁵⁴ BBI **2005 951** und BBI **2003 6591**

1. Januar 2008 geplant. Ein drittes Paket wird sich schliesslich mit der Dotierung der Ausgleichsgefässe befassen.

In der landwirtschaftlichen Gesetzgebung wirkt sich die Aufgabenentflechtung wie folgt aus: Der Bund wird für die Tierzucht allein zuständig und übernimmt die heutigen Mitgliederbeiträge an die beiden Beratungszentralen. Dafür werden die Kantone ihre Beratungsdienste selber finanzieren. Die landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen bleiben eine Verbundaufgabe zwischen Bund (strategische Vorgaben und Oberaufsicht) und Kantonen (Projektgenehmigung und -durchführung). Neu wird die Finanzkraft der Kantone nur noch für den Finanzausgleich und nicht mehr bei Beitragsleistungen des Bundes herangezogen. Die Beiträge nach der Strukturverbesserungs- und der Ökoqualitätsverordnung sowie die Zuteilung der Mittel der Betriebshilfe werden somit in Zukunft nicht mehr nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

Unternehmenssteuerreform II

Am 22. Juni 2005 hat der Bundesrat die Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II verabschiedet. Im Zentrum der Reformbemühungen stehen die Milderung der steuerlichen Doppelbelastung sowie gezielte Massnahmen zur Entlastung von Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Die im Rahmen der Agrarpolitik 2007 angeregte Lockerung der Liquidationsgewinnsteuerregelung wird mit der Unternehmenssteuerreform II weiterverfolgt.

Eine Betriebsaufgabe bei Selbständigerwerbenden führt steuertechnisch in der Regel 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 entsprechen der Summe der Abschreibungen, die zur Bildung von stillen Reserven beigetragen haben. Für Selbständigerwerbende sind letztere ein massgeblicher Teil der Altersvorsorge. Die Besteuerung der Liquidationsgewinne kann zu Liquiditätsengpässen führen und eine vorzeitige Betriebsaufgabe verhindern. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II ist nun vorgesehen einerseits die Liquidationsgewinne zu einem tieferen Satz zu besteuern und andererseits die Aufgabe und Verpachtung eines Betriebs ohne Besteuerung der Liquidationsgewinne zu ermöglichen.

1.3.4 Technischer Fortschritt

Seit es die Landwirtschaft gibt, prägt der technische Fortschritt ihre Weiterentwicklung. Die Anwendung der technischen Neuerungen in der Landwirtschaft führt dazu, dass die Nahrungsmittel mit einem immer geringeren Bedarf an Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden erzeugt werden können. Gleichzeitig wird häufig die Arbeit durch Kapitel ersetzt, d.h. mittels Investition in effizientere Maschinen kann der Arbeitsbedarf reduziert werden. Seit 1990 hat deshalb die Arbeitsproduktivität in der schweizerischen Landwirtschaft um 15 Prozent zugenommen (Ziff.1.2.1.1.1).

Die Fortschritte in der landwirtschaftlichen Produktionstechnik lassen sich in folgende drei Gruppen von Neuerungen einteilen:

- Biologisch-chemische
- Mechanisch-elektronische

➤ Organisatorisch-institutionelle

Die *biologisch-chemischen* Neuerungen bringen höhere Flächenerträge im Pflanzenbau sowie steigende Milchleistungen und Tageszunahmen in der Tierproduktion, aber auch bessere Produktqualitäten. Diese Effizienzsteigerungen werden primär durch gezielte Züchtung, aber auch durch immer ausgefeiltere Abstimmung von Düngung, Pflanzenschutz, Fütterung etc. auf die Bedürfnisse der Pflanzen bzw. Tiere erreicht. Die durchschnittliche Milchleistung in der Schweiz ist beispielsweise seit 1960 kontinuierlich um 70 Kilogramm pro Jahr angestiegen. In der Milchproduktion ist mit einer weiteren Zunahme in dieser Grössenordnung zu rechnen. Die Tageszunahmen in der Fleischproduktion, die Legeleistung in der Eierproduktion und die Erträge im Ackerbau dagegen stossen zunehmend an natürliche Grenzen.

Auch die Effizienz des Produktionsmitteleinsatzes hat in den letzten zehn Jahren zugenommen. Die Hofdünger wurden mit verlustärmeren Verfahren und bedarfsgerechter ausgebracht. Dadurch konnte der Einsatz von Mineraldünger wesentlich reduziert werden. Diesbezüglich besteht noch ein erhebliches Potenzial. Pflanzenbehandlungsmittel wurden aufgrund der Vorgabe des ÖLN nicht mehr prophylaktisch, sondern vermehrt nur noch beim Erreichen der Schadschwelle eingesetzt.

Die Anwendung des biologisch-chemischen Fortschritts kann Gegenstand heftiger und kontroverser Debatten sein, mit dem Ergebnis, dass aus ethischen, ökologischen oder gesundheitspolitischen Gründen die Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. So ist der Einsatz von Hormonen und antibiotischen Leistungsförderern in der Schweiz verboten. Genetisch veränderte Pflanzen wurden bisher ebenfalls nicht angebaut.

Bei den *mechanisch-elektronischen* Neuerungen (z.B. neue Ernte- oder Melkverfahren) sind die gesellschaftlichen Vorbehalte wesentlich geringer als bei der Anwendung des biologisch-chemischen Fortschritts. Der Entscheid für oder gegen die Anwendung des mechanisch-elektronischen Fortschritts liegt weitgehend bei der Betriebsleitung. Neben dem notwendigen Investitionskapital setzt der wirtschaftliche Einsatz eine bestimmte Betriebsstruktur voraus, damit die angestrebte Produktivitätssteigerung zum Tragen kommt. Die heute verfügbare Technik erfordert in den meisten Bereichen minimale Flächen und Tierbestände. Der mechanisch-elektronische Fortschritt ist deshalb eine entscheidende Triebfeder für den Strukturwandel. Neuere Entwicklungen sind die elektronische Datenverarbeitung im Pflanzenbau, GPS-Satelliten-Navigation, Melkroboter oder Software zum Herdenmanagement.

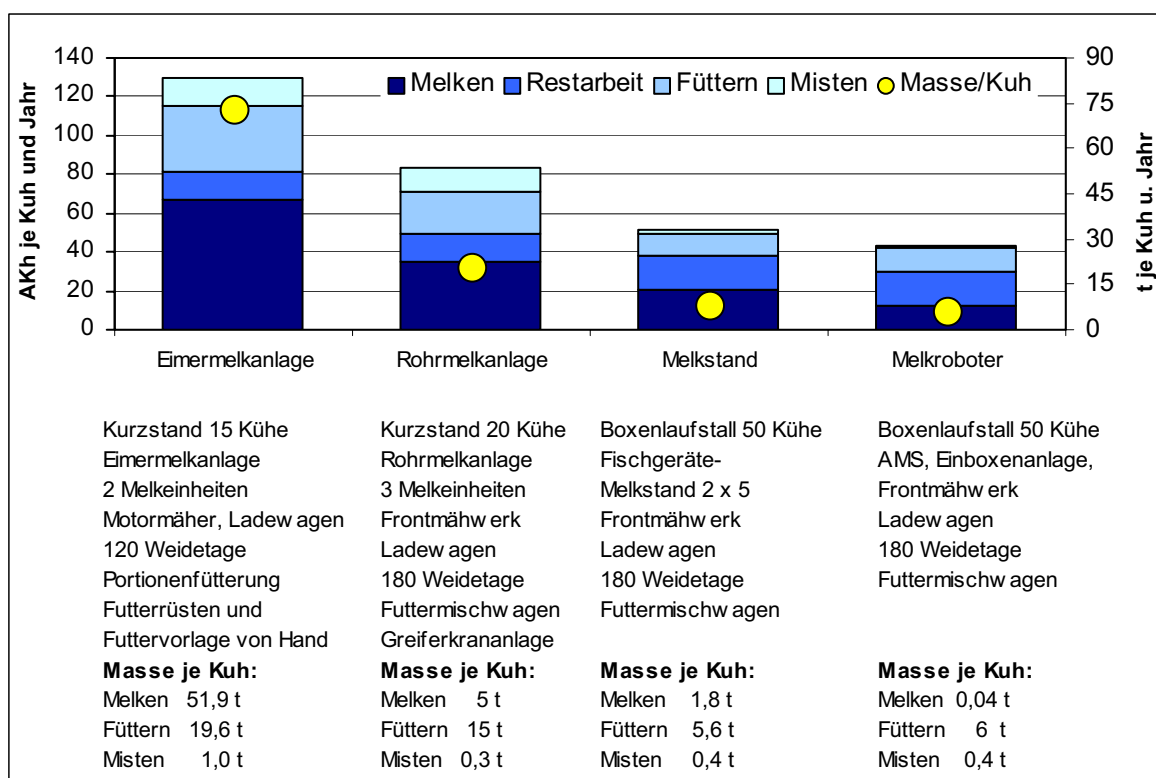
Der Einsatz des technischen Fortschritts kann auf betrieblicher Ebene arbeitswirtschaftliche, ökonomische und somit soziale Wirkungen induzieren, welche auch den strukturellen Anpassungsprozess beeinflussen. Mechanisch-elektronische Neuerungen können auch von Nutzen für die Umwelt sein (minimale Bodenbearbeitung, Schleppschlauchverteiler, Gülleaufbereitung, etc.). Anhand der Milchviehhaltung, einem traditionell sehr arbeitsintensiven Betriebszweig, wird nachfolgend eine solche Entwicklung gezeigt. Mit modernen Fütterungs- und Melkverfahren wurde der Zeitbedarf und auch die körperliche Belastung laufend reduziert (Abbildung 27). Der Melkroboter ermöglicht in erster Linie einen wesentlich flexibleren Arbeitseinsatz, da die fixen Melkzeiten nicht mehr eingehalten werden müssen⁵⁵. Die Arbeit verlagert

⁵⁵ Kaufmann, R.; Ammann, H.; Hilty, R.; Nosal, D. u. M. Schick (2001): Automatisches Melken. FAT-Berichte Nr. 579, Agroscope FAT Tänikon.

sich von anstrengender körperlicher Arbeit hin zu geistig anspruchsvollen Tätigkeiten insbesondere beim Beobachten der Tiere, aber auch am PC.

Gegenüber dem Fischgrätenmelkstand reduziert sich mit einem Melkroboter die Melkzeit für eine Herde mit 50 Kühen im Durchschnitt um rund ein Drittel⁵⁶. Zudem nimmt die körperliche Belastung stark ab. Der Preis dafür sind wesentlich höhere Investitionen und damit ein grösseres Unternehmensrisiko. Ausserdem ist wegen dem Betrieb fast rund um die Uhr von einer grösseren psychischen Belastungskomponente auszugehen. Wirtschaftlich lohnt sich der Melkroboter erst bei einem Milchkontingent von rund 500 000 Kilogramm pro Jahr. Damit diese Milchmenge von einem Melkstand gemolken werden kann, sind hohe Milchleistungen pro Kuh erforderlich.

Abbildung 27 Arbeitszeitbedarf und Massenumschlag für Milchvieh



Quelle: Agroscope FAT Tänikon

Zum *organisatorisch-institutionellen* Fortschritt gehört die höhere Auslastung der Maschinen und Geräte insbesondere durch eine stärkere überbetriebliche Zusammenarbeit. Sie senkt vor allem die Abschreibungskosten pro produzierte Einheit. Von 1990 bis 2003 nahmen die Kosten für Maschinenmiete und Lohnarbeit deutlich zu und die eigenen Kosten für Maschinen und Geräte ab (vgl. Ziff. 1.2.1.1.2). Überbetriebliche Zusammenarbeit und Lohnarbeit erlauben den wirtschaftlichen Einsatz sehr leistungsfähiger und teurer Maschinen, ohne dass notwendigerweise Betriebe aufgegeben und zusammengelegt werden müssen. Hindernisse sind dabei die höheren Anforderungen an die Logistik und Selbstorganisation sowie vor allem das Bedürfnis der Bauern nach Unabhängigkeit.

⁵⁶ Schick, M. (2000): Arbeitszeitbedarf verschiedener Melkverfahren. FAT-Berichte Nr. 544, Agroscope FAT Tänikon.

Fazit

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

Soweit für die Übernahme des technischen Fortschritts grössere Betriebseinheiten nötig sind, ist die Erhöhung der Produktivität an den Rhythmus des Strukturwandels gebunden. Zusätzliche Verbesserungen sind durch vermehrten überbetrieblichen Faktoreinsatz sowie eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Betrieben und innerhalb der Wertschöpfungskette möglich. Die damit einhergehende steigende Arbeitsproduktivität wird weiterhin zur einer Reduktion der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft führen. Für die Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter stellt sich deshalb insbesondere beim Generationswechsel die Frage, ob sie die Arbeitskräfte weiterhin durch Betriebswachstum auslasten können, ob sie in einen Nebenerwerb einsteigen oder ob sie den Betrieb kurz- oder längerfristig aufgeben wollen.

1.3.5 Entwicklung der Agrarmärkte**1.3.5.1 Internationale Versorgungs- und Ernährungsentwicklung**

Die vorliegenden Einschätzungen für die Entwicklung der weltweiten landwirtschaftlichen Produktion und der Ernährungssituation basieren auf Prognosen der OECD und der FAO⁵⁷.

Flächen

Man geht davon aus, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen in den Entwicklungsländern um 12,5 Prozent bzw. 120 Millionen Hektaren zunehmen werden, wobei sich die Zunahme mit der Zeit verlangsamen wird. Deshalb bleiben Ertragssteigerungen oft die einzige Möglichkeit zur Erhöhung der Produktion. Weltweit werden die bewässerten Flächen bis 2030 um rund einen Fünftel auf 242 Millionen Hektaren anwachsen. Der mit der Erwärmung der Erdatmosphäre einhergehende Anstieg des Meeresspiegels wird die Pflanzenproduktion und die landwirtschaftlichen Einkommen in tiefer gelegenen, meeresnahen Gebieten bedrohen (Bangladesch, Ägypten). Infolge der klimatischen Veränderungen wird beispielsweise damit gerechnet, dass die Getreideproduktion in Afrika bis 2030 um 2 bis 3 Prozent sinkt. An vielen Orten reduzieren Erosion und Versalzung die Produktivität der Böden.

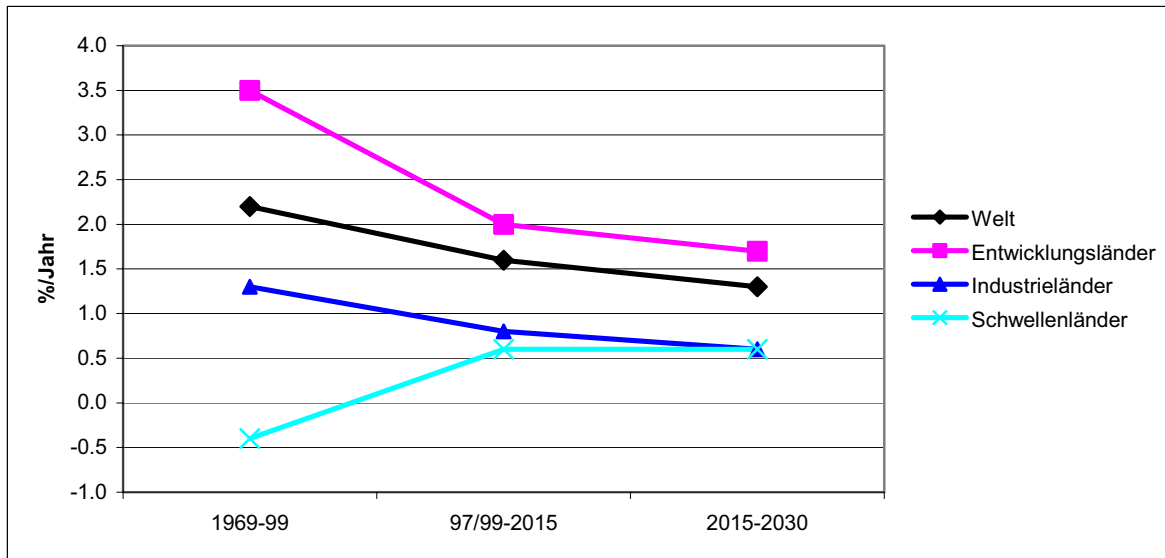
Produktion und Konsum

Gemäss den Prognosen wird die globale landwirtschaftliche Produktion weiter wachsen. Die grössten Wachstumsraten sind nach wie vor in den Entwicklungsländern zu erwarten. Die landwirtschaftliche Produktion in den Schwellenländern wird im Gegensatz zu den letzten 30 Jahren auf relativ tiefem Niveau stetig zunehmen.

⁵⁷ FAO (2003): Agriculture mondiale: horizon 2015/2030

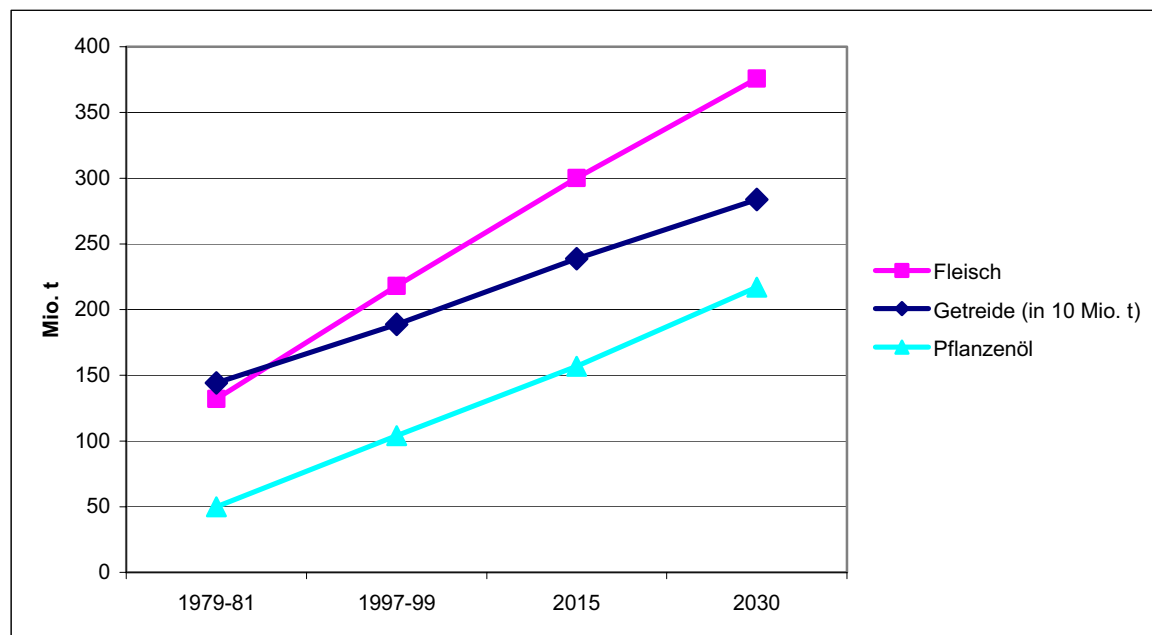
In den Industrieländern werden die jährlichen Produktionszunahmen unter ein Prozent sinken (Abbildung 28).

Abbildung 28 Entwicklung der Wachstumsraten der landwirtschaftlichen Produktion



Quelle: FAO

Bis 2030 wird der Konsum von tierischen Produkten (Fleisch, Milch, Eier) gemäss den Prognosen der FAO um 44 Prozent zunehmen. Entsprechend wird die weltweite Fleischproduktion ansteigen, wobei beim Geflügel die stärkste Ausdehnung zu verzeichnen sein wird. Die Nachfrage nach tierischen und veredelten Nahrungsmitteln wird vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern in Folge steigender Einkommen signifikant zunehmen. In diesen Ländern ist infolgedessen mit einer Zunahme der Fleischproduktion um 70 Prozent zu rechnen. Die globale tierische Produktion und damit die Nachfrage nach Futtermitteln werden deshalb überdurchschnittlich stark wachsen (Abbildung 29). Von der weltweiten Getreideernte werden rund ein Fünftel zur Tierernährung eingesetzt. Dieser Anteil wird sich wegen der wachsenden Fleischproduktion bis 2030 verdoppeln.

Abbildung 29 Produktion von Getreide, Fleisch und Pflanzenöl

Quelle: FAO

Die Zahl der heute gut 800 Millionen Menschen, die wegen fehlender Kaufkraft an Unterernährung leiden, wird auch in den nächsten Jahren kaum zurückgehen. Etwa zwei Milliarden Menschen werden auch in Zukunft von der Subsistenzlandwirtschaft, das heißt "von der Hand in den Mund" leben, ohne Zugang zu den Nahrungsmittelmärkten zu haben.

Die globale Ernährungssicherung dürfte in den nächsten Jahren mit erheblich größeren Risiken verbunden sein als in den zurückliegenden 30 Jahren der Überproduktion. So konnte in den letzten 5 Jahren die Nachfrage nach Getreide nur mit einem Rückgriff auf die Reserven gedeckt werden. Diese gingen dadurch um rund einen Viertel zurück.

Tabelle 22 Globale Produktion und Verbrauch von Getreide

	2000	2001	2002	2003	2004
	Mio. t				
Weizen					
Produktion	582	582	566	554	625
Verbrauch	586	586	600	594	612
Grobgetreide¹					
Produktion	878	901	882	913	1 010
Verbrauch	892	908	907	944	968
Getreide insgesamt					
Produktion	1 460	1 483	1 448	1 467	1 635
Verbrauch	1 478	1 494	1 507	1 538	1 580
Veränderung der Reserven	-18	-11	-59	-71	+55
Reserven	400	389	330	259	314

¹ umfasst Mais, Gerste, Hafer, Roggen, Triticale, Menggetreide und Sorghum

Quelle: International Grains Council (IGC)

Dieser Trend wurde 2004 aufgrund einer sehr grossen Getreideernte vorübergehend durchbrochen. Die reichliche Ernte kam zustande, weil in allen Weltgegenden optimale Witterungsbedingungen herrschten. Da dies nur ganz selten eintritt und in Zukunft vermehrt mit suboptimalen Produktionsbedingungen gerechnet werden muss, ist die weitere Ausdehnung der Produktion begrenzt. Auf der anderen Seite wird die zunehmende Kaufkraft aufstrebender Länder wie China und Indien die Nachfrage nach Fleisch und damit nach Grobgetreide weiter fördern. Langfristig könnten durchschnittliche Ernten von 1,5 Milliarden Tonnen Getreide bei einer Nachfrage, die gegen 1,6 Milliarden Tonnen gehen wird, zu höheren Weltmarktpreisen im gesamten Nahrungsmittelbereich führen.

Handel

Im Gegensatz zum Reishandel, bei dem mit einer starken Expansion zu rechnen ist, dürfte der Welthandel mit Weizen und Grobgetreide nur unwesentlich zunehmen. Der Zuckerhandel dürfte erneut zulegen und Brasilien als weltweit grösster Zuckerexporteur seine Marktanteile weiter erhöhen. Der internationale Handel mit Milchprodukten wird nach wie vor nur einen sehr geringen Anteil an der globalen Milchproduktion stellen. Mit einem signifikanten Ausbau ist nicht zu rechnen.

Fazit

Gemäss den FAO-Prognosen dürfte der weltweite Anstieg der Nachfrage nach Nahrungsmitteln mit einer weiteren Produktionssteigerung vor allem in den Entwicklungsländern gedeckt werden. Vor allem die Produktion tierischer Nahrungsmittel wird wegen der wachsenden Kaufkraft in den Entwicklungs- und Schwellenländern anziehen. Trotzdem wird weiterhin eine grosse Zahl von Menschen Hunger leiden.

Erosion und Versalzung der Böden, regional ungünstige klimatische Bedingungen wie Trockenheit und Überschwemmungen sowie das insgesamt gestiegene Produktionsniveau erhöhen die Wahrscheinlichkeit für globale Produktionsschwankungen und damit verbundene Preisfluktuationen auf den Weltmärkten. Die Marge für eine weitere Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion wird sich in Zukunft wesentlich verringern. Auch im Hinblick darauf ist die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz angezeigt.

1.3.5.2 Internationale Preisentwicklungen

Die folgenden internationalen Preisprognosen basieren auf Berichten der OECD⁵⁸ und der EU-Kommission⁵⁹. Mit umfangreichen Modellrechnungen wurden die Preisentwicklungen auf den landwirtschaftlichen Produktmärkten geschätzt.

Gemäss diesen Schätzungen werden sich die Getreidepreise nominal auf einem durchschnittlichen Niveau bewegen und kurzfristig leicht ansteigen, weil die Lagermengen in den letzten Jahren stark zurückgegangen sind. Im Vergleich zu den Neunzigerjahren werden für Ölsaaten und Zucker in Zukunft nur geringe Preise zu erzielen sein. Da die Ölsaaten meist zur Speiseöl- und Futtermittelgewinnung verwendet werden, wird der Preisanstieg bei pflanzlichen Ölen und Fetten durch die

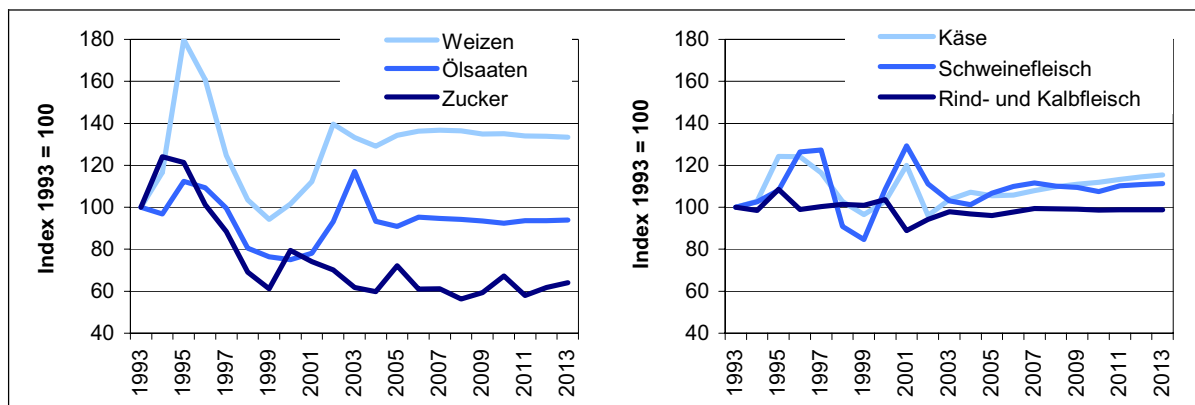
⁵⁸ OECD (2004): Agricultural Outlook: 2004-2013. Die Modellberechnungen der OECD berücksichtigen die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen (Doha-Runde) und mögliche Auswirkungen von noch nicht abgeschlossenen multilateralen und bilateralen Präferenzabkommen nicht.

⁵⁹ European Commission (2003): Prospects for agricultural markets 2003-2010

tieferen Preise der Futtermittel weitgehend kompensiert. Bei den Zuckerpreisen ist weiterhin mit gewissen Schwankungen zu rechnen, da dieser Markt nach wie vor mit überschüssigem Rübenzucker aus den industrialisierten Ländern beliefert wird. Obwohl der Zuckerkonsum jährlich um 1,8 Prozent ansteigt, wird es keine Verknappung geben.

Auf den internationalen Käsemärkten ist eine nominale Preiserhöhung zu erwarten, weil mit einer Zunahme des globalen Konsums gerechnet wird. Dasselbe gilt, etwas weniger ausgeprägt, für den internationalen Fleischmarkt, auf dem sowohl die Schweine- als auch die Rind- und Kalbfleischpreise anziehen werden (Abbildung 30).

Abbildung 30 Prognosen für die internationale Preisentwicklung bis 2013



Quelle: OECD

Die Milchpreise in der EU werden wegen dem sinkenden Interventionspreis um rund 15 Prozent sinken. Trotz der vorgesehenen Erhöhung der Milchquoten wird davon ausgegangen, dass die Produktionsmengen auf dem Niveau von 2002 bleiben werden. Der Rückgang der Eigenversorgung (Subsistenz) in den mittel- und osteuropäischen Ländern dürfte die Zunahme der Verkehrsmilch nämlich ausgleichen.

Tabelle 23 Milchproduktion und -preise in der EU-25

		2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Produktion</i>									
EU-15	Mio. t	121,20	120,51	120,93	121,35	121,77	121,71	121,65	121,59
10 neue Länder	Mio. t	22,67	22,57	22,52	22,40	22,27	22,24	22,20	22,16
EU-25	Mio. t	143,87	143,08	143,45	143,75	144,04	143,94	143,85	143,75
<i>Preis</i>									
EU-25	€/t	292,87	296,02	279,48	263,03	244,01	242,44	242,31	241,96

Quelle: EU-Kommission

Fazit

Die Preise für die meisten Landwirtschaftsprodukte werden nominal leicht ansteigen, was angesichts der Inflation eine Stabilisierung oder einen leichten Rückgang bedeutet. Eine Annäherung zwischen Weltmarkt- und Schweizerpreisen lässt sich dadurch nicht erzielen. Die Preisdifferenz dürfte bei den meisten Agrarprodukten durch die im Rahmen der WTO vereinbarten Zölle bestimmt werden. Währungs-

schwankungen können die Konkurrenzverhältnisse zwischen den Ländern jedoch wesentlich verändern. Mit der Öffnung des Käsemarktes ab 2007 wird sich das weitere Absinken des Interventionspreises für Milch in der EU auch auf den Schweizer Milchpreis auswirken. Dasselbe gilt im Zusammenhang mit dem Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte auch für den Zuckerpreis. Dieser wird wegen der EU-Zuckermarktreform stark fallen.

1.3.5.3 Nachfrage nach Schweizer Agrarprodukten

1.3.5.3.1 Demographische Entwicklung und Konsumtrends

Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz schwächt sich weiter ab. Bis 2015 ist mit einer deutlich geringeren Zunahme als in den letzten 10 bis 15 Jahren zu rechnen. Nach 2015 dürfte die Bevölkerung stagnieren und anschliessend leicht zurückgehen. Gleichzeitig verändert sich die Bevölkerungsstruktur. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt, während der Anteil der unter 20-Jährigen kontinuierlich abnimmt. Im Jahr 2015 werden nach Schätzungen des BFS 40 Prozent der Bevölkerung über 50 Jahre alt sein. Mit der Alterung der Bevölkerung wird die Nachfrage nach Nahrungsmitteln pro Person zurückgehen.

Die Lebensgewohnheiten verändern sich ebenfalls. Einpersonenhaushalte, die in der Vergangenheit typischerweise aus Witwen oder Witwern bestanden, nehmen deutlich zu und erstrecken sich auf alle Altersgruppen. Deshalb besteht bei Lebensmitteln ein Trend zu kleinen Mengen und vorverpackten Produkten.

Es sind zwei sehr unterschiedliche Nachfragetrends festzustellen. Für den täglichen Gebrauch werden primär standardisierte Produkte zu Tiefstpreisen verlangt. Gleichzeitig fragen Konsumenten aus allen Bevölkerungsschichten in beschränktem Mass auch Qualitätsprodukte im höheren Preissegment nach. Ihr Marktanteil wird auch in Zukunft weniger als die Hälfte ausmachen. Generell werden in den höherpreisigen Qualitätssegmenten die inländischen landwirtschaftlichen Rohstoffe den importierten vorgezogen. Der Anteil der Importprodukte ist bei den günstigen Standardwaren meist höher als bei den Spezialitäten, die sich durch eine besondere Qualität auszeichnen. Wo der Selbstversorgungsgrad 50 Prozent oder weniger beträgt und eine grosse Qualitätsnachfrage herrscht, können die inländischen Agrarerzeugnisse auch mit geringem Zollschatz im Hochpreissegment positioniert werden, während die Nachfrage nach Standardprodukten hauptsächlich mit Importwaren gedeckt wird. Beispiele dafür sind Wein und Eier.

1.3.5.3.2 Exportpotenzial

Misst man den Schweizer Markt für Landwirtschaftsprodukte mit dem EU-Markt, der sich durch die Osterweiterung noch vergrössert hat, ist ersichtlich, dass bereits eine geringe Erhöhung des Marktanteils der Schweizer Produkte in der EU ein grosses Absatzpotenzial für die Landwirtschaft birgt.

Damit die Exportchancen, die sich aus der zunehmenden Öffnung der Nahrungsmittelmärkte zur EU ergeben, auch tatsächlich genutzt werden können, braucht es Produkte hervorragender Qualität mit klarem Profil. Bisher wurden beispielsweise die Zollkontingente für Früchte und Gemüse, die die EU der Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge gewährte, nicht ausgeschöpft. Die relativ kleinen Ange-

botsmengen und das wesentlich höhere Preisniveau unserer Landwirtschaftsprodukte sind die Haupthindernisse bei der Erschliessung neuer Märkte im Ausland.

Der Schweizer Landwirtschaft wird im Inland wie im Ausland die Kompetenz zur Herstellung von Qualitätsprodukten zugesprochen. Insbesondere im Ausland gelang es jedoch bisher kaum, diesen Vorteil zu Gunsten der Wertschöpfung in der Schweiz zu nutzen. So hat unsere Milchwirtschaft in den letzten 10 Jahren nicht am Wachstum des Käsemarktes in der EU teilgenommen. Unsere Exporte entsprachen 2004 noch 0,6 Prozent der 7 Millionen Tonnen Käse, die in der EU-15 vermarktet werden. Eine gezielte Marktstrategie im Interesse des Produktionsgebietes Schweiz und die konsequente Profilierung der Schweizer Landwirtschaftsprodukte sind für die Nutzung der Exportpotenziale unerlässlich.

1.4 Herausforderungen und Strategie

1.4.1 Herausforderungen

1.4.1.1 Ökonomie

Mit Hilfe der Direktzahlungen wird heute die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch eine nachhaltige Produktion sichergestellt. Die Schweizer Produktpreise sind aufgrund der Preisstützungsmassnahmen des Bundes und des Grenzschutzes im internationalen Vergleich immer noch hoch.

Darin besteht im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen ein grosses Risiko. Eine Reduktion des Grenzschutzes aufgrund internationaler Verpflichtungen, von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten oder autonomer Gründe, würde die Landwirtschaft und die Verarbeitung, insbesondere die erste Stufe, stark treffen. So wird mit der Umsetzung des WTO-Abkommens das Nettounternehmenseinkommen der Landwirtschaft voraussichtlich von 3 auf rund 2 Milliarden Franken sinken. Aufgrund der angespannten Lage der Bundesfinanzen werden solche Preisrückgänge künftig nicht mit zusätzlichen Bundesmitteln kompensiert werden können. Die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit bleibt deshalb auch künftig die zentrale Herausforderung. Verbesserungsmöglichkeiten diesbezüglich existieren bei der Produktivität von Produktion und Verarbeitung, den Preisen für Produktionsmittel und -faktoren und der Inwertsetzung der landwirtschaftlichen Produkte.

- Im Vergleich zum Ausland ist die Produktivität der Lebensmittelbranche in der Schweiz geringer. Die technischen Möglichkeiten werden heute nicht vollständig ausgeschöpft. Insbesondere sind viele Investitionen nicht ausgelastet. Sowohl in der Landwirtschaft als auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen bestehen beträchtliche Potenziale zur Steigerung der Produktivität.
- Die Preisdifferenzen zur EU bestehen nicht nur bei den landwirtschaftlichen Produkten sondern auch bei den Produktionsmitteln und -faktoren. Damit besteht auch auf der Beschaffungsseite ein signifikantes Potenzial zur Kostensenkung.
- Ein wesentlicher Teil der qualitativ hochstehenden und authentischen Schweizer Landwirtschaftsprodukte wird nicht optimal verwertet. Marktstützungsmassnahmen fördern den Absatz von Massenprodukten wie Voll- und

Magermilchpulver oder Obstsaftkonzentrat und behindern damit die Marktausrichtung von Produktion und Verarbeitung. Bezüglich der Inwertsetzung der Schweizer Landwirtschaftsprodukte ist deshalb ein beträchtliches Verbesserungspotential vorhanden.

Während die Preisdifferenz zur EU bei den Produzentenpreisen sank, ist sie bei den Konsumentenpreisen gestiegen. Damit die verbesserte Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft tatsächlich zum Tragen kommt und die Marktanteile gehalten werden, ist eine Annäherung künftig auch bei den Konsumentenpreisen notwendig.

1.4.1.2 Ökologie

Im Lauf der Reform konnten die negativen Auswirkungen auf die Umwelt stark reduziert und die positiven Leistungen bezüglich der Erhaltung von Lebensgrundlagen verbessert werden. Der grösste Teil der für 2005 gesetzten agrarökologischen Ziele wurde erreicht oder sogar deutlich übertroffen.

Bei der Reduktion der Stickstoffbilanzüberschüsse und den ökologischen Ausgleichsflächen im Talgebiet wurden die Zielvorgaben nicht erreicht. Diesbezüglich besteht weiterhin Handlungsbedarf. Ausserdem sind die Ammoniakemissionen und die Abschwemmung von Phosphor in gewissen Regionen zu hoch.

Die Zielvorgabe für die Reduktion der Stickstoffüberschüsse erscheint aufgrund neuerer Erkenntnisse nur längerfristig realisierbar. Im Vordergrund steht die Reduktion der Ammoniakemissionen in den belasteten Regionen. Dies bedingt eine weitere Steigerung der Ressourceneffizienz. Effizienzverbesserungen in der Hofdüngerewirtschaft sollen in den belasteten Regionen auch zu einer Reduktion der Phosphorabschwemmung führen. Für Ammoniak und Phosphor sind den technischen Möglichkeiten entsprechend neue Zielvorgaben nötig. Bezüglich der ökologischen Ausgleichsflächen im Talgebiet wurde das Ziel für 2005 nicht ganz erreicht und ist in den nächsten Jahren anzustreben.

Daraus ergeben sich die folgenden ökologischen Zielvorgaben:

Tabelle 24 Agrarökologische Ziele

Zielgrösse	Einheit/Indikator	Basis	Ist	Ziel
Stickstoff-Bilanz		1994:	2002:	2015 ¹ :
Reduktion der Stickstoff-überschüsse	t N-Überschuss (nach der OSPAR-Methode)	123 000	115 000	95 000 (-23%)
Ammoniak-Emissionen		1990:	2002:	2009:
Reduktion der Ammoniak-Emissionen	t N in NH ₃ -Emissionen	53 300	43 900	41 000 (-23%)
Phosphor-Bilanz		1990/92	2002:	2009:
Reduktion der Phosphor-überschüsse	t P-Überschüsse (nach der OSPAR-Methode)	Rund 20 000	6 200	5 000 (-75%)
Biodiversität		1990	2003:	2009:
Ökologische Ausgleichsflächen im Talgebiet	Hektaren öAF	k.A.	57 100	65 000

¹ Aufgrund neuerer Erkenntnisse bedingt die Zielvorgabe mit den heute vorhandenen technischen Möglichkeiten praktisch die Erreichung der höchstmöglichen Effizienz (vgl. 1.2.1.2.2). Die Zielvorgabe bleibt bestehen und soll mit einer Übergangsfrist bis im Jahr 2015 erreicht werden.

Der ökologische Handlungsbedarf ist in der Regel darauf zurückzuführen, dass die Effizienz des Ressourceneinsatzes nicht optimal ist. Die landwirtschaftliche Produktion führt zwar unvermeidlich zu Umweltbelastungen (z.B. Methanausstoss von Wiederkäuern, Ammoniakverflüchtigung, Nitratauswaschung auf unbewachsenen Böden). Heute liegen die Verluste jedoch z.T. deutlich über den unvermeidbaren Verlusten. Darin besteht ein Potenzial zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Aufgrund der Anforderungen der Nachhaltigkeit ist die Ausschöpfung dieses Potenzials generell geboten, d.h. auch in Bereichen, wo nicht unmittelbar akute Probleme wahrgenommen werden.

1.4.1.3 Soziales

Trotz sinkendem Nettounternehmenseinkommen ist die Entwicklung seit dem Beginn der Reform sozialverträglich verlaufen.

Die Produzentenpreise und damit das Nettounternehmenseinkommen Landwirtschaft werden weiter sinken. Die Herausforderung besteht darin, einen kontinuierlichen Anpassungsprozess zu gewährleisten und gleichzeitig eine Zunahme der Einkommensunterschiede zwischen den Bauernfamilien und der übrigen Bevölkerung zu verhindern. In den vergangenen Jahre vermochte der Rhythmus der Betriebsaufgaben dem Rückgang des Nettounternehmenseinkommens nicht zu folgen. Mit finanziellem Druck lässt sich der Rhythmus der Betriebsaufgaben aus verschiedenen Gründen (vgl. Ziff. 1.2.1.3.4) kaum beschleunigen, eher sinken die betrieblichen Einkommen.

Da keine Überalterung der heute aktiven Betriebsleiter besteht, ist auch von daher keine Beschleunigung des Strukturwandels zu erwarten. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass die Rate der Betriebsaufgaben auch künftig im Bereich von 2,5 Prozent pro Jahr liegen wird.

In diesem Rhythmus kann das Potenzial zur Steigerung der Arbeitsproduktivität ausgenutzt und damit der Rückgang der Preise aufgefangen werden. Eine Erhö-

hung der Geschwindigkeit ist nur dann zu erwarten wenn die Landwirte ihre Arbeitskraft vermehrt ausserhalb der klassischen landwirtschaftlichen Produktion (Nebenerwerb, Diversifizierung) bzw. des landwirtschaftlichen Betriebs einsetzen können. Für letzteres sind Arbeitsplätze im ländlichen Raum ausschlaggebend.

1.4.2 Strategie

Die Rahmenbedingungen für die Schweizerische Ernährungswirtschaft sollen so weiterentwickelt werden, dass

- die hervorragenden, in attraktiven Kulturlandschaften von gut ausgebildeten, motivierten Bäuerinnen und Bauern umwelt- und tiergerecht produzierten Nahrungsmittel optimal in Wert gesetzt und
- das vorhandene Potenzial für die Produktivitätsentwicklung und zur Senkung der Kosten sozialverträglich umgesetzt werden.

Damit die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz erhalten werden kann, muss sich die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Nahrungsmittelbranche weiter verbessern. Die Rahmenbedingungen sind so zu entwickeln, dass das vorhandene Potenzial für Produktivitätsfortschritte mobilisiert wird und die Kosten sinken. Nur so können die von einem Abbau des Grenzschatzes ausgehenden Risiken vermindert werden. Die Anpassung der Rahmenbedingungen besteht in der Umlagerung eines grossen Teils der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel in produktunabhängige Direktzahlungen sowie in einer Senkung der Futtermittelzölle. Der Wegfall der Unterstützung von Verwertungsarten, die nur eine geringe Wertschöpfung erzielen, verbessert die Marktausrichtung von Produktion und Verarbeitung. Die Qualität und der hervorragende Ruf der Schweizer Produkte kommen dadurch besser zur Geltung. Zur Unterstützung ihrer Inwertsetzung wird das bestehende Instrumentarium der Absatzförderung erweitert. Die Weitergabe der Preissenkungen an die Konsumenten muss mit einer verschärften Wettbewerbspolitik sichergestellt werden. Auch zur Reduktion der Preisdifferenzen auf der Kostenseite muss die Wettbewerbspolitik aktiv werden. Ergänzend dazu wird die Landwirtschaft mit einem Bündel von weiteren Kostensenkungsmassnahmen entlastet.

Mit der Umlagerung der in der Marktstützung frei werdenden Mittel zu den Direktzahlungen kann die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen trotz tieferer Preise sichergestellt werden. Das sinkende Preisniveau verringert auch den Druck zur Intensivierung der Produktion. Die ökologischen Ausgleichflächen werden konkurrenzfähiger und der Anreiz für einen effizienteren Ressourceneinsatz grösser. Er soll weiter verstärkt werden durch die Unterstützung von Projektinitiativen für die Einführung ressourcenschonender Techniken und für die Lösung lokaler Probleme. Eine generelle Verschärfung der Auflagen ist nicht notwendig. Vielmehr sollen die bestehenden Anforderungen auf ihre Notwendigkeit überprüft und die Administration vereinfacht werden.

Dank der Mittelumlagerung kann der wirtschaftliche Druck auf das Niveau der vergangenen Jahre begrenzt werden. Zur Erleichterung des Strukturwandels sollen der Anreiz zum Einstieg in die Landwirtschaft reduziert und Regelungen, die den Ausstieg aus der Landwirtschaft erschweren, gelockert werden. Alternative Erwerbsformen wie Nebenerwerb, Diversifizierung oder überbetriebliche Zusammenarbeit sollen zudem rechtlich nicht benachteiligt werden. Zur Förderung von Arbeitsmöglich-

keiten ausserhalb der Landwirtschaft sind auch die anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik gefordert.

Ausgehend von der momentanen Einschätzung kann mit dieser Strategie bis 2010 mehr als die Hälfte der Auswirkungen der WTO-Doha-Runde bewältigt werden. Sie bringt eine Annäherung an den europäischen Binnenmarkt und schafft Verhandlungsspielraum für allfällige Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge an die Konsumenten weitergegeben werden, hat der Abbau der inländischen Marktstützung einen gesamtgesellschaftlichen Nettowohlfahrtsgewinn zur Folge. Zudem ist die vorliegende Strategie Teil der Wachstumspolitik des Bundes, indem sie zur Erreichung des Ziels „Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt“ beiträgt.

1.5 Handlungsachsen

Basierend auf den Herausforderungen und der Strategie ergeben sich die folgenden fünf Handlungsachsen für die Agrarpolitik 2011:

- (1) Die Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und durch Massnahmen zur Kostensenkung verbessern.
- (2) Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft unter Einbezug der umgelagerten Mittel mit einem vereinfachten Direktzahlungssystem sicherstellen.
- (3) Die Wertschöpfung und die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums fördern durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten, Straffung der Absatzförderung und Unterstützung landwirtschaftlicher Projektinitiativen.
- (4) Den Strukturwandel sozial abfedern und durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts fördern.
- (5) Die Administration vereinfachen und die Kontrollen besser koordinieren.

Tabelle 25 gibt einen Überblick über die zentralen Herausforderungen und die verschiedenen Handlungsachsen der Agrarpolitik 2011.

Tabelle 25 Übersicht über die Herausforderungen und Ziele der AP 2011

Dimension	Herausforderung / Ziel	Handlungsachse
Ökonomie	➤ internationale Konkurrenzfähigkeit verbessern	Handlungsachse 1
	➤ Kosten senken	Handlungsachse 1
	➤ Gemeinwirtschaftliche Leistungen sicherstellen	Handlungsachse 2
	➤ Wertschöpfung (im ländlichen Raum) steigern	Handlungsachse 3
	➤ Strukturwandel erleichtern	Handlungsachse 4
Ökologie	➤ ökologische Qualität fördern und Ressourceneffizienz steigern	Handlungsachse 3
	➤ Anreiz zur Intensivierung senken	Handlungsachse 1
Soziales	➤ Sozialverträglichkeit des Anpassungsprozesses gewährleisten	Handlungsachse 4 und Zahlungsrahmen (Ziff. 1.6)

1.5.1 Handlungsachse 1: Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung verbessern

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

- (1.1) Die Milchbeihilfen (Inlandverbilligung für Butter sowie für Voll- und Magermilchpulver) sollen vollständig abgeschafft und in Direktzahlungen (RGVE-Beiträge⁶⁰) umgelagert werden. Als einzige Marktstützungsmassnahme im Milchbereich wird die Verkäsungszulage – gegenüber heute in deutlich reduziertem Umfang – weitergeführt. Diese ist nötig, da beim Käse als einziges Produkt der Markt gegenüber der EU ab 2007 vollständig offen sein wird. Weil die Verkäsungszulage bis April 2009 befristet ist, soll für die Zeit danach eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.
- (1.2) Der Grenzschutz für Futtergetreide soll durch eine Schwellenpreissenkung im Jahr 2009 um weitere 7 Franken pro Dezitonne reduziert werden (bei Gerste von 43 auf 36 Fr./dt). Dadurch sinken die Futterkosten in der Tierhaltung. Die Wettbewerbsfähigkeit wird verbessert, weshalb die Marktstützungen auch für Fleisch und Eier gesenkt werden können.
- (1.3) Im Gleichschritt mit der Schwellenpreisreduktion kann die Marktstützung bei den anderen Ackerkulturen ebenfalls reduziert werden. Die Verarbeitungsbeiträge (Ölsaaten, Zucker, Kartoffeln) werden abgeschafft. Für jene Kulturen, deren Anbau dadurch gefährdet wäre, wird als Marktstützung in reduziertem Umfang ein kulturspezifischer Anbaubeitrag entrichtet.
- (1.4) Alle auf das Landwirtschaftsgesetz gestützten Exportsubventionen (Käse nach Ländern ausserhalb der EU, Milchprodukte, Nutz- und Zuchtvieh, Obst sowie Obst- und Kartoffelerzeugnisse) werden bis 2009 abgeschafft. Die Mittel werden in Direktzahlungen umgelagert. Die Rohstoffverbilligungen für den Export im Rahmen des Schoggigesetzes hingegen sollen über die Umsetzungsphase der Agrarpolitik 2011 hinaus entrichtet werden. Die mit den Bila-

⁶⁰ Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere nach Art. 73 LwG (alle Wiederkäuer und Pferde)

teralen II neu geschaffenen Rechtsgrundlagen manifestieren den politischen Willen, dieses Instrument vorläufig weiter einzusetzen. Aufgrund der WTO-Verpflichtungen wird auch diese Exportsubvention mittelfristig auslaufen.

- (1.5) Die Verteilung der Zollkontingente von Butter und Kartoffeln soll neu durch Versteigerung vorgenommen werden, um die Konkurrenzfähigkeit der importierenden Verarbeitungs- und Handelsfirmen zu stärken.

Das Tempo dieses Ab- und Umbaus hängt wesentlich davon ab, wieweit die Landwirtschaft auf der Kostenseite entlastet werden kann. Verbesserungen sind einerseits über tiefere Preise für Produktionsmittel, andererseits durch einen effizienteren Einsatz von Produktionsfaktoren zu erreichen. Folgende Anpassungen stehen im Vordergrund:

- (1.6) Zur Verbilligung der Produktionsmittel wie Dünger, Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel sowie Maschinen, Hofeinrichtungen und Baustoffe ist der Wettbewerb im vorgelagerten Wirtschaftsbereich durch eine konsequente Anwendung des Kartellrechts zu stärken.
- (1.7) Die Vorschriften für Gebäude und Maschinen wurden überprüft. Wo möglich wird eine Aufhebung bzw. Lockerung der Vorschriften vorgeschlagen.
- (1.8) Zur Steigerung der betrieblichen Faktoreffizienz sollen die Kriterien für die Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen verschärft werden.

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

1.5.2 Handlungsachse 2: Gemeinwirtschaftliche Leistungen sicherstellen

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

- (2.1) Auch für die Haltung von Milchkühen soll künftig ein RGVE-Beitrag ausgerichtet werden. Die dazu benötigten Mittel stammen hauptsächlich aus der Milchmarktstützung (Umlagerung aller Beihilfen und eines Teils der Zulagen). Für die Haltung aller raufutterverzehrender Tiere wird dann ein einheitlicher RGVE-Beitrag bezahlt, der jedoch tiefer ist als heute.
- (2.2) Mit den frei werdenden Mitteln aus der Marktstützung im Ackerbau soll der Zusatzbeitrag für das offene Ackerland erhöht werden. Mit dieser Erhöhung wird die Schwellenpreissenkung für die Getreideproduzenten knapp zur Hälfte ausgeglichen.
- (2.3) Im Rahmen der Marktstützungsumlagerung sollen ebenfalls die Beiträge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) erhöht werden. Dadurch kann verhindert werden, dass infolge des Wegfalls der Zusatzkontingente nach der Abschaffung der Milchkontingentierung und der

Senkung der RGVE-Beiträge die Einkommensdifferenz zum Talgebiet wächst.

- (2.4) Ein Teil der von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel wird im Bereich der ökologischen Direktzahlungen eingesetzt (z.B. für Hochstammobstbäume im Rahmen der ÖQV). Innerhalb der ökologischen Direktzahlungen soll die Effizienz der eingesetzten Mittel durch eine gezieltere Förderung der Qualität erhöht werden. Mit einem neuen Programm soll regions- und branchenspezifisch eine effizientere Ressourcennutzung gefördert werden (vgl. Handlungssachse 3.5)

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

1.5.3 Handlungssachse 3: Wertschöpfung und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum fördern

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

- (3.1) Im Rahmen der Evolutivklausel des Agrarabkommens EU-Schweiz (Bilaterale I) sollen unter Anhörung der interessierten Kreise gegenseitige Marktöffnungen ausgehandelt werden, um so zunehmend am europäischen Markt zu partizipieren.
- (3.2) Die Mittel für die Absatzförderung sollen über einen differenzierten Verteilungsschlüssel gezielter eingesetzt werden. Mit der Einführung eines Benchmarkings ist ein wirkungsvolles Controlling der Absatzförderungsmassnahmen zu erreichen.
- (3.3) Die Möglichkeiten zur Differenzierung der Produkte insbesondere im Bereich der Kennzeichnung sollen ausgebaut werden. Einerseits ist der Schutz der geografischen Herkunftsangaben (GUB/GGA) weiter zu verbessern, andererseits sollen die Begriffe „Bergprodukt“ und „Produit fermier“ rechtlich geschützt werden. Zudem sind die Bestimmungen für die Deklaration von Wein so anzupassen, dass eine kundengerechtere Marktsegmentierung möglich wird.
- (3.4) Die geltende Gesetzgebung bietet in verschiedenen Bereichen die Möglichkeit, landwirtschaftliche Projektinitiativen zu unterstützen (Absatzförderung, Strukturverbesserungen, Förderung der Biodiversität, Sanierungen in Wassereinzugsgebieten, etc.). Um die Erfolgchancen solcher Projektinitiativen

zu verbessern, soll die fachliche Begleitung eines Projekts in der Startphase finanziell unterstützt werden.

- (3.5) Zur Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung soll ein neues Instrument geschaffen werden, mit dem die Einführung ressourcenschonender Techniken, Produktionsmethoden und -systeme unterstützt werden kann. Die Massnahme soll die ökologische Weiterentwicklung der Landwirtschaft fördern und damit auch die noch bestehenden regionalen und punktuellen ökologischen Probleme (Stickstoff, Phosphor) lösen. Über eine Verschärfung des ökologischen Leistungsnachweises kann dem regionalen oder punktuellen Handlungsbedarf nicht Rechnung getragen werden. Die ökologischen Defizite sollen deshalb gezielt mit regionalen Körperschaften oder Branchen gelöst werden. In den betroffenen Regionen wird dadurch die Unterstützung des Bundes von der Eigeninitiative und dem Willen der lokalen Bevölkerung zur Lösung der regionalen Probleme abhängig gemacht.
- (3.6) Die energetische Nutzung von Biomasse, insbesondere die Produktion von Biogas (aus Ernterückständen, Gülle und Mist) ist zu fördern. Dies soll einerseits mit entsprechenden Weichenstellungen in der anstehenden energiepolitischen Debatte (CO₂-Gesetz, Mineralölsteuergesetz, Stromversorgungsgesetz), andererseits mit der gezielten Gewährung von Investitionshilfen erreicht werden.
- (3.7) Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes, die die betrieblichen Wertschöpfungsmöglichkeiten unverhältnismässig stark einschränken, sollen gelockert werden. Die Änderungen, die im Rahmen der vorgezogenen Teilrevision des RPG vorgeschlagen werden (vgl. Ziff. 1.3.3.2), tragen diesem Anliegen Rechnung.
- (3.8) Die oben aufgeführten Massnahmen sind mit der Regional- und Raumplanungspolitik sowie der Wald-, Wasser-, Energie- und Tourismuspolitik abzustimmen.

1.5.4 Handlungsachse 4: Strukturwandel fördern und sozial abfedern

Für die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist eine Reduktion des Arbeitseinsatzes erforderlich. Die Massnahmen setzen sowohl beim Einstieg in, als auch beim (Teil-) Ausstieg aus der Landwirtschaft an.

- (4.1) Die Aufnahme eines Nebenerwerbs, die oft einem Teilausstieg aus der Landwirtschaft entspricht, soll rechtlich grundsätzlich nicht behindert werden (weiterhin keine Diskriminierung bei den Direktzahlungen). Mit steigendem wirtschaftlichen Druck kann die Aufnahme eines Nebenerwerbs für eine sozialverträgliche Entwicklung entscheidend sein.
- (4.2) Im Rahmen der Betriebshilfe soll der sozial verträgliche Ausstieg aus der Landwirtschaft erleichtert werden. Eine allen Landwirten zugängliche Betriebsaufgaberechte zur Beschleunigung des Strukturwandels wurde in den früheren Reformschritten (Agrarpolitik 2002 und 2007) geprüft und jeweils als zu teuer und zu wenig effizient beurteilt.
- (4.3) Mit der Erhöhung der Einkommensgrenze für die Auszahlung von Kinderzulagen gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) soll der Kreis der bezugsberechtigten Bauernfamilien erweitert werden. Zudem wird vorgeschlagen, die Ansätze für die Kinderzulagen zu erhöhen.

- (4.4) Regelungen, die den Ausstieg aus der Landwirtschaft behindern, sollen gelockert werden. Dies betrifft insbesondere die geplante Lockerung der Liquidationsgewinnsteuerregelung und von Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes, wie sie unter Ziff. 1.3.3.4 bzw. Ziff. 1.3.3.2 dargestellt sind.
- (4.5) Das bäuerliche Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtrecht sind dahingehend zu ändern, dass der öffentlich-rechtliche Schutz eines Hofes als Betriebseinheit nur noch besteht, wenn er mindestens 1,25 Standardarbeitskräfte zu beschäftigen vermag.
- (4.6) Die Preisbegrenzung im Bodenrecht und die Pachtzinskontrolle für einzelne Grundstücke im Pachtrecht sind abzuschaffen. Damit steigt die Attraktivität, ganze Betriebe parzellenweise zu verkaufen bzw. zu verpachten, was die Wachstumsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe erhöht.

1.5.5 Handlungssachse 5: Administration vereinfachen und Kontrollen koordinieren

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

- (5.1) Die Daten für die Verwaltung der Direktzahlungen und jene der Tierverkehrsdatenbank sollen durch das Bundesamt für Landwirtschaft zusammengeführt werden. Damit kann der administrative Aufwand sowohl auf den Betrieben als auch bei den Kantonen und den privaten Kontrollstellen reduziert werden. Zudem soll die Kontrollintensität auf den Betrieben mit einem risikobasierten Rating reduziert werden. Beim ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) soll die Nährstoffbilanz nur noch für Betriebe mit hohem Viehbesatz bzw. grosser Nährstoffzufuhr verlangt werden. Zudem sind bei den Pflanzenschutz- und den Fruchtfolgevorschriften Vereinfachungen vorgesehen. Mit den vorgeschlagenen Vereinfachungen wird der ökologische Leistungsstandard beibehalten.
- (5.2) Die Kontrollen im Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrecht und weiteren Rechtsbereichen sollen besser koordiniert werden (Art. 181 LwG). Zur Vereinheitlichung der Verfahren und der besseren Koordination des Vollzuges und zur Einsparung von Administrationskosten ist die Klärung der Frage notwendig, ob bzw. inwieweit die entsprechenden Kontroll- und/oder Vollzeits-einheiten des Agrar-, Veterinär- und Lebensmittelrechts auf Stufe Bund zusammenzufassen sind. Mit dieser Zusammenfassung würde die Umsetzung von Artikel 182 LwG, der unter anderem die Einsetzung einer Zentralstelle zur Ermittlung von Zuwiderhandlungen in den Bereichen „geschützte Kennzeichnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse“, „Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und „Deklaration der Herkunft und der Produktionsmethode“ verlangt, wesentlich vereinfacht.

1.5.6 Umsetzungsschritte

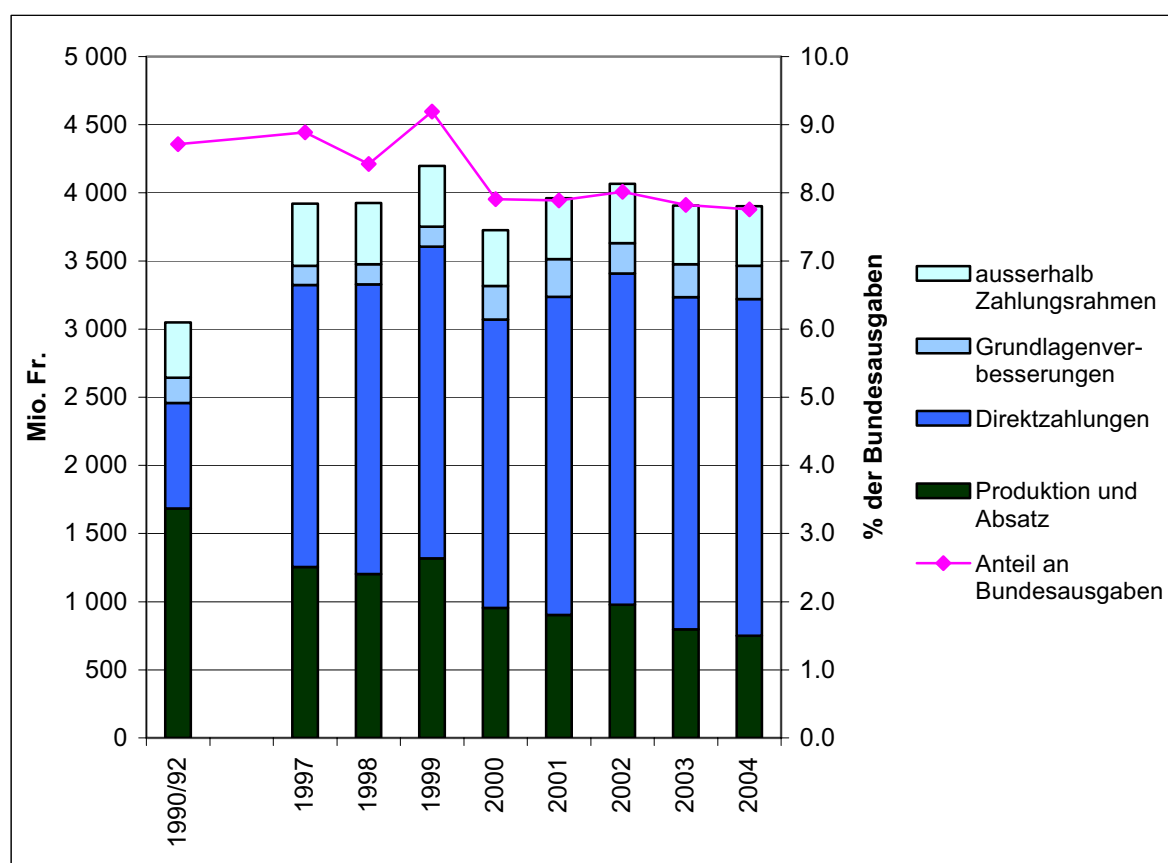
Im Milchbereich soll ein erster Umlagerungsschritt bereits 2007 vorgenommen werden (Reduktion der Milchmarktstützung um 66 Mio. Fr., Einführung eines RGVE-Beitrags von 200 Fr./RGVE für Milchkühe). Der grosse Umlagerungsschritt soll dann

im Jahr 2009 umgesetzt werden. Wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen dem Ackerbau, dem Futtermittelimport sowie der Fleisch- und Milchproduktion ist auf eine weitere Staffelung zu verzichten.

1.6 Finanzen

Seit dem Beginn der Reform hat sich die Stützungsstruktur stark verändert: Innerhalb der drei Zahlungsrahmen ist der Anteil der Mittel, die für Produktion und Absatz (Marktstützung) entrichtet werden, von 64 Prozent 1990/92 auf 22 Prozent im Jahr 2004 gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Direktzahlungen von 29 auf 71 Prozent gestiegen. Der Anteil der Ausgaben für Grundlagenverbesserungen ist demgegenüber praktisch konstant geblieben. Insgesamt sind die Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung bis 1996 kontinuierlich gestiegen und seither ziemlich konstant geblieben (Abbildung 31). Im Durchschnitt der letzten Jahren lagen sie bei knapp vier Milliarden Franken. In realen Werten haben die Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung seit 1996 um 7,0 Prozent abgenommen; der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes ist im gleichen Zeitraum von 9,0 auf 7,8 Prozent gesunken.

Abbildung 31 Entwicklung der Ausgaben für Landwirtschaft und Ernährung



Quelle: Staatsrechnung

Seit dem Jahr 2000 werden die wichtigsten Ausgaben zur Stützung der Landwirtschaft vom Parlament in 3 Zahlungsrahmen für jeweils 4 Jahre beschlossen. Die folgende Tabelle zeigt die beschlossenen Beträge für den Zeitraum 2000 bis 2003 und 2004 bis 2007 sowie die Mittel, die der Bundesrat für die Jahre 2008 bis 2011 vorsieht.

Tabelle 26 Entwicklung der drei Zahlungsrahmen in Millionen Franken

	2000 - 03	2004 - 07	2008 - 11
Parlamentsbeschluss, Bundesratsbeschluss	14 029	14 092	13 458
effektive / beschlossene Ausgaben	13 794	13 485	
Marktstützung	3 520	2 623	1 488
Direktzahlungen	9 336	10 061	11 251
Grundlagenverbesserungen	938	801	719

Quelle: EFD, BLW

Mit den beiden Entlastungsprogrammen (EP 03 und EP 04) wurden die Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004 bis 2007 um 544 Millionen Franken reduziert. Weitere Reduktionen der Zahlungsrahmen ergaben sich aufgrund der Kreditsperre und durch Kompensation für Rubriken ausserhalb der Zahlungsrahmen (insb. Schoggigesetz). Die Mittel sind deshalb tiefer als die im Rahmen der AP 2007 vom Parlament beschlossenen Mittel. Die Zahlungsrahmen für die Periode 2008 bis 2011 wurden auf insgesamt 13 458 Millionen Franken festgelegt. Die zusätzlich für Familienzulagen in der Landwirtschaft benötigten Mittel von jährlich 20 Millionen Franken sind nicht in diesen Zahlungsrahmen enthalten. Diese finanzpolitischen Eckwerte wurden in der Finanzplanung für die Jahre 2008 und 2009 berücksichtigt.

Verglichen mit dem aktuellen Zahlungsrahmen wird die Marktstützung um mehr als 1,1 Milliarden Franken reduziert. Nach dem grossen Umlagerungsschritt im Jahr 2009 werden sich die jährlichen Ausgaben für die Marktstützung noch auf rund 300 Millionen Franken belaufen. Die zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel werden hauptsächlich zur Entrichtung des einheitlichen RGVE-Beitrags bzw. zur Erhöhung des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche eingesetzt. Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen erhöht sich auf diese Weise auf rund 11,25 Milliarden Franken. Für die Jahre 2008 bis 2011 sind Grundlagenverbesserungsmassnahmen für 719 Millionen Franken vorgesehen.

1.7 Auswirkungen

In einer kurzen Übersicht werden die mit der vorgeschlagene Strategie zu erwartenden Auswirkungen dargestellt. Eine ausführliche Erläuterung der Auswirkungen bezüglich der verschiedenen Massnahmenbereiche und eine Beurteilung der AP 2011 aus Sicht der Nachhaltigkeit findet sich in Ziff. 8.

1.7.1 Erfüllung des Verfassungsauftrags

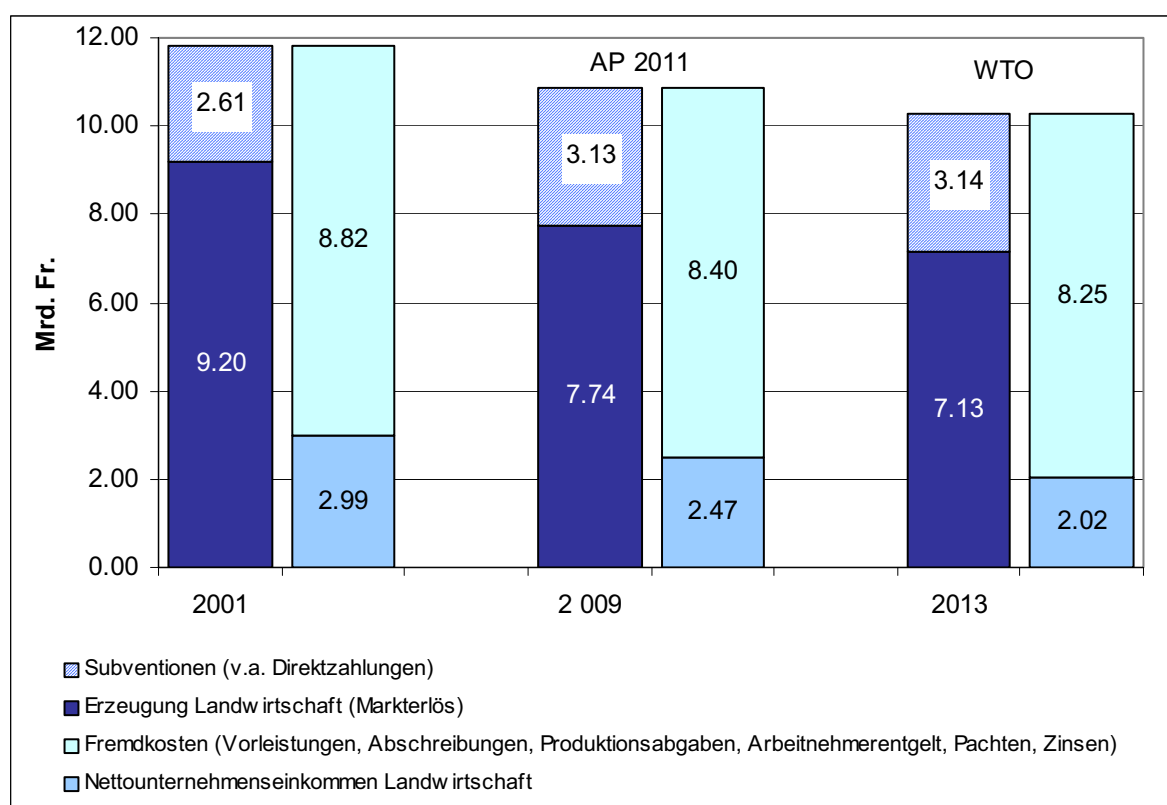
Die mit der Agrarpolitik 2011 vorgeschlagenen Massnahmen werden das Erreichen der Verfassungsziele nicht gefährden. So zeigen provisorische Modellrechnungen der Agroscope FAT Tänikon, dass mit der Implementierung der AP 2011 die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin mit einer produktiven Landwirtschaft erbracht werden. Gemäss den Berechnungen sollte die flächendeckende Bewirtschaftung und damit die Pflege der Kulturlandschaft gewährleistet bleiben. Zudem erhöht sich der Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen, indem die ökologischen Ausgleichsflächen weiter zunehmen. Die Vorschläge zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum und die Abgeltung der Produktionserschwerisse mittels Direktzahlungen ermöglichen, dass die Landwirtschaft

auch weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet.

1.7.2 Entwicklung des Nettoundernehmenseinkommens Landwirtschaft

Um die Auswirkungen der AP 2011 auf die landwirtschaftliche Gesamtrechnung und die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft zu prognostizieren laufen an der Agroscope FAT Tänikon und dem IAW der ETH Zürich derzeit Berechnungen. Nachfolgend werden provisorische Resultate dargestellt (Abbildung 32). Der Wert der Erzeugung sinkt von 9,2 im Jahr 2001 auf 7,7 Milliarden Franken im Jahr 2009 (-15,9%). Ein Teil dieses Verlustes wird aufgefangen durch den Rückgang der Fremdkosten um 4,8 Prozent. Dies ergibt unter Berücksichtigung der von der Marktstützung zu den Direktzahlungen umgelagerten Mittel ein Rückgang des Nettoundernehmenseinkommens von rund 520 Millionen Franken (-17,4%).

Abbildung 32 Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung



Quelle: Prognose Agroscope FAT Tänikon und IAW ETH Zürich (provisorisch, Stand Juli 2005)

Der Druck auf die Landwirtschaft bleibt somit hoch. Das Nettoundernehmenseinkommen nimmt jährlich um 2,4 Prozent ab. Nimmt die Anzahl Betriebe im gleichen Rhythmus ab, bleibt das Einkommen pro Betrieb nominal konstant. Damit die Kauf-

kraft der betrieblichen Einkommen erhalten bleibt, müsste der Strukturwandel in der Periode 2001 bis 2009 mindestens 3,2 Prozent pro Jahr betragen⁶¹.

1.7.3 Umsetzung WTO

Die Beschlüsse der Doha-Runde der WTO dürften wahrscheinlich 2013 voll wirksam werden. Unter der Annahme einer Zollreduktion gemäss der Harbinson-Formel⁶² nimmt der Wert der Erzeugung von 7,7 Milliarden Franken im Jahr 2009 auf 7,1 Milliarden Franken im Jahr 2013 ab. Gleichzeitig sinkt das Nettounternehmenseinkommen der Landwirtschaft um weitere 450 Millionen Franken auf rund 2 Milliarden Franken. Diese Verluste übertreffen deutlich die Verluste der Uruguay-Runde, die damals zur Hälfte mit neuen Direktzahlungen kompensiert werden konnten. Aufgrund des aktuellen Verhandlungsstands muss eher mit höheren Verlusten gerechnet werden.

Mit der vorgeschlagenen Strategie werden die voraussichtlichen Abbauverpflichtungen der WTO-Doha-Runde im Bereich Exportsubventionen und Marktsstützung weitgehend erfüllt. Dies ist sinnvoll, weil dadurch der WTO-bedingte Einkommensrückgang auf eine längere Periode verteilt werden kann. Die Zahlen in Abbildung 32 zeigen, dass sich mit dem vorgeschlagenen Anpassungsschritt im Jahr 2009 der Wert der Erzeugung und das Nettounternehmenseinkommen entscheidend jenem Niveau nähern, das sie voraussichtlich nach der Umsetzung der WTO-Verpflichtungen haben werden. Die WTO-bedingten Verluste nach 2009 werden fast ausschliesslich durch die Verpflichtung zur Reduktion des Grenzschatzes verursacht. Der Einkommensrückgang nach 2009 wird mit einem jährlichen Strukturwandel im heutigen Ausmass nicht vollständig aufgefangen werden können.

1.7.4 Kosten der Landwirtschaft

Mit der Reform der Agrarpolitik reduzieren sich die Kosten der Landwirtschaft. Der Zeitraum von 2001 bis 2009 erfasst die Auswirkungen der vorangegangenen Reformetappen und der AP 2011. Unter der Annahme, dass der Rückgang der Produzentenpreise vollständig an die Konsumenten weitergegeben wird⁶³, resultieren für die Konsumenten Minderausgaben in der Höhe von rund 860 Millionen Franken pro Jahr. Die Summe der eingesetzten Bundesmittel nimmt um 140 Millionen Franken ab.

⁶¹ Basis ist die Teuerung gemäss der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK). Für die Jahre 2001-2004 wurden effektive Werte verwendet, für 2005 und 2006 die Schätzungen des BFS und für die Jahre 2007 bis 2009 die Werte gemäss den Vorgaben des Bundesrats im Finanzplan 2007 bis 2009 vom 4. März 2005. Die daraus resultierende durchschnittliche Teuerung von 1,1 Prozent zwischen 2001 und 2009 wurde um den Anteil der Ausgaben der Landwirte für Wohnen (15,7%) reduziert. Dies ergab eine durchschnittliche Teuerung von 0,9 Prozent zwischen 2001 und 2009.

⁶² Zollabbau-Formel mit der alle Zollpositionen entsprechend ihrer Höhe in drei Bänder eingeteilt werden (Band 1: Zölle >90%; Band 2: Zölle 15-90%; Band 3: Zölle <15%) und die Zölle pro Band gemäss einer Uruguay-Formel reduziert werden, wobei der Abbau in Bändern mit höheren Zöllen stärker ist (Band 1: mindestens -45%, durchschnittlich -60%; Band 2: mindestens -35%, durchschnittlich -50%; Band 3: mindestens -25%, durchschnittlich -40%). Vgl. Ziff. 1.3.1.2.2.

⁶³ Bisher sind die tieferen Produzentenpreise nur teilweise an die Konsumenten weitergegeben worden (Abbildung 3).

Tabelle 27 Finanzielle Auswirkungen der Reform der Agrarpolitik auf die Landwirtschaft, den Bundeshaushalt und die Konsumenten

	Veränderung 2001 bis 2009
	Mio. Fr.
a. Landwirtschaftliche Erzeugung ¹	-1 460
b. Ausgaben für Produktion und Absatz	-600
c. Ausgaben der Konsumenten (a - b)	-860
d. Direktzahlungen und Grundlagenverbesserungen	+460
Direktzahlungen	+560
Grundlagenverbesserungen	-100
e. Bundesausgaben (b + d)	-140
f. Gesamte Kosten der Landwirtschaft (c + e)	-1 000
Fremdkosten ²	-420
Entschädigung Familienarbeit und Eigenkapital	-520
nicht einkommenswirksame Bundesausgaben	-60

¹ Erlöseinbusse einschliesslich Reduktion der Bundesausgaben für Produktion und Absatz, ohne innerbetrieblich erzeugte Futtermittel

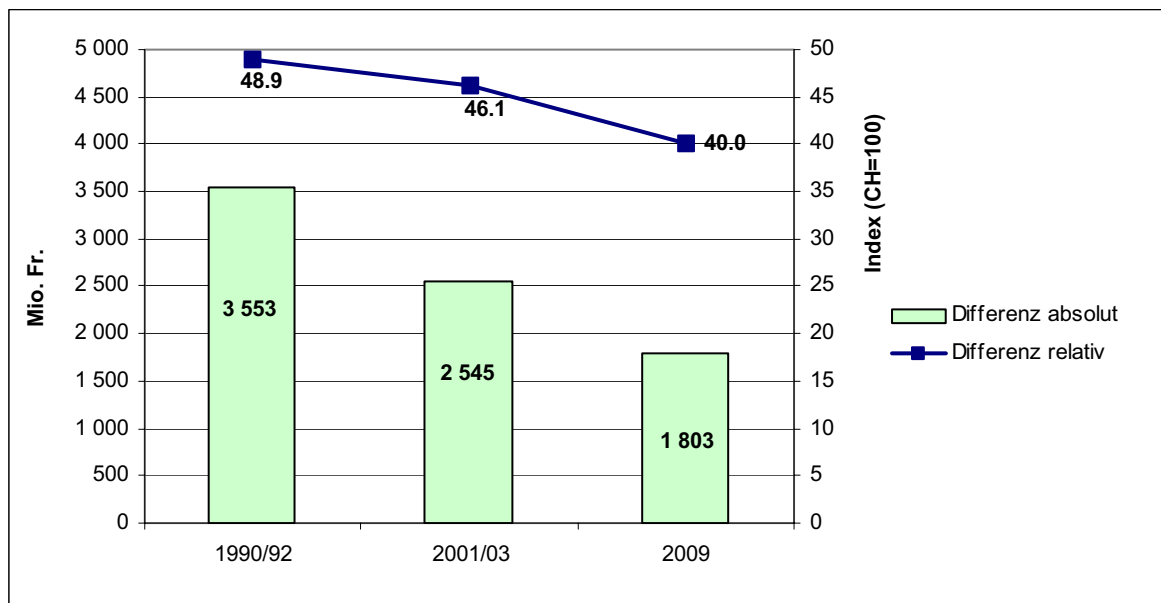
² ohne innerbetrieblich erzeugte Futtermittel

Quelle: BLW, Agroscope FAT Tänikon, IAW ETH Zürich

Da die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft trotz der markant tieferen Kosten der Landwirtschaft zunehmen, wird mit der Reform der Agrarpolitik die Effizienz der Landwirtschaft stark verbessert.

1.7.5 Entwicklung der Produzentenpreisdifferenzen zur EU

Die Reduktion der internen Stützung und des Grenzschutzes führen zu einer weiteren wesentlichen Annäherung der Schweizer Produzentenpreise an diejenigen der EU. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass die Differenz zwischen dem Wert der Erzeugung zu Schweizer und jenem zu EU-Preisen im Zeitraum 2001/03 bis 2009 von 2,5 auf 1,8 Milliarden reduziert wird (-29 Prozent). Damit sinkt die relative Differenz im Verhältnis zu den Schweizer Preisen von 46 auf 40 Prozent (Abbildung 33).

Abbildung 33 Entwicklung der Preisdifferenzen zur EU

Quelle: BLW, BFS, SBV, SNB

Der zusätzliche WTO-bedingte Abbau des Grenzschutzes bis 2013 wird den Abstand weiter verringern. Eine Differenz wird aber auch nach der vollständigen Umsetzung der WTO-Verpflichtungen verbleiben.

1.8 Perspektiven nach der Umsetzung der AP 2011

Die zentrale Leitplanke für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach der AP 2011 wird weiterhin der Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung sein. Auch das Gebot einer sozialverträglichen Entwicklung in der Landwirtschaft und das Leitbild für die Schweizer Agrarwirtschaft werden ihre Gültigkeit behalten. Die Herausforderungen für die Schweizer Landwirtschaft werden voraussichtlich vor allem aussenwirtschaftlicher Natur sein. Die Rahmenbedingungen müssen so weiterentwickelt werden, dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch bei offeneren Märkten erbringt.

Nach dem Inkrafttreten der AP 2011 wird die Marktöffnung im Zuge der Umsetzung der Ergebnisse der laufenden WTO-Runde weiter gehen. Eine zweite wichtige Determinante für die Entwicklung des Grenzschutzes für Landwirtschaftsprodukte dürften die Freihandelsabkommen werden, die weltweit vermehrt zwischen verschiedenen Wirtschaftsräumen ausgehandelt werden. Je mehr insbesondere die EU derartige Abkommen mit Drittstaaten abschliesst, desto notwendiger wird es, dass auch die Schweiz nachzieht. Dies im Interesse ihrer exportorientierten Wirtschaftszweige, die nur so gleich lange Spiesse beim Marktzutritt zu Drittstaaten erhalten. Als Gegenleistung für einen besseren Marktzutritt beispielsweise für den Schweizer Dienstleistungssektor dürften auch Konzessionen im Landwirtschaftsbereich gefordert werden. Wenn solche Abkommen zustande kommen, ist es wahrscheinlich, dass der Druck auf das Produzentenpreinsniveau weiter wächst.

Der Gruppe der 49 ärmsten Entwicklungsländer soll bis etwa 2008 entsprechend gleichartigen Massnahmen der EU und anderer Länder der zollfreie Zugang für alle ihre Agrarprodukte gewährt werden. Auch diese einseitige, entwicklungspolitisch

begründete Grenzöffnung wird voraussichtlich zu Mehreinfuhren führen, deren Umfang allerdings schwierig abzuschätzen ist.

Im Verhältnis zur Europäischen Union, der Haupthandelspartnerin der Schweiz, ist im Verlauf der nächsten Jahre ebenfalls von einer weiteren Grenzöffnung auszugehen. Dabei gibt es verschiedene mögliche Wege:

- Die sogenannte Evolutivklausel im Agrarabkommen EU-Schweiz sieht eine weitere gegenseitige Grenzöffnung für ausgewählte Branchen vor (in Analogie zum Käseabkommen EU-Schweiz). Dies setzt voraus, dass die Branchen entsprechende Exportstrategien formulieren und die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Absatz ihrer Produkte in der EU schaffen. Im Vordergrund steht mittelfristig eine gegenseitige Liberalisierung des Marktzutrittes für Frischmilch und andere Milchprodukte. Auch bei anderen Produkten – beispielsweise bei gewissen Fleischspezialitäten – würde eine gegenseitige Marktöffnung zunehmend im Interesse der Landwirtschaft liegen. Zwar müsste auch hier mit einer Reduktion der Inlandpreise gerechnet werden. Aber die zunehmenden Skalenerträge, besonders auch auf der Stufe der Nahrungsmittelindustrie, lassen solche zumindest punktuelle Liberalisierungsschritte als verkraft- und wünschbar erscheinen. Eine schrittweise Grenzöffnung hat den Vorteil, dass sie der Landwirtschaft und der Verarbeitung eine kontrollierte Annäherung an das EU-Preisniveau erlaubt. Anpassungsschocks können vermieden werden und gleichzeitig bietet sich die Chance, Marktanteile im Ausland hinzu zu gewinnen. Ein Nachteil dieses Ansatzes ist, dass die Kosten hoch bleiben.
- Ein Freihandelsabkommen mit der EU für alle Landwirtschaftsprodukte würde die Dynamik im Agrarhandel beschleunigen und den daraus resultierenden Druck auf die Produktionsstrukturen auf allen Stufen wesentlich verschärfen. Entschärfen würde sich dagegen die Problematik des Einkaufstourismus. Der Export von Fertigprodukten ohne Ausgleich für den Rohstoffnachteil könnte vorangetrieben werden. Für die Landwirtschaft würde ein Freihandelsabkommen bedeuten, dass grundsätzlich die Produzentenpreise auf EU-Niveau sinken. Ein Bonus für die Schweizer Herkunft wäre nur für bestimmte Produkte zu erwarten. Demgegenüber ist damit zu rechnen, dass die Preise für Vorleistungen und Produktionsfaktoren mit Ausnahme der Futtermittel auf dem bisherigen Niveau verharren würden. Ein solcher Weg kann sinnvollerweise nur beschritten werden, wenn parallel dazu massive Anstrengungen unternommen werden, die zu einer allgemeinen Angleichung der Kosten führen. Bei einzelnen Kostenpositionen ist eine vollständige Anpassung allerdings nicht realistisch, insbesondere bei jenen, wo die Lohnkomponente wichtig ist. Unter dem Strich wären auf jeden Fall Wertschöpfungsverluste zu erwarten. Um die Erfüllung des Verfassungsauftrags und einen sozialverträglichen Übergang sicherzustellen, wären degressive Ausgleichszahlungen notwendig.
- Das vom Bundesrat langfristig verfolgte Ziel eines EU-Beitritts würde für die Schweizer Landwirtschaft in ihrer heutigen Form gegenüber der Option Agrarfreihandel mehrere zusätzliche Herausforderungen mit sich bringen. Einige sollen hier zusammengefasst werden.
 - Wie beim Freihandelsabkommen wäre auf der einen Seite mit einem EU-Beitritt der tiefere und infolge der WTO-Runde weiter sinkende EU-Aussenschutz zu übernehmen. Damit würden gegenüber dem Szenario Agrarfreihandel gewisse Landwirtschaftserzeugnisse mit

aussereuropäischem Ursprung die Schweizer Produktion stärker konkurrenzieren.

- Auf der anderen Seite kann davon ausgegangen werden, dass die Aufhebung der Grenzkontrollen für alle Waren und die Harmonisierung aller Produktvorschriften zu einer Kostensenkung bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen führt. Hinzu kommt, dass sich die Krafffuttermittelkosten mit dem Wegfall der Grenzabgaben bis gegen 50% verringern würden. Damit könnten die Verluste auf der Erlösseite teilweise aufgefangen und insbesondere die tierische Produktion konkurrenzfähiger gemacht werden. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass das Kostenhandicap bei den Vorleistungen vollständig verschwindet. Insbesondere werden die Löhne kurz- und mittelfristig kaum auf das EU-Niveau fallen.
- Die Produktionsmittel und -faktoren dürften unter dem wirtschaftlichen Druck effizienter eingesetzt werden. Bezüglich der Strukturkosten ist damit zu rechnen, dass weniger Angestellte beschäftigt, die Maschinen besser ausgelastet und billigere Baulösungen realisiert würden.
- Zudem erfordert ein EU-Beitritt die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU mit einer Angleichung des Stützungslevels einschliesslich der Direktzahlungen. Deshalb wären die Einkommensverluste im Vergleich zu einem Freihandelsabkommen noch bedeutender. Der Einkommensrückgang könnte durch die volle Ausnutzung der weiterhin zulässigen autonomen Massnahmen und mit degressiven, auf eine möglichst lange Übergangsperiode verteilten Anpassungshilfen reduziert werden. Trotzdem wäre ein EU-Beitritt für die Schweizer Landwirtschaft nur sehr langfristig verkraftbar.

Für alle Wege einschliesslich des Alleingangs gilt, dass die Höhe der Wohlfahrtsgewinne vom Ausmass der Weitergabe der tieferen Produzentenpreise an die Konsumentinnen und Konsumenten abhängig wäre. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Anteil der Landwirtschaft an einem Franken, den die Konsumenten für Nahrungsmittel ausgeben, heute bei rund 20 Prozent liegt. Selbst bei einer vollständigen Marktöffnung, bei der die Preise für importierte und einheimische Landwirtschaftsprodukte auf EU-Niveau fallen und diese Reduktion voll an die Konsumenten weitergegeben werden, würden die Konsumentenpreise um nur etwa 10 Prozent sinken. Um substantiellere Effekte erzielen zu können, wären auch beträchtliche Anstrengungen der Verarbeitung und des Handels nötig (vgl. Ziff. 7.1.3). Während in Österreich die Produzentenpreise nach der vollständigen Marktöffnung im Zuge des Beitritts im Jahr 1995 gegenüber dem Vorjahr um über 20 Prozent fielen, sank der Konsumentenpreisindex im Bereich „Ernährung und Getränke“ um 0,7 Indexpunkte, um in den Jahren danach wieder kontinuierlich anzusteigen.

2 Besonderer Teil 1: Landwirtschaftsgesetz

2.1 Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz (2. Titel LwG)

2.1.1 Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen

2.1.1.1 Überblick

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

Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) sieht in den allgemeinen wirtschaftlichen Bestimmungen mehrere Instrumente zur Unterstützung der Wertschöpfung in den Landwirtschaftsbetrieben vor. Artikel 14 bis 16 LwG ermöglichen es den Produzenten und deren Partnern im Ernährungssektor, ihre Erzeugnisse mittels öffentlichrechtlich festgelegter und geschützter Qualitätszeichen gegenüber Standardprodukten abzugrenzen. Zum heutigen Zeitpunkt ist die Differenzierung der Produkte über die Produktionsmethode (biologischer Landbau) und über die ursprungsbezogene Qualität (GUB/GGA) durch Verordnungen des Bundesrates konkretisiert. Der Bund setzt sich auf internationaler Ebene für die Anerkennung der aus dem biologischen Landbau stammenden Produkte und für deren Handel ein. Im Bereich der Ursprungsbezeichnungen verfolgt er eine aktive Politik der Verteidigung geografischer Angaben. Mit der Europäischen Union sind Gespräche über die gegenseitige Anerkennung der GUB/GGA-Register im Gange. Auch im Rahmen der WTO ist der Bund bemüht, das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS) voranzutreiben, und fordert die Ausdehnung des heutigen, für Wein und Spirituosen gewährten Schutzes auf sämtliche Erzeugnisse.

Die Branchen- und Produzentenorganisationen dienen den Partnern des Ernährungssektors als Informations-, Verhandlungs- und Koordinationsplattform, wo die strategischen Ausrichtungen zur Positionierung der Produkte diskutiert werden können. Diese Strukturen ermöglichen es den Produzenten, sich an Kollektiventscheidungen über den Marketing-Mix der Produkte und einzelnen Regeln des Marktgeschehens zu beteiligen. Der Bund kann gewisse Beschlüsse der Branchen- und Produzentenorganisationen allgemein verbindlich erklären, um Trittbrettfahrer zu verhindern und gemeinschaftliches Handeln zu ermöglichen (Artikel 8 und 9 LwG). Die Veröffentlichung von Richtpreisen ist unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls erlaubt (Art. 8a LwG). Diese Instrumente, mit denen der Bund die Akteure subsidiär unterstützt, stärken die Position der Produzenten bei der Definition der Produkte und in Handelsgesprächen. Angesichts der unausgeglichene Marktstrukturen ist auch die Wettbewerbspolitik gefordert, Missbräuche von Machtpositionen der Grossverteiler zu bekämpfen.

Der Bund fördert den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse, indem er sich an den Aufwendungen für Kommunikation und Marktforschung beteiligt (Artikel 12 LwG). Auch für regionale Projekte werden Finanzhilfen gewährt. Auf diese Weise unter-

stützt der Bund ein Schlüsselement des Marketing-Mix. Schliesslich kann er auch die Anstrengungen der Branchen im Bereich Qualitätssicherung mittragen (Artikel 11 LwG).

Alle diese Instrumente begünstigen die gemeinschaftlichen Aktivitäten der Produzenten und ihrer Partner. Aus den in der Schweiz regelmässig vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) durchgeführten Konsumentenumfragen geht hervor, dass die Konsumenten zwar sehr preisbewusst einkaufen, aber auch grossen Wert auf Produkte legen, die sie kennen und denen sie vertrauen⁶⁴. Die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und die Zertifizierung im Hinblick auf die Verbesserung der Produktequalität tragen zur Vertrauensbildung bei und bewirken gleichzeitig eine Verbreiterung der Angebotspalette. Die Schweizer Landwirtschaft kann im Ausland ebenfalls Marktanteile gewinnen, insbesondere im Hochpreisbereich.

2.1.1.2 Unterstützung der Branchen- und Produzentenorganisationen, Qualitätssicherung und Absatzförderung

2.1.1.2.1 Ausgangslage

Unterstützung der Branchen- und Produzentenorganisationen

Artikel 8 und 9 LwG ermöglichen dem Bundesrat, die von den Branchen- und Produzentenorganisationen getroffenen Selbsthilfemassnahmen zur Qualitäts- und Absatzförderung sowie zur Anpassung der Produktion und des Angebots an die Markterfordernisse zu unterstützen.

Nach dieser Gesetzesgrundlage kann der Bund unter bestimmten Voraussetzungen Unternehmen, die nicht Mitglied einer Branchen- oder Produzentenorganisation sind, zur Einhaltung der von diesen Organisationen getroffenen Massnahmen in den drei oben erwähnten Bereichen verpflichten. Hierbei wird von "Ausdehnung der Selbsthilfemassnahmen" gesprochen. Die Intervention des Bundesrats erlaubt es, gegen Trittbrettfahrer vorzugehen, die von kollektiven Massnahmen profitieren, ohne sich daran zu beteiligen oder deren Kosten mitzutragen. Nach Artikel 7 LwG muss der Bund die Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse so festsetzen, dass die Landwirtschaft aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann. Es ist daher wichtig, dass die Anstrengungen der Mehrheit der Betriebe einer Branche oder eines Sektors für eine bessere Positionierung und Absatzförderung ihres Produkts nicht durch eine Minderheit von Betrieben in Frage gestellt werden, die sich als „Trittbrettfahrer“ Vorteile zu verschaffen versuchen. Das Eingreifen des Bundesrats ermöglicht und stärkt das gemeinschaftliche Handeln der Produzenten und ihrer Partner⁶⁵. Bisher hat der Bund im Falle von drei Produzenten- und vier Branchenorganisationen die getroffenen Massnahmen auf zwei Jahre befristet ausgedehnt. Er kann die Ausdehnung nach einer erneuten Prüfung verlängern.

Die seit 2001 gemachten Erfahrungen sind insgesamt positiv. Der Zusammenhalt der vom Bundesrat unterstützten Branchen hat sich dank des wirksamen Vorgehens

⁶⁴ DemoSCOPE (2004): Leistungs- und kommunikationsbedingte Vor- und Nachteile von schweizerischen Landwirtschaftsprodukten, 4. Welle (2004),

⁶⁵ Fischbacher U., Gächter S., Fehr E. (2001): „Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment“, Elsevier, Economics Letters 71, 397-404.

gegen Trittbrettfahrer erhöht. Die Organisationen müssen allerdings mit möglichen Beschwerden seitens von Unternehmen rechnen, die sich nicht an die gemeinschaftlichen Massnahmen halten wollen. Die Durchsetzung der Selbsthilfemassnahmen kann sich im Falle dieser Unternehmen denn auch verzögern. Mit diesem Problem sah sich die Branchenorganisation Emmentaler Switzerland konfrontiert.

Eine Verbesserung des besagten Instruments erfordert keine Änderung des LwG. Die Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen, welche die Ausführungsvorschriften enthält, wird regelmässig angepasst, um den praktischen Gegebenheiten und jüngsten rechtlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Der im Rahmen der AP 2007 eingeführte Artikel 8a ermöglicht den Branchen- und Produzentenorganisationen, unter bestimmten Voraussetzungen Richtpreise zu veröffentlichen. Damit wird auch der Dialog zwischen den Partnern innerhalb der Branchen gefördert. Zudem wird die Position der Produzenten in Absatzverhandlungen dank einer besseren Information über das Marktgeschehen gestärkt. Die Einführung von Artikel 8a kam keiner grundlegenden Neuerung gleich. Sie hat lediglich im Agrarsektor geläufige Praktiken vor allem in Bezug auf das Wettbewerbsrecht geklärt. Anpassungen im Zuge der AP 2011 sind nicht notwendig.

Qualitätssicherung

Die Produktesicherheit hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Der Qualitätssicherung muss auch von der Landwirtschaft und den ihr vor- und nachgelagerten Stufen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt werden. 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. Im Rahmen der AP 2007 wurden deshalb die Finanzierungsmodalitäten in Artikel 11 LwG vereinfacht. Im Jahre 2003 wurden die Ausführungsbestimmungen zum revidierten Artikel 11 LwG in die Vernehmlassung gesandt. Es kristallisierten sich die folgenden Prinzipien heraus:

- Der Bund soll nur Qualitätssicherungsdienste unterstützen, welche gesamtschweizerisch betrieben werden. Berücksichtigt werden gemeinsame Vorhaben juristischer und/oder natürlicher Personen. Die einzelbetriebliche Qualitätssicherung bleibt in jedem Fall Sache der Privatwirtschaft. Der Bund soll sich im Rahmen der bewilligten Kredite bis zu einem Anteil von maximal einem Drittel an den anrechenbaren Kosten beteiligen können;
- Die Finanzhilfen sollen aus den für die einzelnen Produktbereiche budgetierten Mitteln zur Finanzierung von Marktstützungsmassnahmen umgelagert werden (z.B. Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen bei Fleisch oder Verwertungsmassnahmen Mostobstkonzentrat). Sie sind kostenneutral zu gestalten;
- Die Gesuchsteller müssen die Voraussetzungen betreffend Repräsentativität und Entscheidungsverfahren nach Art. 9 Abs. 1 LwG erfüllen. Die Entscheide müssen die gleichen Anforderungen wie bei der Ausdehnung der Beschlüsse von Branchen- oder Produzentenorganisationen erfüllen;
- Die flächendeckende Anwendung eines QS-Systems (zum Beispiel im Rahmen einer Allgemeinverbindlichkeit) ist nicht zwingend notwendig, aber eine minimale Marktabdeckung von zwei Dritteln des Marktvolumens auf den

betreffenden Stufen wird vorausgesetzt. Die gesuchstellende Organisation erbringt die erforderlichen Nachweise.

Der Bundesrat hat diese Verordnung bisher nicht verabschiedet, weil sich die Erfüllung der beschriebenen Voraussetzungen durch die verschiedenen Branchen in der Praxis als schwierig erwiesen hat. Es stellt sich somit die Frage, ob die Kriterien für die Umsetzung von Artikel 11 LwG auf Verordnungsstufe punktuell angepasst werden müssen.

Absatzförderung

Die vom Bund unterstützten Absatzförderungsmassnahmen zeigen Wirkung: Trotz steigender Unterschiede der Konsumentenpreise im Vergleich zum benachbarten Ausland und wachsender Importkonkurrenz konnte die Präferenz und Kaufneigung der Konsumenten für schweizerische Produkte gehalten und teilweise ausgebaut werden. Mit Unterstützung der Finanzhilfe auf Bundesebene entwickelt sich ein wahrnehmbarer Auftritt der Schweizer Landwirtschaft am Markt. Die Garantiemarke "Suisse Garantie" wirkt sich dabei positiv aus.

Im Export konnte das Image der Schweizer Produkte – namentlich Käse – auf hohem Niveau gehalten werden. Der Käseexport litt hingegen unter der ungünstigen Preisentwicklung der Schweizer Produkte und dadurch unter zunehmendem Konkurrenzdruck anderer Länder. Diese Entwicklungen konnten durch die vom Bund teilweise mitfinanzierten Kommunikationsaktivitäten nicht voll kompensiert werden. Erst die jüngsten Exportzahlen zeigen wieder eine steigende Tendenz. Auch beim Weinexport stimmen die jüngsten Zahlen positiv. Obwohl nach wie vor auf tiefem Niveau, konnte der Export deutlich gesteigert werden. Wie erwähnt sind die Exportzahlen aber das Ergebnis des gesamten Marketing-Mix, bei dem die vom Bund mitfinanzierte Kommunikation nur ein Element darstellt.

Die Absatzförderungsmassnahmen sind im zunehmend liberalisierten Markt von zentraler Bedeutung. Sie können eine Hebelwirkung ausüben, um mehr Wertschöpfung zu generieren und sind WTO-rechtlich unproblematisch. Daher ist es nicht verwunderlich, dass weltweit kaum ein industrialisiertes Land auf die finanzielle Förderung des Agrarmarketings verzichtet. Auch die EU verfügt über entsprechende Förderinstrumente⁶⁶, die unter anderem auch den schweizerischen Markt explizit abdecken. Auch unter diesem Gesichtspunkt muss daher an einem effizienten Absatzförderungsinstrumentarium festgehalten werden.

Ausschlaggebend für den Erfolg des Agrarmarketings ist ein ausgewogener und auf den Zielmarkt zugeschnittener Marketing-Mix, der professionell umgesetzt wird. Produkt-, Sortiments- und Qualitätsmanagement, Preisgestaltung und Distribution sowie die Kommunikation sind aufeinander abgestimmt einzusetzen.

Mit der Absatzförderung nach Artikel 12 des Landwirtschaftsgesetzes werden aus dem gesamten Spektrum des Marketings nur die Kommunikationsmassnahmen und teilweise die Marktforschung (einschliesslich der Wirkungskontrollen) unterstützt. Dies ist dadurch begründet, dass der Bund sich nicht in die intrasektoralen Konkurrenzbeziehungen einmischen will, um keine Wettbewerbsverzerrungen zu generie-

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und Verordnung (EG) Nr. 2702/1999 des Rates vom 14. Dezember 1999 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse in Drittländern

ren. Der gewählte Ansatz der Gemeinschaftskommunikation hat zur Folge, dass meistens die Branchenorganisationen in den Genuss von Finanzhilfen kommen. Diese bestimmen in der Regel nicht den gesamten Marketing-Mix, sondern betreiben nur Kommunikation. Daher ist die Abstimmung mit dem Handel besonders wichtig.

Der subsidiäre Ansatz der Absatzförderungsmassnahmen fördert die Selbstorganisation der einzelnen Branchen. Er sichert die getroffenen Massnahmen dadurch ab, dass die Betroffenen selbst mindestens die Hälfte der Kosten tragen und auch die strategische und operative Verantwortung für ihre Vorhaben übernehmen müssen. Aufgrund dieses Branchenansatzes ist der Auftritt der Schweizer Landwirtschaftsprodukte je nach Produktgruppe unterschiedlich.

Im Hinblick auf den notwendigen Aufbau eines gemeinsamen Images für Schweizer Produkte wurde von den landwirtschaftlichen Organisationen die Garantiemarke "Suisse Garantie" geschaffen. Im Zuge des im Rahmen der Doha-Runde und der bilateralen Beziehungen zur EU zu erwartenden progressiven Abbaus des Grenzschutzes gilt es, die Schweizer Produkte noch deutlicher gegenüber den importierten Lebensmitteln zu positionieren. Auch im Ausland ist eine Vereinheitlichung des Auftritts sinnvoll. Hierzu bedarf es einer klaren Corporate Identity und ganz allgemein einer Bündelung der Kräfte in der Kommunikation.

Im Gegensatz zu ihren Nachbarstaaten verfügt die Schweiz über keine zentrale Marketingorganisation, welche für den gemeinsamen Auftritt der einheimischen Produkte die Verantwortung übernimmt. Am Beispiel Österreich⁶⁷ oder Deutschland⁶⁸ kann gezeigt werden, wie eine solche Organisation zur Bündelung der Marketingbestrebungen beitragen kann.

Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der Revision des Absatzförderungsinstrumentes zu berücksichtigen ist, sind die bekannten Grundprobleme der Gemeinschaftswerbung⁶⁹, welche auf die unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Akteure zurückzuführen sind. Die Werbung für schweizerische Landwirtschaftsprodukte gibt verschiedene Probleme der vertikalen (innerhalb der Branchen) und horizontalen (zwischen Unternehmen derselben Stufe) Kooperation auf. Soweit sich polypolistische Anbieter homogener Güter nicht als Wettbewerber auf denselben Märkten gegenüber stehen, ist die Kooperationsbereitschaft tendenziell hoch. Diese Beobachtung trifft auf die landwirtschaftlichen Unternehmen weitgehend zu. Wo aber nur wenige Unternehmen in denselben Märkten diese Produkte vermarkten wollen, zeigen diese naturgemäss eher weniger Interesse für eine Kooperation. Diese sind eher daran interessiert, ihre Werbefranken in die eigene Marketingkommunikation zu investieren, als sie im Rahmen von Branchenkampagnen zu vergemeinschaften.

Es liegt auf der Hand, dass vor allem grössere Unternehmen der Lebensmittelindustrie die landwirtschaftliche Absatzförderung kritisieren, weil sie den schwächeren Mitbewerbern einen überproportionalen Nutzen bringe. Die Lebensmittelindustrie würde diese Mittel lieber in den eigenen Markt- und Markenaufbau investieren. Dieses Phänomen ist systemimmanent.

⁶⁷ www.ama.at

⁶⁸ www.cma.de

⁶⁹ vgl. Strecker, Reichert, Pottebaum (1996): Marketing in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

Koordination mit anderen Bundesinstrumenten in den Bereichen Exportförderung und Landeswerbung

Die Exportförderungspolitik der Schweiz und die landwirtschaftliche Absatzförderung sind komplementär. Die Absatzförderung, welche die Marketingkommunikation unterstützt, kann erst dann wirksam eingesetzt werden, wenn die Produkte auf den Exportmärkten distribuiert werden. In diesem Sinne dienen die Instrumente der Exportförderung primär der Überwindung der Markteintrittsschwellen, während die Absatzförderung auf die nachfolgend einsetzende Marktbearbeitung abzielt. Die operative Zusammenarbeit zwischen den Instrumenten der Export- und Aussenwirtschaftsförderung des seco (OSEC, ERG – Exportrisikogarantie, SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investments, SIPPO – Swiss Import Promotion Programme) wurde im Rahmen des Business Network Switzerland verstärkt. Auch die Instrumente des Bundesamtes für Landwirtschaft, des Bundesamtes für Energie sowie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft werden im Rahmen dieser Koordinationsbestrebungen einbezogen. Zwischen den Marketingorganisationen im Agrarbereich und der OSEC bestehen auf der operativen Ebene im Bereich der Kommunikation Synergien, namentlich bei den Messen. Hier werden systematisch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft und bei übereinstimmenden Zielmärkten, Zielgruppen und Kundensegmenten auch genutzt. So organisiert etwa die OSEC seit mehreren Jahren den Auftritt der Schweizer Bio-Branche an der renommierten Fachmesse "Biofach" in Nürnberg (D).

Die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-N) hat im August 2004 ein Postulat zur Landeswerbung der Schweiz eingereicht, das der Nationalrat am 29. September 2004 angenommen hat. Mit dem Postulat wird der Bundesrat eingeladen, den eidgenössischen Räten in Form eines Berichtes ein Konzept für eine koordinierte Landeswerbung der Schweiz bis spätestens Ende 2005 vorzulegen. Zu berücksichtigen und in ein Konzept der Gesamtkoordination einzubeziehen sind dabei alle vom Bund unterstützten Institutionen, insbesondere Schweiz Tourismus, Location Switzerland, Präsenz Schweiz, Osec und Pro Helvetia. In diesem Zusammenhang wurde das Verhältnis zwischen diesen Institutionen und der landwirtschaftlichen Absatzförderung einer Analyse unterzogen. Am 6. Dezember 2004 fand ein Workshop mit den genannten Beteiligten sowie dem seco zum Thema "Koordination zwischen Landeswerbung und Landwirtschaftlicher Absatzförderung" statt. Hier wurde allgemein festgestellt, dass die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Schweiz Tourismus und den im Exportmarketing tätigen Organisationen "Switzerland Cheese Marketing" (SCM) und "Swiss Wine Communication" (SWC) in Bezug auf die Werbung, insbesondere beim gemeinsamen Imageaufbau, noch besser genutzt werden können. Diese Koordinationsaufgabe wurde inzwischen auf der operativen Ebene an die Hand genommen, indem zwischen den verantwortlichen Organisationen regelmässige Koordinationsmeetings und eine gegenseitige Vernehmlassung der Aktivitätenplanung vereinbart wurden. Auch hier gilt wiederum der Grundsatz, dass eine Kooperation nur bei übereinstimmenden Zielmärkten, Zielgruppen und Kundensegmenten sinnvoll sein kann.

Die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Organisationen der Landwirtschaft einerseits und Location Switzerland, Präsenz Schweiz und Pro Helvetia andererseits sind aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen beschränkt. Hier ist kein zusätzlicher Handlungsbedarf feststellbar.

Absatzförderung auf regionaler und überregionaler Ebene

Verschiedene Untersuchungen der seit 1999 unterstützten Projekte zeigen Stärken und Schwächen der Absatzförderung auf regionaler Ebene auf. Die herkömmlichen Projekttypen, welche auf der Schaffung von sogenannten Regionallabels basierten, haben sich als wenig erfolgversprechend erwiesen. Zu geringe Angebotsvolumen, Missverhältnisse zwischen Marketingaufwand und Umsatz bzw. Wertschöpfung, zu tiefer Selbstfinanzierungsgrad und die mangelnde Kompatibilität mit den Strukturen des Handels, insbesondere der Grossverteiler, sind die Hauptgründe. Als Schwachpunkt erwies sich insbesondere, dass kantonale Beiträge an regionale Projekte bisher an deren Eigenfinanzierungsgrad angerechnet wurden, was dazu führte, dass einzelne Vorhaben praktisch vollständig mit Mitteln der öffentlichen Hand funktionieren konnten. Die Erfahrung zeigt, dass die daraus resultierende fehlende Eigenfinanzierung ein Hindernis für den Aufbau nachhaltiger, selbsttragender Strukturen ist.

Mit der Änderung der Absatzförderungsverordnung auf den 1. Januar 2004 wurden einige Schwachstellen des Förderungskonzeptes beseitigt, indem neu auch die Unterstützung überregionaler Projekte zur Förderung regionaler Spezialitäten vorgesehen wird. Diese Projekte können durch eine Angebotsbündelung gegenüber dem Handel, durch eine effizientere Erbringung von Dienstleistungen an regionale Akteure und eine Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu einer erfolgreicheren Absatzförderung beitragen. Erste Erfahrungen zeigen, dass die Mittel hier effizienter eingesetzt werden und die Chance für regionale Produkte steigt, mittels solcher Netzwerke im Markt zu bestehen.

2.1.1.2.2 Konzept

Grundsätze

Aus ordnungspolitischen Überlegungen soll sich der Staat weiterhin primär dort engagieren, wo gemeinschaftliche Massnahmen zur Absatzförderung ergriffen werden. Je stärker der kollektive Charakter der Massnahmen ist, desto geringer ist die Gefahr, dass die Mitfinanzierung des Bundes zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Zudem führt die kollektive Kommunikation mit dem Absender Schweiz zu einer Entlastung der einzelnen Unternehmungen. Diese können auf den Grundbotschaften und dem gemeinsam gepflegten Image aufbauen.

Es müssen Anreize geschaffen werden, die die gesamtwirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Branchen stärker begünstigen. Ziel ist ein verbesserter Imageaufbau für Schweizer Produkte. Die neue Garantiemarke „Suisse Garantie“, in Verbindung mit einer Positivdeklaration im Sinne des vom Nationalrat als Erstrat beschlossenen Artikels 16a LwG, könnte dazu die Grundlage bilden. Für eine verbesserte Koordination ist es daher notwendig, dass gemeinsame, gesamtwirtschaftlich koordinierte Massnahmen besonders gefördert werden.

Die Koordination mit anderen Massnahmen im Bereich der Landeswerbung und mit den Exportförderungsmassnahmen des Bundes soll weiter vertieft werden, soweit dies aufgrund übereinstimmender Zielmärkte und Zielgruppen sinnvoll ist.

Bei den Kommunikationsprojekten der Branchen ist vermehrt darauf hinzuwirken, dass die Kommunikationsinhalte mit den weiteren Massnahmen der betroffenen

Marktpartner und Firmen abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang ist prüfenswert, ob beim Export auch Firmenprojekte, an denen mehrere Firmen beteiligt sind, ebenfalls von der Absatzförderung profitieren sollen. Dabei müsste wegen der hohen Eigeninteressen der Exportfirmen ein gegenüber der Gemeinschaftswerbung reduzierter Finanzierungsanteil des Bundes von höchstens 20 Prozent der Kosten vorgesehen werden. Die Vernehmlassung bietet Gelegenheit, sich speziell auch zu dieser Frage zu äussern. Aus wettbewerbs- und ordnungspolitischen Gründen wird weiterhin keine Werbung für einzelne Firmen oder Marken unterstützt.

Die Förderung und Aufrechterhaltung der Professionalität der Finanzhilfeempfänger ist für nationale wie regionale Projekte eine Daueraufgabe. Das BLW hat entsprechende Anforderungen an die Ausbildung der Projektverantwortlichen festgelegt und prüft bei der Gesuchseingabe auch die Qualität der Marketingkonzeption. Neue, einheitliche Anforderungen an das Marketingcontrolling sollen zur Professionalisierung des Agrarmarketings beitragen und auch einen gewissen Vergleich der einzelnen Projektergebnisse ermöglichen.

Differenzierung der Absatzförderung

Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Branchen im Rahmen von gemeinsamen Projekten sowie die Realisierung von gesamtlandwirtschaftlich koordinierten Massnahmen soll gegenüber der Branchenkommunikation finanziell bevorzugt werden.

Vorgesehen ist eine finanzielle Beteiligung von höchstens 50 Prozent bei gesamtlandwirtschaftlich realisierten Projekten gegenüber einem Ansatz von einem Drittel bei sektorieller Branchenkommunikation oder thematischen Kampagnen wie etwa jener für Bio- und AOC/IGP-Produkte. Regionale Teilprojekte nationaler Kampagnen sollen nur noch mit einem Anteil von maximal 20 Prozent unterstützt werden, da es den nationalen Auftritt zu stärken gilt.

Zu den gesamtlandwirtschaftlich koordiniert realisierten Projekten, die finanziell besser gestellt werden sollen, können insbesondere die folgenden Aktivitäten gezählt werden:

- gemeinsame Marketingkommunikation für Schweizer Landwirtschaftsprodukte, z.B. im Rahmen eines einheitlichen Herkunftszeichens oder von gemeinsamen Messepräsenzen;
- Öffentlichkeitsarbeit für die Schweizer Landwirtschaft;
- Marktforschung;
- gemeinsame Kommunikationsmassnahmen im Bereich Auslandmarketing.

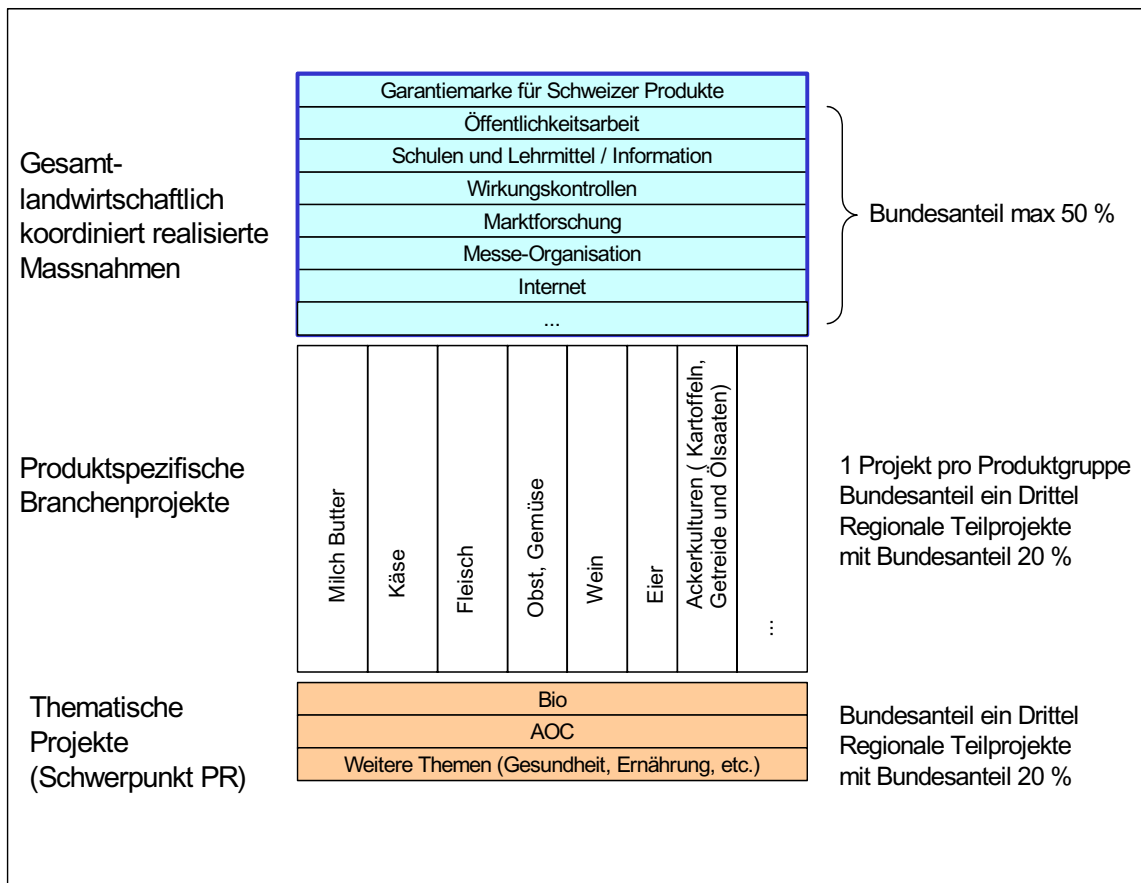
Für die Restrukturierung der Tätigkeitsgebiete der einzelnen Branchenorganisationen und den Aufbau der gemeinsamen Massnahmen ist auf Verordnungsstufe eine Übergangsfrist von ein bis zwei Jahren vorzusehen.

Innerhalb eines einzelnen Produkt-Marktbereiches (z.B. Käse oder Fleisch) soll zudem nur noch ein einziges Projekt finanziert werden. Kleine Bereiche, die bisher unabhängig voneinander Kommunikationsmassnahmen betrieben haben, sollen zu-

sammengelegt werden können, um die Fixkosten zu reduzieren (z.B. Gemüse, Obst und Pilze, oder Ackerbauprodukte wie Getreide und Kartoffeln).

Im Rahmen der Revision der Absatzförderungsverordnung wird zudem geprüft werden, ob und inwieweit sich die Finanzhilfen pauschalisieren lassen. Aufgrund der Schwierigkeit der ex-ante-Beurteilung der anrechenbaren Kosten ist dies aber nicht einfach zu bewerkstelligen. Das angepasste Konzept ist in Abbildung 34 dargestellt.

Abbildung 34 Differenzierte Förderung des Gemeinschaftsmarketings



Entwicklung und Fortschritt der vom Bund geförderten Marketingmassnahmen sind anhand geeigneter Kriterien zu beurteilen. Mit der Einführung eines systematischen Controllings, welches insbesondere quantitative Zielwerte einfordert, sollen Ziel- und Messwerte operationalisiert werden. Darauf aufbauend sollen die Projektergebnisse auf Basis quantitativen Zahlenmaterials besser sichtbar werden.

Absatzförderung auf regionaler und überregionaler Ebene

Auch bei den regionalen Absatzförderungsprojekten kann die Wirtschaftlichkeit durch eine verbesserte Zusammenarbeit oder die Integration in ein überregionales Projekt gesteigert werden.

Der Starthilfegedanke für regionale Initiativen soll im Förderungskonzept weiterhin seinen Platz haben und noch gestärkt werden. Die Finanzhilfe nach der landwirt-

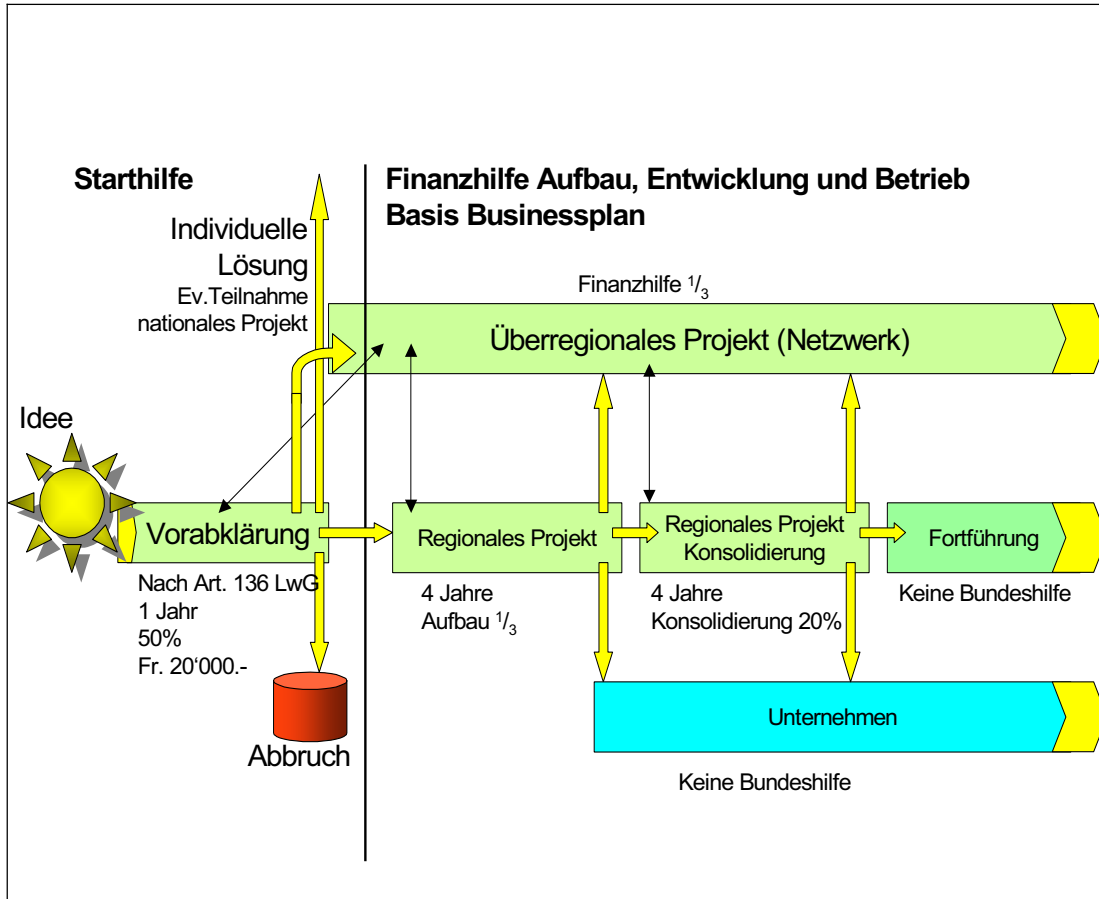
schaftlichen Absatzförderungsverordnung ist konsequent auf den "Start-Up" von selbsttragenden und damit überlebensfähigen Absatzförderungsorganisationen auszurichten. Die reine Förderung von Kommunikationsmassnahmen für Regional-labels gehört der Vergangenheit an. Analog zu den national organisierten Branchenprojekten soll die Finanzhilfe bei den regionalen Vorhaben ebenfalls nur noch ein Drittel der Kosten betragen (befristet auf 4 Jahre), wobei diese Starthilfe höchstens einmal um 4 Jahre (bei einem Finanzierungsanteil des Bundes von 20 Prozent) verlängert werden kann.

Bei den überregionalen Projekten soll der maximale Finanzierungsanteil ebenfalls auf maximal ein Drittel festgelegt werden. Das Anreizsystem ist analog zu jenem auf nationaler Ebene, d.h. überregionale Vorhaben werden insgesamt gegenüber Vorhaben einzelner Regionen bevorzugt. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die überregionalen Projekte gegenüber national organisierten Branchenvorhaben nicht besser gestellt werden, um eine Zersplitterung der nationalen Kampagnen in mehrere überregionale Aktivitäten zu verhindern.

Kantonale Beiträge sind inskünftig von den anrechenbaren Kosten der Projekte abzuziehen, bzw. nicht mehr als Eigenmittel der Projektträgerschaft zu betrachten. Damit wird der subsidiäre Charakter der Finanzhilfe betont, und die angestrebte, selbsttragende Finanzierung der Projekte soll damit gefördert werden.

Auch für Projektinitiativen im Bereich der Absatzförderung soll die Möglichkeit der Finanzierung von Vorabklärungen (Ziff. 2.5.2) offen stehen. Damit sollen die relevanten Grundlagen für den Entscheid bereitgestellt werden, ob ein Projekt genügend Wertschöpfungspotenzial aufweist, und daher im Rahmen der Absatzförderung nach Artikel 12 LwG unterstützt werden kann.

Abbildung 35 Finanzhilfe für regionale Produkte und Spezialitäten



→ **Anpassung Art. 12 LwG, Absatzförderung**

→ **Anpassung Absatzförderungsverordnung auf 1. August 2006**

2.1.1.3 Kennzeichnungen / Qualitätszeichen

2.1.1.3.1 Ausgangslage

Biologischer Landbau

Die Kennzeichnung von Bio-Produkten im Rahmen von Artikel 14 LwG und Bio-Verordnung⁷⁰ ist sowohl rechtlich als auch im Vollzug weitgehend konsolidiert. Der überzeugende Erfolg der Bio-Produkte auf dem Schweizer Markt zeigt auch, dass die Konsumentenschaft mit diesen Produkten vertraut und bereit ist, einen entsprechenden Preis zu bezahlen. Damit sind – im Zusammenspiel mit privatwirtschaftlichen Anstrengungen – die Ziele des Gesetzgebers erreicht worden.

Das im Landwirtschaftsgesetz verankerte Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit hält den Grundgedanken des Bio-Landbaus fest, wonach die betrieblichen Kreisläufe mög-

⁷⁰ SR 910.18

licht zu schliessen sind. Es hat dazu geführt, dass der schweizerische Biolandbau sowohl im In- wie im Ausland eine hohe Glaubwürdigkeit genießt. Seine Beibehaltung wird von Bioproduzentinnen und -produzenten und von der Konsumentenseite gefordert. Der Bundesrat kann jedoch in besonderen Fällen Ausnahmen von der Gesamtbetrieblichkeit gewähren: Gemäss Verordnung ist eine parzellenweise biologische Bewirtschaftung für den Weinbau befristet bis zum 31. Dezember 2006 zugelassen. Weinbau und ausdauernde Obstanlagen können zudem innerhalb eines Biobetriebes gemäss ÖLN bewirtschaftet werden. Für den Wein-, Obst-, Gemüse- und Zierpflanzenanbau besteht darüber hinaus die Möglichkeit einer schrittweisen Umstellung innerhalb von 5 Jahren (Tierhaltung: schrittweise Umstellung innert 3 Jahren).

Von den Ausnahmen wird nur sehr zögerlich Gebrauch gemacht: Die Möglichkeit der schrittweisen Umstellung wird im Pflanzenbau sehr selten (2-10 Fälle pro Jahr) ausgenützt. Rund 30 konventionell bewirtschaftete Betriebe haben im Rahmen der befristeten Ausnahmeregelung zudem einen Teil ihrer Rebfläche nach den Grundsätzen des Bio-Landbaus bewirtschaftet. Die Erfahrung zeigt, dass sich diese Betriebe in der Regel früher oder später dazu entscheiden, gesamtbetrieblich umzustellen oder wieder auszusteigen.

In der Praxis besteht somit wenig Bedürfnis, sektoriell auf den Biolandbau umzustellen. Trotzdem hat das im Landwirtschaftsgesetz verankerte Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit zu Diskussionen geführt: Einzelne Verbandsvertreter fordern, das Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit aus dem Landwirtschaftsgesetz zu streichen. Im Raum steht einerseits die Forderung des Schweizerischen Getreideproduzentenverbandes, die sektorielle Bio-Bewirtschaftung im Getreideanbau einzuführen, andererseits wird darüber diskutiert, ob die Übergangsfrist für den parzellenweisen Bio-Weinbau verlängert werden soll.

Die enge Anlehnung der Bio-Verordnung an das Gemeinschaftsrecht und das diesbezügliche Äquivalenzabkommen zwischen der Schweiz und der EU (Anhang 9 des Agrarabkommens) erleichtern den grenzüberschreitenden Handel. Das Abkommen verlangt eine gleichwertige Weiterentwicklung der Schweizer und der EU-Verordnung. Die EU lässt eine sektorielle Umstellung im biologischen Landbau unter folgenden Voraussetzungen (Anhang III der Verordnung 2092/91) zu:

- Die biologische Betriebseinheit muss hinsichtlich ihrer Produktionsstätten, Parzellen, Weiden, Freigelände- und Auslaufflächen, Haltungsgebäude und hinsichtlich ihrer Lagerstätten für Pflanzen, pflanzliche und tierische Erzeugnisse, Rohstoffe und Betriebsmittel eine von den nicht biologischen Betriebseinheiten deutlich getrennte Betriebseinheit darstellen.
- In der biologischen Betriebseinheit dürfen nur Betriebsmittel aufbewahrt werden, die für den biologischen Landbau zugelassen sind.
- Auch die nicht biologischen Betriebseinheiten des Betriebes unterstehen der Kontrolle und gewissen Regelungen der Bio-Verordnung bezüglich Separierung und Warenflusskontrolle.
- Der landwirtschaftliche Betrieb darf Sorten, die sich nicht oder nur schwer unterscheiden lassen, nicht gleichzeitig biologisch und nicht biologisch anbauen (keine „Parallelproduktion“).

- Ausgenommen vom Verbot der Parallelproduktion sind: Dauerkulturen in schrittweiser Umstellung (maximal 5 Jahre), Dauerweiden, Forschungsflächen (mit Ausnahmegewilligung des zuständigen Amtes) und Produzenten von Saat- und Pflanzgut.

Die sektorielle Umstellung auf den biologischen Landbau stellt somit auch in der EU hohe Anforderungen an die Warenflusstrennung und die Kontrolle der Betriebseinheiten. Sie ist zudem an ein Verbot der Parallelproduktion von schwer unterscheidbaren Sorten und Arten geknüpft. In jenen Bereichen, in denen der Bundesrat bereits heute eine Ausnahmeregelung bezüglich der Gesamtbetrieblichkeit vorsieht, sind deshalb analoge Bedingungen und Auflagen festgelegt worden, um Missbräuche zu verhindern. Dies schränkt allerdings die Attraktivität dieser Produktionsart ein.

Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützte geografische Angaben (GGA)

Die Schweiz verfügt seit 1997 über eine gesetzliche Grundlage für die GUB/GGA. Mehrere Branchen haben sich für dieses Instrument entschieden, um die Bezeichnung ihres Produkts zu schützen und eine Differenzierungsstrategie über die auf den Ursprung des Erzeugnisses zurückzuführende Qualität umzusetzen. Bis heute wurden 19 Bezeichnungen (13 GUB und 6 GGA) in das Eidgenössische Register der geschützten Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben eingetragen. Für weitere Produkte wie Raclette oder Emmentaler läuft das Registrierungsverfahren. Mittelfristig kommen rund 30 Erzeugnisse für eine Registrierung in Frage. Das Register soll auf Forsterzeugnisse ausgedehnt werden. Entsprechend wird ein neuer Artikel in das Waldgesetz aufgenommen, das zurzeit in Revision ist. Sobald dieser Artikel in Kraft ist, wird das BLW das Dossier „Bois du Jura“ behandeln können, für das ein GUB-Gesuch eingereicht wurde.

Zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sind im Rahmen der Umsetzung der bilateralen Verträge Gespräche über die gegenseitige Anerkennung der GUB/GGA-Register im Gange. Im Rahmen der Expertengruppe „GUB-GGA“ des Gemischten Agrarausschusses konnten die Gleichwertigkeit der schweizerischen und europäischen Gesetzgebung über den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben festgestellt und Listen von sensiblen Produkten ausgetauscht werden, welche Gegenstand einer Verhandlung sein werden.

Die Schweiz setzt sich auch auf Ebene der Welthandelsorganisation (WTO) sehr aktiv für einen verbesserten internationalen Schutz geografischer Angaben ein. In diesem Zusammenhang fordert sie die Ausdehnung des heutigen für Wein und Spirituosen gewährten Schutzes auf sämtliche Erzeugnisse. Sie kann dabei auf die Unterstützung mehrerer Mitglieder und vor allem der Europäischen Union in den laufenden Verhandlungen zählen (vgl. Ziff. 1.3.1.2.1; Berücksichtigung der nicht handelsbezogenen Anliegen, sogenannte *Non Trade Concerns / NTC*).

2.1.1.3.2 Konzept

Biologischer Landbau

Die schweizerischen Strukturen, welche im europäischen Vergleich nach wie vor von kleineren, gemischtwirtschaftlichen Betrieben geprägt sind, würden nur in wenigen Fällen eine sektorielle Betriebsumstellung nach EU-Anforderungen erlauben.

Eine Aufhebung des Prinzips der gesamtbetrieblichen Umstellung im Gesetz würde somit aufgrund des fehlenden Regelungsspielraumes und der strukturell bedingten Hindernisse keinen wesentlichen praktischen Nutzen bringen. Hingegen würde damit ein Imageverlust des Biolandbaus in Kauf genommen, welcher der vom Bundesrat verfolgten Differenzierungsstrategie nicht entspricht. Das Prinzip der Gesamtbetrieblichkeit ist deshalb im LwG zu belassen. Wo aber ein Handlungsbedarf besteht, ist dieser im Rahmen der Bio-Verordnung zu regeln.

Bezüglich der Forderung nach einem sektoriellen Getreideanbau ist festzuhalten, dass diese nicht einmal den erwähnten EU-Anforderungen entspricht, und eine derart weitgehende Lockerung die Äquivalenz des schweizerischen mit dem Gemeinschaftsrecht aufheben würde. Gemäss ÖLN und Bio-Verordnung muss der Getreideanbau in eine geregelte Fruchtfolge eingebaut werden. Innerhalb dieser Fruchtfolge müssen sämtliche Flächen in die biologische Produktion eingebunden sein, da die Umstellung flächengebunden definiert ist. Zudem darf – in Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften in der Schweiz und in der EU – keine Parallelproduktion von schwer unterscheidbaren Sorten erfolgen. Es ist in unseren Betriebsstrukturen höchstens in wenigen Einzelfällen möglich, zwei parallele Fruchtfolgen auf demselben Betrieb zu führen. Zu befürchten wäre ausserdem eine Zunahme der Missbräuche und eine Erschwerung der Kontrolle und damit ein Risiko für die Glaubwürdigkeit gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten. Und schliesslich ist davon auszugehen, dass auch andere Faktoren die Umstellung von Ackerbaubetrieben auf den biologischen Landbau hemmen, nämlich die Arbeitsintensität und -organisation und die Nährstoffversorgung ohne chemisch-synthetische Dünger. Die Forderung, den sektoriellen Bio-Getreidebau in der Schweiz zuzulassen, ist aus all diesen Gründen eindeutig abzulehnen.

Bezüglich der Forderung nach einer Verlängerung der Übergangsfrist für den parzellenweisen biologischen Weinbau ist festzuhalten, dass gerade bei den kleinflächigen Strukturen des schweizerischen Weinbaus grosse Risiken betreffend Abdrift von Pflanzenschutzmitteln aus benachbarten, nicht biologisch bewirtschafteten Parzellen bestehen. Diese Abdriften geben regelmässig Anlass zu Kritik und haben bereits zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt (bei Helikopterspritzungen). Die bisherigen Erfahrungen mit dem parzellenweisen Bio-Weinbau im Rahmen der befristeten Ausnahmeregelung stimmen skeptisch: Ein sehr hoher Anteil der parzellenweisen Produktion wurde mit unerlaubten Pestiziden kontaminiert. Aufgrund der Tatsache, dass die parzellenweise Bewirtschaftung im Weinbau kaum Bedeutung hat, mit Qualitätsproblemen behaftet ist und die Alternative besteht, die Betriebe schrittweise umzustellen, soll die Übergangsregelung wie geplant auslaufen.

Um den Forderungen zur Lockerung der Gesamtbetrieblichkeit im Rahmen der heutigen Gesetzgebung Rechnung zu tragen, soll die Trennung der Dauerkulturen vom Betrieb ermöglicht werden. In jedem Fall muss an der Einheit von Ackerbau, Weisen, Weiden und Tierhaltung festgehalten werden, da sich diese aufgrund der betrieblichen Nährstoffkreisläufe und der Fruchtfolge nicht aufbrechen lässt. Auf Verordnungsstufe soll aber ermöglicht werden, dass die Dauerkulturen unabhängig davon bewirtschaftet werden können. Die Dauerkulturen sind standortgebunden und weitgehend unabhängig von den übrigen betrieblichen Nährstoffkreisläufen und der Fruchtfolge bewirtschaftbar. Auch in bezug auf die Kontrolle stellen sich hier kaum Probleme. Bereits heute kann ein Biobetrieb die Dauerkulturen nicht biologisch, unter Einhaltung des ÖLN, bewirtschaften (Art. 7 Bioverordnung). Beabsichtigt ist nun, dass umgekehrt ein Betrieb mit Acker- und Futterbau sowie Viehhaltung entscheiden kann, entweder seinen Rebbau oder den Obstbau auf Bio-Landbau umzustel-

len und den anderen Betriebsteil weiterhin unter Einhaltung des ÖLN zu bewirtschaften. Damit wird eine gewisse Flexibilisierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erreicht, ohne aber die hohe Glaubwürdigkeit unserer Bio-Vorschriften in Frage zu stellen.

→ *Anpassung Bio-Verordnung auf 1. Januar 2007*

Geschützte Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geografische Angaben (GGA)

Die geschützten Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben werden gerne als Beispiel zitiert, wenn Zukunftsperspektiven für die Landwirte skizziert werden sollen. Doch die Registrierung einer Bezeichnung als GUB oder GGA ist noch keine Erfolgsgarantie. Entscheidend sind weitere Elemente wie der Differenzierungsgrad des Erzeugnisses gegenüber dem Standardprodukt oder eine kohärente Strategie auf gemeinschaftlicher Ebene. Auf Grund der seit 1997 gesammelten Erfahrungen wird ein Massnahmenpaket vorgeschlagen, um den Stellenwert und die wirtschaftlichen Auswirkungen der GUB/GGA-Gesetzgebung zu verstärken. In mehreren Bereichen sollen Verbesserungen erfolgen: Internationale Verteidigung der GUB/GGA, Täuschungsschutz in der Schweiz, Definition und Identifikation der GUB/GGA-Produkte, Aufbau von gesuchstellenden Gruppierungen, aktive Information in weniger sensibilisierten Gebieten. Diese Zielsetzungen können grösstenteils über Änderungen der GUB/GGA-Verordnung, Empfehlungen der GUB/GGA-Kommission, interne Verwaltungsrichtlinien oder Beratung von Branchenvertretern erreicht werden. Das Potential der bestehenden Instrumente ist gänzlich auszuschöpfen. Dennoch ist das LwG anzupassen. Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene hat für Qualitätsprodukte⁷¹ Priorität. Die GUB/GGA sind ein Schlüsselement der nachhaltigen Entwicklung und Multifunktionalität der Landwirtschaft. Insbesondere in den Randregionen stellen diese Erzeugnisse ein Standbein der regionalen Wirtschaft dar und können zu deren Überleben beitragen. Deshalb ist die Unterstützung öffentlichrechtlich registrierter Bezeichnungen durch den Bund gerechtfertigt. Ausserdem lässt sich aus deren Schutz nur ein kollektives Nutzungsrecht für sämtliche Betriebe, die sich an das Pflichtenheft halten, und kein ausschliessliches Eigentumsrecht zugunsten einzelner Betriebe ableiten. Die Mehrheit der traditionellen Käseerzeugnisse wird zudem exportiert. Es gilt daher, die Rolle des Bundes bei der Bekämpfung von Nachahmungen im Ausland klar festzulegen. Heute erfüllt die Verwaltung verschiedene Aufgaben, ohne dass dafür eine eindeutige gesetzliche Grundlage besteht.

Der Bund soll sich für die Verteidigung der schweizerischen geografischen Angaben im Ausland einsetzen. Der Bundesrat soll die Massnahmen der verschiedenen Bundesämter gegen die missbräuchliche Verwendung öffentlicher landwirtschaftlicher Bezeichnungen koordinieren. Für eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe ist eine Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen im Ausland unerlässlich. Letztere haben bereits den Auftrag, die Interessen der Schweiz im Ausland zu verteidigen, wozu auch die Immaterialgüterrechte gehören. Wenn die für das Produkt repräsentative Organisation (meistens eine Branchenorganisation) beispielsweise vor Ort die Blockierung der Eintragung einer Marke erwirken will, soll der Bund einen Teil der Verfahrenskosten übernehmen können. Grundsätzlich schreitet der Bund allerdings nur subsidiär ein. Die Branchen müssen ihr Interesse am Schutz ihres Produkts im Ausland eindeutig zum Ausdruck bringen.

⁷¹ vgl. Antwort des Bundesrates auf die Interpellationen Epiney (04.3350) und Germanier (04.3257).

- **Einführung eines neuen Artikels 16^{bis} LwG**, Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene
- Ausführungsverordnung per 1. Januar 2008.

Neue Massnahmen zur Stärkung der Differenzierung schweizerischer Landwirtschaftsprodukte

Gestützt auf die Artikel 14 bis 16 LwG verabschiedete der Bundesrat 1997 je eine Verordnung betreffend die Produktdifferenzierung über die Produktionsmethode (Biolandbau) und über die auf den Ursprung der Erzeugnisse zurückzuführende Qualität (GUB/GGA). Ein Verordnungsentwurf, der die Bedingungen für die Verwendung der Bezeichnung „Bergprodukt“ festlegen sollte, wurde in demselben Jahr aufgrund fehlenden Konsenses zurückgestellt.

Die Schweizer Landwirte und ihre Partner des Ernährungssektors wussten sich diese Instrumente zu Nutze zu machen, wie die Entwicklung des Absatzes biologischer Erzeugnisse und die Anzahl der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben im GUB/GGA-Register des Bundes beweisen. Eine breitere Palette offizieller Qualitätszeichen würde eine noch bessere Segmentierung des Angebots auf Grund der Erwartungen der Konsumenten erlauben. Der öffentliche Charakter der Definitionen würde die Differenzierungselemente deutlicher erkennbar machen und ihre Glaubwürdigkeit erhöhen. Generell sind die Produzenten bei strategischen Beschlüssen in öffentlichen Schutzsystemen besser einbezogen, da sie im rein privatrechtlichen System der Marktkraft ihrer „Partner“ stärker ausgesetzt sind. Eine klare Definition der Bezeichnungen und Kontrollmassnahmen ist auch im Interesse der Konsumenten. Eine Verdrängungsgefahr im Hochpreissegment kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, sollten sich die neuen Qualitätszeichen auf Kosten der bestehenden Zeichen entwickeln.

Artikel 14 bis 16 LwG bilden die erforderliche und ausreichende Gesetzesgrundlage für die Differenzierung der Agrarerzeugnisse im öffentlichen Recht. Das öffentliche System der Qualitätszeichen soll ausgedehnt und insbesondere die „Bergverordnung“ wieder aufgegleist werden. Die Vorzeichen haben sich nämlich seit 1997 geändert: Erstens wurden zwischenzeitlich im Ausland öffentliche Massnahmen zur Differenzierung von Bergprodukten getroffen oder zumindest konzipiert. Zweitens sind die Produzenten im Berggebiet infolge der schrittweisen Liberalisierung der Agrarmärkte und des Stützungsabbaus einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund erweist sich eine grössere Wertschöpfung der Erzeugnisse oft als überlebenswichtig. Ein offizielles Qualitätszeichen für Bergprodukte kann diese Wertschöpfungsstrategie unterstützen.

Basierend auf dem bilateralen Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sind in nächster Zukunft die Bezeichnungen für nach besonderen Methoden produziertes Geflügel zu konkretisieren. In einem zweiten Schritt sollen die öffentlichen Bezeichnungen „Bergprodukt“ und „vom Bauernhof“ definiert werden. Die Durchführungsverordnungen werden das übliche Vernehmlassungsverfahren durchlaufen und die ausländischen Gesetzgebungen berücksichtigen. Die Verordnung über die Bergprodukte hat die Förderung der Wirtschaft im Berggebiet mit einer in der Bergzone gelegenen Produktion und Verarbeitung zum Ziel. Es werden einzelne Ausnahmen vorgesehen, um den technischen Gegebenheiten Rechnung

zu tragen (z.B. Verarbeitung der Konsummilch). Mittelfristig sind Überlegungen zu einem Zeichen des Typs „Label rouge“ anzustellen, wie es in Frankreich für Erzeugnisse mit einer hoch stehenden Geschmacksqualität existiert. Die entsprechende Initiative hat aber ganz klar von der Branche auszugehen.

- *Verordnung über Geflügelbezeichnungen auf den 1. Januar 2006.*
- *Verordnung über Bergprodukte auf den 1. August 2006*
- *Verordnung über Produkte „vom Bauernhof“ auf den 1. August 2006*

2.1.1.4 Versteigerung Zollkontingente – Vereinheitlichung der Zahlungsfristen

2.1.1.4.1 Ausgangslage

Ordentliche Zahlungsfristen

Nach Artikel 19 Absatz 3 der Agrareinfuhrverordnung (AEV) vom 7. Dezember 1998 beträgt die ordentliche Zahlungsfrist für die Zuschlagspreise 60 Tage *nach Rechtskraft des Zuschlags*. Das heisst, dass der Zollkontingentanteilsinhaber nach Eröffnung des Zuschlages eine Zahlungsfrist von 90 Tagen zur Verfügung hat.

In Artikel 19 Absatz 3 der Schlachtviehverordnung (SV) vom 26. November 2003 sind die ordentlichen Zahlungsfristen wie folgt geregelt:

- bei Zollkontingentsanteilen, die für die Dauer einer Kontingentsperiode (Kalenderjahr) zugeteilt werden und bei Anteilen an den Zollkontingenten Nr. 101 und 102 nach Anhang 2 der Freihandelsverordnung vom 8. März 2002 für den ersten Drittel des Zuschlagspreises 60 Tage, für den zweiten Drittel 90 Tage und für den dritten Drittel 120 Tage *nach Rechtskraft des Zuschlags*.
- bei den übrigen Zollkontingentsanteilen 30 Tage *nach Eröffnung des Zuschlags*.

Bei den Zollkontingentsanteilen nach Buchstabe a werden die ordentlichen Zahlungsfristen durch die Bestimmung „nach Rechtskraft des Zuschlags“ um jeweils 30 Tage verlängert. Bei den Anteilen nach Buchstabe b bleibt die Zahlungsfrist auf 30 Tage beschränkt. Damit ergibt sich je nach Marktordnung bezüglich Dauer der Zahlungsfrist eine ungleiche Behandlung der Inhaberinnen und Inhaber von Zollkontingentsanteilen. Die je nach Marktordnung unterschiedliche Dauer der ordentlichen Zahlungsfristen und der unterschiedliche Beginn der Laufzeit dieser Fristen führen zu Unsicherheiten bei den Importfirmen.

Einführen zum Kontingentszollansatz (KZA) oder Nullzoll vor Ablauf der ordentlichen Zahlungsfrist

Will der Zollkontingentsanteilsinhaber seine Einfuhrrechte vor Ablauf der ordentlichen Zahlungsfristen ausnützen, hat er vorgängig der Einfuhr den gesamten Zuschlagspreis einzuzahlen. Bei den Zollkontingentsanteilen, welche für die Dauer ei-

ner Kontingentsperiode zugeteilt werden und bei den Anteilen an den Zollkontingenten Nr. 101 und 102 gemäss Anhang 2 zur Freihandelsverordnung ist jeweils vor der Einfuhr eines Drittels des zugeteilten Zollkontingentanteils der jeweilige Drittel des Zuschlagspreises vor der Einfuhr zu bezahlen.

Seit 1. Januar 2005 kann sich von der Sicherstellung des Zuschlagspreises durch Zahlung befreien, wer dem Bundesamt vor der Einfuhr zum KZA oder zum Nullzoll eine Bank- oder andere, nach Artikel 43 der Finanzhaushaltverordnung vom 11. Juni 1990 gestattete Garantie zustellt. Damit ist die Sicherstellung des Zuschlagspreises gewährleistet, ohne dass grosse Kapitalbindungen vor Ablauf der ordentlichen Zahlungsfristen erforderlich sind.

Mit der Schaffung dieser Möglichkeit hat sich das Problem grosser Kapitalbindungen insbesondere bei monatlichen bzw. quartalsweisen Versteigerungen im Fleischbereich, weitgehend entschärft. Die Inhaberinnen und Inhaber von Zollkontingentsanteilen entscheiden selber darüber, ob sie von der Möglichkeit der Sicherstellung mittels Bank- oder anderer Garantie Gebrauch machen wollen. Die jüngsten Erfahrungen im Fleischbereich haben gezeigt, dass die Inhaberinnen und Inhaber von Zollkontingentsanteilen grossmehrheitlich vom neuen Instrument Gebrauch machen und sich so von grossen Kapitalbindungen befreien können.

2.1.1.4.2 Konzept

Vereinheitlichung der Zahlungsfristen

Die Zahlungsfristen für die Zuschlagspreise von versteigerten Zollkontingentsanteilen sollen vereinheitlicht werden. Damit lassen sich Unsicherheiten bezüglich der Ausnützung von Einfuhrrechten vermeiden. Diese Massnahme ist auch aus verwaltungsökonomischen Gründen angezeigt. Mit der Möglichkeit, die Sicherstellung der Zahlung durch eine Bank- oder andere gleichwertige Garantie zu gewährleisten, ist die Vereinheitlichung der Zahlungsfristen und des Beginns der Laufzeit dieser Fristen für die Zollkontingentanteilsinhaber und -inhaberinnen zumutbar.

Die ordentliche Zahlungsfrist für Zuschlagspreise wird für alle Versteigerungsverfahren in Artikel 19 Absatz 3 der Agrareinfuhrverordnung einheitlich auf 30 Tage nach Eröffnung des Zuschlages festgelegt. Die marktordnungsspezifischen Bestimmungen betreffend Zahlungsfristen in Artikel 19 der Schlachtviehverordnung werden aufgehoben.

Die Vereinheitlichung der Zahlungsfristen für die Zuschlagspreise aus der Versteigerung von Zollkontingentsanteilen führt zu wesentlichen Vereinfachungen bei der Zahlungskontrolle. Die Massnahme hat zur Folge, dass die Möglichkeit zur gestaffelten Zahlung der Steigerungspreise nach Artikel 19 Absatz 3 der SV für Kontingentsanteile, die für eine ganze Kontingentsperiode (Kalenderjahr) zugeteilt werden, hinfällig wird. Davon betroffen sind in erster Linie die Teilzollkontingente für Wurstwaren, für luftgetrocknetes Trockenfleisch sowie dasjenige für luftgetrockneten Rohschinken.

→ *Änderung der Agrareinfuhrverordnung und der Schlachtviehverordnung auf 1. Januar 2007.*

2.1.2 Milchwirtschaft

2.1.2.1 Ausgangslage

2.1.2.1.1 Heutige Milchmarktordnung

Milch ist seit je das strategisch wichtigste Produkt der schweizerischen Landwirtschaft und entsprechend gross ist auch der staatliche Einfluss. Liberalisierung und marktwirtschaftliche Neuorientierung im Rahmen der Agrarreform haben diesen Sektor deshalb in besonderem Masse gefordert. Auch wenn der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist, prägen liberale marktwirtschaftliche Prinzipien die heutige Milchwirtschaft.

Grundsätze

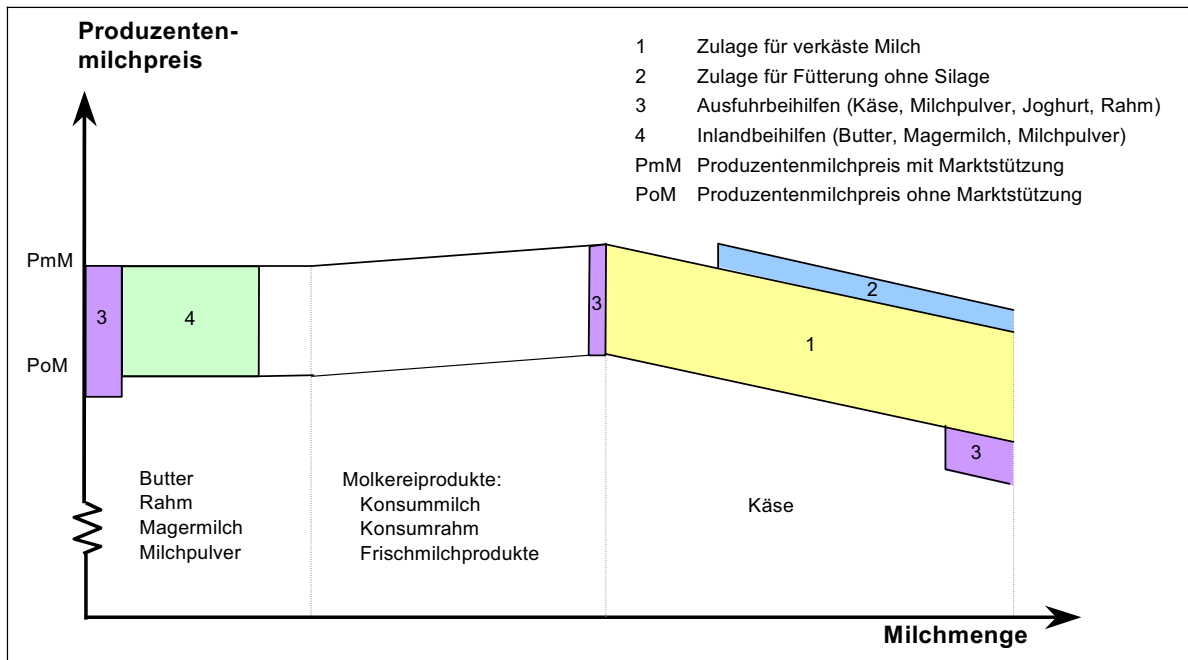
Der Bund greift nicht mehr direkt ins Marktgeschehen ein. Die Marktakteure bestimmen in unternehmerischer Selbstverantwortung über Produktion, Verwertung und Vermarktung von Milch und Milchprodukten. Die preisliche Konkurrenzfähigkeit des Sektors wird von der öffentlichen Hand mit Zulagen und Beihilfen unterstützt, Garantien irgendwelcher Art gibt es aber keine mehr. Einzig über die Einfuhrbestimmungen und durch die Milchkontingentierung beeinflusst der Bund das Angebot an Milch- und Milchprodukten auf dem Schweizer Markt.

Auch unter einer liberalen Ordnung sind Käseherstellung und Käsevermarktung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Milchsektors ausschlaggebend. Führt die „Lokomotive Käse“ gut, profitiert davon der ganze „Milchzug“. Das Ziel der heutigen Milchmarktordnung ist es deshalb, die Wertschöpfung in der Milchwirtschaft mit einer möglichst erfolgreichen Vermarktung von Käse im In- und Ausland zu optimieren.

Instrumente

Das Instrumentarium der aktuellen Milchmarktordnung setzt sich zusammen aus der Mengenregelung bei der Milchproduktion (Milchkontingentierung), aus der Marktstützung (Zulagen für verkäste und silagefrei produzierte Milch sowie differenzierte Beihilfen zugunsten des Absatzes im In- und Ausland) und aus dem Grenzschutz. Im Zusammenspiel der drei Bereiche kommt der Marktstützung heute eine dominierende Rolle für die Höhe des Produzentenmilchpreises zu. Ausschlaggebend dafür ist insbesondere die Höhe der Zulage auf der verkästen Milch, die den Käseerzeugerpreis anhebt. Gleichzeitig übt die Verkäsungszulage indirekt auch einen entsprechenden Einfluss auf den Produzentenmilchpreis im ungestützten Molkereibereich aus (Abbildung 36). Auch ohne spezifische Marktstützung mit öffentlichen Mitteln bleibt somit der Produzentenpreis für die Herstellung von Molkereiprodukten vergleichsweise hoch. Der Hersteller kommt zum Rohstoff Milch nur dann, wenn er dafür etwa jenen Preis zahlt, den der Käsefabrikant offerieren kann einschliesslich Verkäsungszulage (Hebelwirkung). Das Konsumentenpreisniveau für Molkereiprodukte ist deshalb ebenfalls entsprechend höher.

Abbildung 36 Einfluss der Marktstützung auf den Milchpreis



Butter und Magermilch fallen einerseits als Koppelprodukte bei der Herstellung anderer Milchprodukte an (z.B. bei der Käsefabrikation). Andererseits werden sie hergestellt, solange diese Milchverwertung für den Inlandmarkt lohnend ist. Der Markterlös dieser Produkte ist tendenziell eher tief (z.B. aufgrund der starken Konkurrenzierung des Milchfettes durch pflanzliche Fette). Die Beihilfen tragen dazu bei, dass das Niveau des Produzentenmilchpreises in diesem Bereich nicht alleine durch die schlechtere Wertschöpfung bestimmt wird. Gleichzeitig verhindert der Grenzschutz eine unverhältnismässige Konkurrenzierung durch gleichartige Importprodukte.

Die rechtlichen Grundlagen für Massnahmen zugunsten der heutigen Milchmarktstützung und für die Buttereinfuhr (Art. 37 bis 42 LwG) sind auf Ende 2008 befristet (Art. 188 Abs. 3 LwG). Zudem hat der Gesetzgeber durch die seinerzeitige Abbauverpflichtung der verfügbaren Kredite (ein Drittel innerhalb von 5 Jahren) Vorbehalte gegenüber den Stützungsmassnahmen angemeldet (Art. 187 Abs. 12 LwG). Bei der Ausgestaltung der künftigen Milchmarktordnung ist diesen Prämissen sowie den zu erwartenden internationalen Entwicklungen (insbesondere dem Abbau der produktgebundenen Stützung und der Abschaffung der Exportsubventionen als WTO-Verpflichtungen) Rechnung zu tragen.

Fazit

Die heutige Marktordnung unterstützt die Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit von Preisen und Mengen auf bestimmten Märkten. Sie wirkt stabilisierend auf das Marktgeschehen. Gleichzeitig bremst sie aber das innovative und dynamische Verhalten der Marktakteure, auch wenn diesbezüglich gegenüber früher Fortschritte über alle Branchenstufen hinweg zu verzeichnen sind. Die Milchkontingentierung hemmt die Strukturentwicklung und behindert damit den wirtschaftlichen Fortschritt. Zusammen mit dem Grenzschutz und den Marktstützungen führt sie zu einem deutlich höheren Produzentenmilchpreis als in der EU. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit bleibt gering und der unternehmerische Handlungsspielraum ausserhalb des geschützten Heimmarkts wird in hohem Masse eingeschränkt. Marktpotentiale

können oft nur ungenügend wahrgenommen werden und die Risikobereitschaft wird geschmälert. Darunter leidet wiederum die Wettbewerbsfähigkeit, deren Verbesserung für die Milchwirtschaft langfristig eine zentrale Herausforderung darstellt.

2.1.2.1.2 Entwicklung von Produktion und Verwertung

Milchproduktion und Milchverwertung

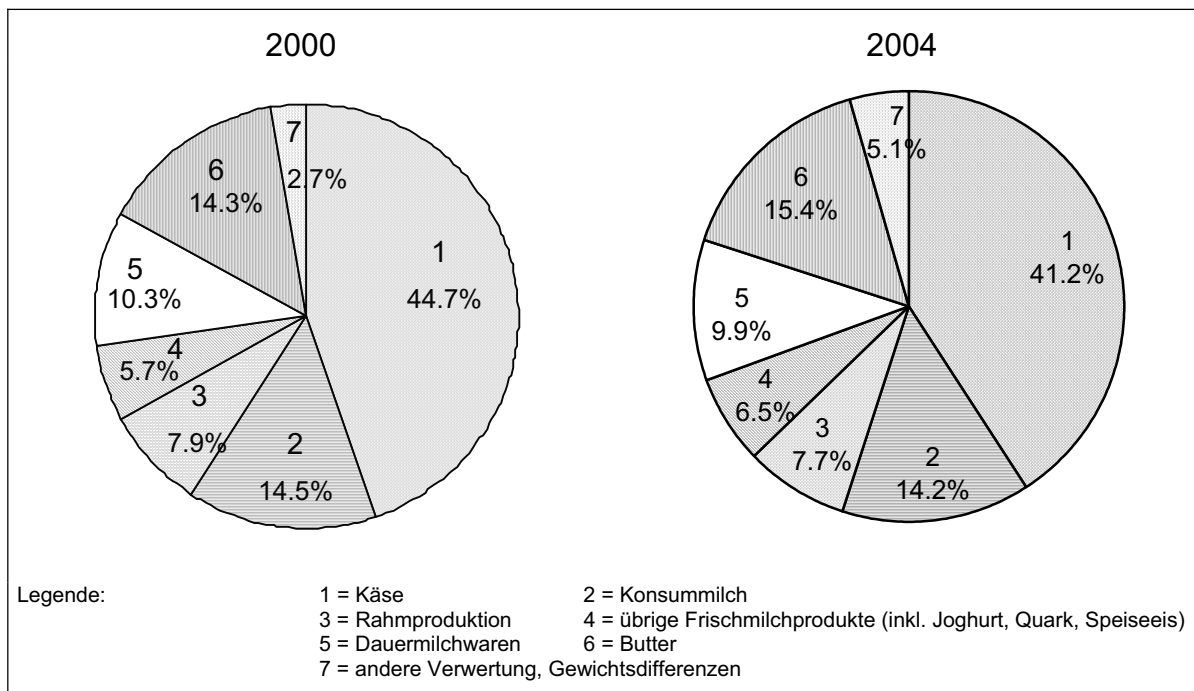
Tendenziell hat die Branche in den letzten Jahren eine restriktive Mengenpolitik verfolgt. Der Bundesrat hatte in den Milchjahren 2001/02 und 2002/03 die Kontingente noch um insgesamt 4,5 Prozent erhöht. Nachdem das Parlament im Jahr 2002 die Verantwortung zur Mengenfestlegung der Branche übertrug, wurde diese Erhöhung auf Antrag der Branche wieder rückgängig gemacht. Seither blieb die Menge unverändert. Im 2004 vermarkteten die Milchproduzenten insgesamt 3,19 Millionen Tonnen Milch.

Umgerechnet in Milchäquivalente⁷² wurden 2004 41,2 Prozent zu Käse und 15,4 Prozent zu Butter verarbeitet. Zu Konsummilch liessen sich im gleichen Zeitraum 14,2 Prozent der eingelieferten Milch verwerten. Aus den restlichen 30 Prozent wurden Rahm, Dauermilchwaren und diverse Frischmilchprodukte hergestellt (Abbildung 37).

Nennenswerte Verschiebungen in der Milchverwertung gab es zwischen 2000 und 2004 in der Käse-, Butter- und Milchpulverfabrikation. Im erwähnten Zeitraum ging die Emmentalerproduktion von 45 300 Tonnen auf rund 33 500 Tonnen zurück (-26%). Dieser Rückgang hatte zur Folge, dass rund 145 000 Tonnen Milch oder rund 4,6 Prozent der Milchmenge zu anderen Produkten verarbeitet werden musste. Rund die Hälfte davon wurde verbuttert. Etwa 85 000 Tonnen Milch wurden zusätzlich zu Milchpulver verarbeitet. Im Käsebereich konnte die Produktion von Mozzarella um 1 700 Tonnen (+15%) auf gut 13 300 Tonnen ausgedehnt werden.

⁷² Ein Milchäquivalent entspricht dem durchschnittlichen Fett- und Proteingehalt eines Kilogramms Milch (73 g)

Abbildung 37 Milchverwertung in Milchäquivalenten



Quelle: BLW

Aussenhandel Käse

Die Aussenhandelsbilanz beim Käse hat sich verschlechtert (Tabelle 28). Während die Einfuhren von Käse im Zeitraum 2000/2004 um 2,1 Prozent gewachsen sind, musste bei den Ausfuhren ein Rückgang von 5,5 Prozent in Kauf genommen werden. Bei der Käseausfuhr ist allerdings eine Trendwende feststellbar. Gegenüber dem Vorjahr nahmen die Exporte 2004 nämlich wieder um 1,4 Prozent zu.

Tabelle 28 Entwicklung der Ein- und Ausfuhren von Käse

Produkt	2000		2004		Abweichung	
	Ausfuhr t	Einfuhr t	Ausfuhr t	Einfuhr t	Ausfuhr %	Einfuhr %
Frischkäse	29	8 491	86	9 415	+195,2	+10,9
Reibkäse	130	312	96	748	-26,3	+139,6
Schmelzkäse	6 020	2 527	4 895	2 192	-18,7	-13,3
Schimmelkäse	16	2 346	3	2 151	-83,1	-8,3
Weichkäse	64	5 664	540	5 653	+744,1	-0,2
Halbhartkäse	7 033	4 617	7 733	4 917	+10,0	+6,5
Hartkäse	40 588	6 872	37 522	6 385	-7,6	-7,1
Total Käse	53 880	30 829	50 875	31 461	-5,6	+2,1

Quelle: BLW

Preisentwicklung

Produzentenpreise

Als Folge des Stützungsabbaus sank der Produzentenpreis für Milch zwischen 2000 und 2004 von rund 79,2 auf 74,6 Rappen. Der Produzentenpreis für Biomilch nahm in dieser Periode um 8,2 Rappen ab und lag 2004 bei rund 84 Rappen (Tabelle 29).

Tabelle 29 **Entwicklung der Produzentenpreise je Monat¹**

	2000	2004	Abweichung
	Rp./kg	Rp./kg	%
Januar	80,69	76,32	-5,4
Februar	80,19	75,86	-5,4
März	79,66	74,51	-6,5
April	78,28	72,31	-7,6
Mai	75,58	70,57	-6,6
Juni	78,33	73,08	-6,7
Juli	79,20	74,28	-6,2
August	80,23	76,15	-5,1
September	81,12	77,06	-5,0
Oktober	80,27	76,59	-4,6
November	79,60	75,14	-5,6
Dezember	79,72	74,93	-6,0
Jahresdurchschnitt	79,17	74,63	-5,7

¹ gewichtet nach zugekaufter Milchmenge

Quelle: BLW

Konsumentenpreise

Die Konsumentenpreise haben sich seit 1993 unterschiedlich entwickelt. Günstiger geworden sind jene Produkte, für die der Bund weder Zulagen noch Beihilfen ausgerichtet hat (Milch und Rahm). Kaum verändert haben sich dagegen die Preise für Käse und Butter. Zur Förderung des Absatzes wurden beide Produkte seit je durch entsprechende Bundesmassnahmen verbilligt. Die Reduktion dieser Stützungs-massnahmen führte zu einer Senkung des Produzentenmilchpreises. Die tieferen Produzentenpreise konnten bei Butter und Käse nicht an die Konsumenten weiter gegeben werden, weil die Stützungs-mittel entsprechend abgebaut wurden.

Tabelle 30 Entwicklung der Konsumentenpreisindizes für Milchprodukte

	Mai 1993	2004 ¹	Veränderung in %
Milch	100	83,9	-16,1
Käse	100	101,5	+1,5
Rahm	100	76,8	-23,2
Butter	100	97,5	-2,5

¹ Jahresdurchschnitt

Quelle: BFS

Tabelle 31 zeigt eine feinere Aufspaltung der Produktgruppen. Dargestellt ist die Konsumentenpreisentwicklung zwischen 2000 und 2004 für einzelne Produkte. Dabei wird ersichtlich, dass sich innerhalb einer Produktgruppe die Konsumentenpreise einzelner Produkte durchaus unterschiedlich entwickelt haben.

Tabelle 31 Entwicklung der Konsumentenpreise¹

		2000	2004	Abweichung
		Fr.	Fr.	%
Konsummilch				
Vollmilch Past	1 l	1,55	1,54	-0,6
Milchdrink UHT	1 l	1,58	1,52	-3,8
Käse (Inland)				
Emmentaler surchoix	1 kg	20,18	19,93	-1,2
Greyerzer surchoix	1 kg	20,17	20,54	+1,8
Sbrinz	1 kg	20,77	22,71	+9,3
Tilsiter surchoix	1 kg	17,47	17,34	-0,7
Appenzeller surchoix	1 kg	19,47	19,81	+1,7
Raclettekäse	1 kg	19,14	19,15	+0,1
Mozzarella 45% (F.i.Tr.)	150 g	2,30	2,20	-4,3
Butter				
Vorzugsbutter	200 g	2,97	3,14	+5,7
Die Butter, Kochbutter	250 g	2,94	2,96	+0,7
Konsumrahm				
Vollrahm UHT 35%	½ l	4,83	4,50	-6,8
Kaffeerahm UHT 15%	½ l	2,49	2,41	-3,2
Joghurt				
Fruchtjoghurt	180 g	0,69	0,68	-1,4

¹ Durchschnitt Schweiz, gewichtet

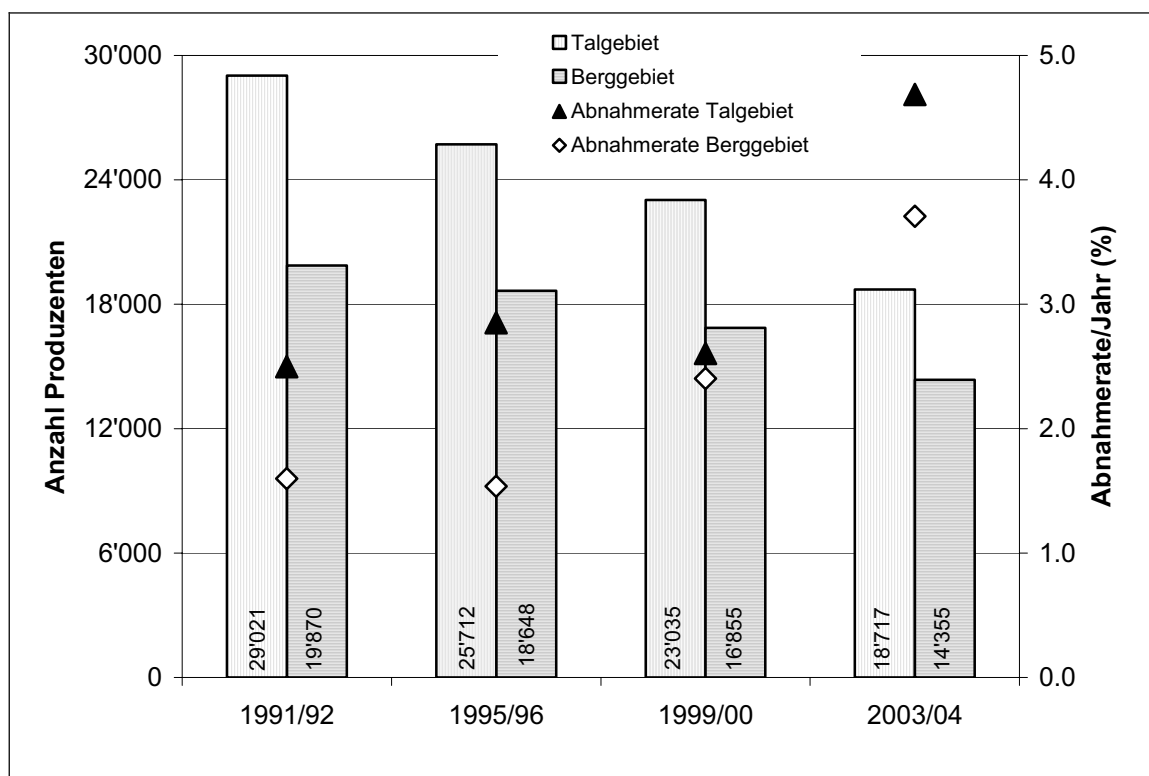
Quelle: BLW

Strukturentwicklung auf Stufe Produktion

Seit Einführung der neuen Milchmarktordnung im Jahre 1999 haben im Talgebiet 4 318 (-19%) und im Berggebiet 2 500 (-15%) Produzenten die Vermarktung von Milch eingestellt (Abbildung 38). Dies entspricht einer jährlichen Abnahmerate von 4,3 Prozent. Im Vergleich zur Periode 1991 – 1999 hat sich der Rückgang zwischen

2000 und 2004 deutlich verstärkt. Die Ursache des beschleunigten Strukturwandels dürfte bei der Einführung des Kontingentshandels zu suchen sein. Produzenten, die in der Milchproduktion verbleiben wollen, konnten durch den Erwerb von Kontingenten ihre Produktion ausdehnen. Produzenten, die bei der Milch keine Perspektiven mehr sahen, konnten mit dem Erlös aus dem Kontingentsverkauf einen neuen Betriebszweig aufbauen oder Schulden tilgen.

Abbildung 38 Entwicklung der Anzahl Produzenten



Quelle: BLW

Die Summe der an die Ganzjahres- und der Sömmerungsbetriebe verteilten Kontingente blieb seit Einführung des Kontingentshandels nahezu konstant. In der Kontingentierungsperiode 2003/04 erreichten die Grundkontingente inklusive der Zusatzkontingente einen Wert von 3,15 Millionen Tonnen.

Wegen der grossen Anzahl Produzenten, welche die Vermarktung von Milch einstellten, erhöhte sich das durchschnittliche Kontingent seit dem Milchjahr 1991/92 um rund 31 000 kg und erreichte 2003/04 einen Wert von rund 92 000 Kilogramm. Im Talgebiet fiel die Erhöhung mit 40 000 Kilogramm markanter aus und führte zu einem Durchschnittskontingent von rund 110 000 Kilogramm. Im Berggebiet stieg das durchschnittliche Kontingent im gleichen Zeitraum um 20 000 auf rund 68 500 Kilogramm.

Erwartungsgemäss waren es kleinere Betriebe, die die Milchproduktion eingestellt haben (Tabelle 32). Der Anteil der Betriebe mit einer Jahresproduktion von mehr als 100 000 Kilogramm nahm dagegen um rund 6 000 Einheiten zu. Heute verfügen aber immer noch fast zwei Drittel der Produzenten über ein Kontingent von weniger als 100 000 Kilogramm.

Tabelle 32 Anzahl Produzenten nach Kontingentsgrössenklasse

Kontingentsklasse	Anzahl Produzenten			
	1991/92	1995/96	1999/00	2003/04
1 bis 100 000 kg	43 571	37 249	31 493	21 721
100 000 bis 200 000 kg	5 052	6 338	7 701	9 463
mehr als 200 000 kg	268	729	696 ¹	1 888
Total	48 891	44 316	39 890	33 072

¹ Die Abnahme zwischen den Milchjahren 1995/96 und 1999/00 ist rein technischer Natur und hängt mit der Aufhebung der Betriebszweiggemeinschaften per 1. Mai 1999 zusammen.

Quelle: BLW

Die durchschnittliche Fläche der Milchproduktionsbetriebe im Talgebiet nahm zwischen 1991/92 und 2003/04 von 18 auf rund 22 Hektaren zu (+22%). Jene der Betriebe im Berggebiet von 16 auf rund 19 Hektaren (+19%).

Der Anteil der Betriebe mit weniger als 10 Hektaren nahm zwischen 1991 und 2004 von 25 Prozent auf 16 Prozent ab, während jene über 20 Hektaren von 28 Prozent auf 41 Prozent zunahmen (Tabelle 33).

Tabelle 33 Anteil der Milchproduzenten nach Betriebsgrössenklasse

Betriebsgrösse in ha	1991/1992	1995/1996	1999/2000	2003/2004
	Anteil Produzenten in %			
0 bis 10	24,6	21,8	20,2	15,6
10 bis 20	47,8	45,1	47,1	43,3
>20	27,6	33,2	32,7	41,1

Quelle: BLW

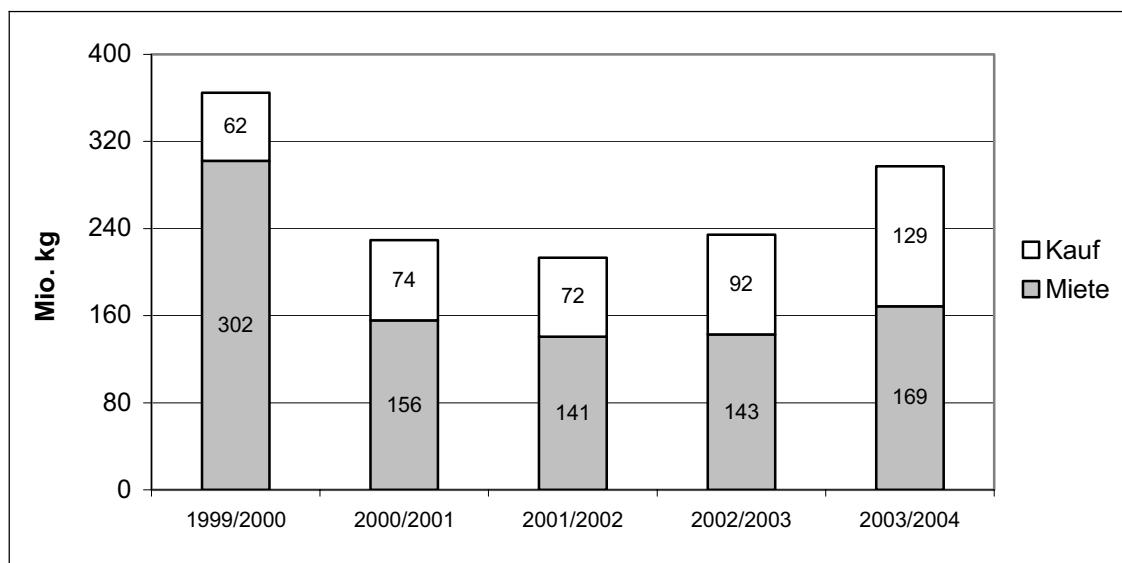
Kontingentshandel

Wie aus Abbildung 39 hervorgeht, hat die Diskussion rund um den Ausstieg aus der Milchkontingentierung den Handel mit Kontingenten belebt. Die Zunahme bei Kauf und Miete von Kontingenten dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich viele Produzenten mit einer Aufstockung des Kontingentes eine bessere Ausgangslage für die künftige Milchproduktion versprechen.

Seit Einführung des Kontingentshandels am 1. Mai 1999 wurden insgesamt 429 Millionen Kilogramm Kontingente gekauft und 910 Millionen Kilogramm zugemietet (Abbildung 39). Schätzungen zufolge dürften die Kosten für Miete und Kauf von Kontingenten in den letzten 5 Jahren insgesamt rund 725 Millionen Franken erreicht haben⁷³.

Im Jahr 2004 entsprach der Anteil gemieteter und zugekaufter Kontingente rund 28 Prozent der insgesamt zugeteilten Kontingente.

⁷³ Die Schätzungen beruhen auf Preisannahmen für den Kauf bzw. die Miete eines Kilogramms Milch von 1.40 Franken bzw. 10 Rappen in den Milchjahren 1999/00 bis 2002/03 und von 1.60 Franken bzw. 15 Rappen in der Periode 2003/04.

Abbildung 39 Menge gehandelter Kontingente


Quelle: BLW

Aufzuchtverträge

Grundsätzlich sind Kontingentsübertragungen vom Berg- ins Talgebiet verboten; der Bundesrat kann jedoch Ausnahmen vorsehen (Art. 32 LwG). Nach Artikel 4 der Milchkontingentierungsverordnung⁷⁴ können Kontingente vom Berg- ins Talgebiet übertragen werden, wenn der Talbauer dem Bergbauern die Aufzucht seines Rindviehs überlässt. Die Massnahme hat die Zusammenarbeit zwischen den Betrieben unterstützt. Sie trug zu einer den regionalen Bedingungen angepassten Entwicklung der Betriebe im Berggebiet bei; je nach Region spezialisieren sich die Betriebe zunehmend in Richtung Milch- oder Fleischproduktion.

Tabelle 34 Kontingentsübertragungen als Folge eines Aufzuchtvertrages¹

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Kontingentsübertragung in t	4 156	6 826	5 518	6 404	8 918

¹ gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b MKV

Quelle: BLW

Zusatzkontingente

Die Zusatzkontingente wurden im Jahre 1980 kurz nach der Milchkontingentierung eingeführt. Mit dieser Massnahme werden den Produzenten des Talgebietes für ein Milchjahr Zusatzkontingente gewährt, wenn sie Tiere aus dem Berggebiet zukaufen. Nach einer Lockerung verschiedener Bestimmungen (Öffnung der Zukaufperiode, Verzicht auf Herdebucheintrag) und nach Erhöhung des Zusatzkontingentes ab 1. Mai 2001 von 1 500 auf 2 000 Kilogramm Milch pro zugekauftes Tier hat sich die Anzahl Tiere, die jährlich über diesen Kanal abgesetzt wird, von 16 000 auf 20 000 erhöht (Tabelle 35). Für diese Tiere werden den Talbauern jährlich rund 40 000 Tonnen Zusatzkontingente (1,2 Prozent der gesamten Kontingentsmenge) zugeteilt.

⁷⁴ MKV; SR 916.350.1

Tabelle 35 Entwicklung der Zusatzkontingente

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Zusatzkontingente in t	23 348	27 160	24 665	43 616	38 190
Anzahl berechnete Tiere	15 565	18 107	16 444	21 808	19 095

Quelle: BLW

Strukturentwicklung auf Stufe Verwertung

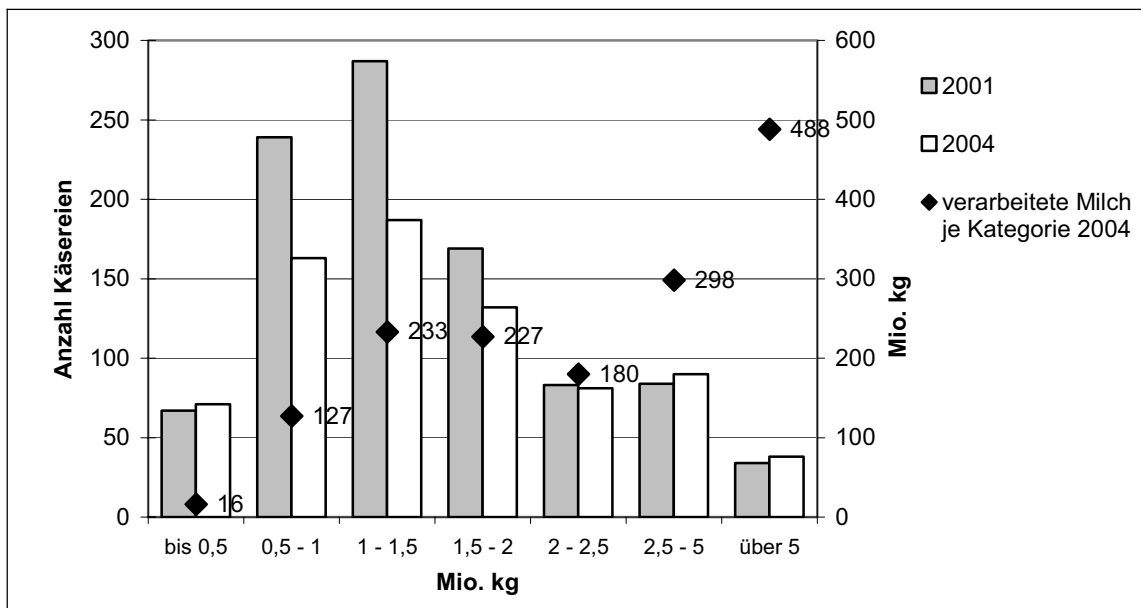
Im Bereich der Milchverarbeitungs- und -handelsbetriebe hat in den vergangenen Jahren eine spürbare Konzentration stattgefunden. Über die Zeit vor Einführung der AP 2002 gibt Tabelle 36 einen Überblick.

Tabelle 36 Arbeitsstätten nach der Art der Produktion

Art der Produktion	Arbeitsstätten			
	1995	1998	2001	Veränderung 1998-2001
Frischprodukte	204	159	124	-35
Käse	1 190	1 108	986	-122
Butter	4	2	2	0
Glaces, Sorbets	14	17	26	+9
Anderes	33	23	10	-13

Quelle: BFS

Beim Übergang in die neue Milchmarktordnung auf 1. Mai 1999 hat insbesondere im Bereich der Käsereien eine verstärkte Strukturentwicklung eingesetzt (Abbildung 40). Während im Jahre 2001 noch 75 Prozent der Käsereien eine halbe Million bis zwei Millionen Kilogramm Milch verarbeiteten, sank ihr Anteil im Jahre 2004 auf knapp zwei Drittel. Eine ähnliche, wenn auch nicht so ausgeprägte Entwicklung ist bei den Molkereien zu beobachten.

Abbildung 40 Anzahl Käsereien je Grössenklasse

Quelle: TSM

Fazit

Die Milchkontingentierung hat die Milchmenge wirksam begrenzt. Mit der Einführung des Kontingentshandels verlagerte sich die Produktion verstärkt in grössere Betriebe. Bei der Milchverwertung sind leichte Verschiebungen festzustellen. Insbesondere als Folge des schleppenden Absatzes beim Emmentaler ging der Anteil der zu Käse verarbeiteten Milch zwischen 2000 und 2004 um 4 Prozentpunkte auf 41 Prozent zurück.

2.1.2.1.3 Internationale Entwicklungen

Die Wettbewerbssituation

Auf Stufe Milchproduktion zeigt sich beim Milchpreis eine Differenz von rund 25 bis 30 Rappen zum europäischen Niveau, welches bei durchschnittlich 45 Rappen je Kilo Milch liegt (Januar bis Juni 2005). Je nach Art der Milchverarbeitung schwankt dieser Wert innerhalb der EU allerdings beträchtlich. Durch die Marktstützung werden in der Schweiz rund zwei Drittel dieser Rohstoffpreisdifferenz ausgeglichen. Ferner tragen der Grenzschutz und die Ausfuhrbeiträge im Rahmen des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten („Schoggigesetz“) dazu bei, dass neben den Käsereien und Molkereien auch die milchverarbeitende Industrie mit ihren Produkten im In- und Ausland preislich konkurrenzfähig bleibt.

Milchpolitik der EU

Wie die Schweiz hat auch die EU in den letzten Jahren wichtige Reformschritte in der Agrarpolitik vollzogen. Unter Ziff. 1.3.1.3 wird darauf näher eingegangen. Teilweise sind dabei zeitverschoben grundsätzliche Ziele und spezifische Massnahmen der schweizerischen Reform übernommen worden, so zum Beispiel die Entkopplung von Einkommen und Preispolitik (Reform GAP 1992) oder die Massnahmen für

die Entwicklung einer multifunktionalen, wettbewerbsfähigen europäischen Landwirtschaft (Agenda 2000). Einen weiteren grundlegenden Reformschritt haben die Agrarminister im Juni 2003 in Luxemburg verabschiedet. Diese Beschlüsse werden zwischen 2005 und 2013 umgesetzt und orientieren sich weiterhin an den Zielen der Agenda 2000. Kernelemente darin sind der Ersatz produktionsabhängiger Transferzahlungen durch eine Betriebsprämie, welche ihrerseits von der Einhaltung vorgegebener Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz usw. abhängig ist (sog. Cross-compliance). Ferner wird die erwähnte Prämie für Grossbetriebe reduziert, um zusätzliche Mittel für die ländliche Entwicklung zu öffnen (sog. Modulation). Diese Instrumente werden durch Massnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes und zur Einhaltung der jeweiligen Agrarhaushalte ergänzt. Für die europäische Milchwirtschaft bedeutungsvoll ist zudem die Senkung des Interventionspreises für Butter (25% zwischen 2004 und 2007) und für Magermilchpulver (15% bis 2006), sowie die schrittweise Kürzung der Interventionsmenge bei Butter (von 70 000 t auf noch 30 000 t im 2007). Auch wird es keinen europäischen Richtpreis mehr geben für Milch. Eine finanzielle Kompensation je Tonne Milchquote von 11,81 Euro im 2004 bis 35,5 Euro ab 2006 soll dem europäischen Milchbauern die Einkommensperspektive verbessern. Diese Ausgleichszahlungen stehen auch im Zusammenhang mit der Verlängerung der Milchquotenregelung bis 2014/15 und den ab 2006 vorgesehenen jährlichen Mengenerhöhungen, die den Milchpreis tendenziell nach unten drücken werden.

Abkommen mit der EU

Für die Schweizer Milchwirtschaft sind die als Bilaterale I und II bekannten Abkommen mit der EU von grosser Bedeutung. Im Rahmen des Agrarabkommens mit der EU (Bilaterale I) nimmt das Käseabkommen eine dominierende Stellung ein. Mit der kontinuierlichen gegenseitigen Öffnung der Käsemärkte bis hin zur vollständigen Liberalisierung im Sommer 2007 wird für das mit Abstand wichtigste landwirtschaftliche Exportprodukt die europäische Konkurrenzfähigkeit zur grossen Herausforderung. Sie bringt aber der schweizerischen Milchwirtschaft gleichzeitig auch den freien Zugang auf einen kaufkräftigen und hinsichtlich Konsumgewohnheiten ähnlich gelagerten europäischen Käsemarkt. Könnte der schweizerische Anteil am Käsekonsum der EU mittel- bis längerfristig um einen Prozentpunkt gesteigert werden (von 0,5 auf 1,5%), so würde dies eine Erhöhung der inländischen Milchproduktion um rund ein Viertel ermöglichen.

Wichtig ist ebenfalls die Revision des Protokolls Nr. 2 des Freihandelsabkommens mit der EU (Bilaterale II). Es verbessert den Zugang landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse auf den europäischen Markt. Sie enthalten meistens auch Grundstoffe auf Milchbasis (z.B. Schokolade). Allerdings muss, wie bereits erwähnt, mit dem Wegfall dieser Exportstützung im Rahmen der WTO-Verhandlungen gerechnet werden.

Schliesslich ist die Osterweiterung der EU mit 10 neuen Mitgliedsländern zu erwähnen. Aus heutiger Sicht wirkt sich diese Erweiterung allerdings kaum auf den Schweizer Milchmarkt aus. Einige der zur EU gestossenen Ost- und mitteleuropäischen Staaten weisen zwar ein grosses landwirtschaftliches Potential auf, doch sind noch vorhandene Strukturdefizite nicht in wenigen Jahren aufzuholen. Eher sollten unter der um rund 75 Millionen gewachsenen EU-Bevölkerung zusätzliche Kunden für die schweizerische Käsewirtschaft gewonnen werden können.

WTO

Der Abschluss der Doha-Runde ist aus heutiger Sicht nicht vor 2006 zu erwarten (vgl. Ziff. 1.3.1.2). Mit einer Umsetzung von Beschlüssen ist folglich in der Zeitperiode 2008 bis 2012 und später zu rechnen. Beim Zutritt auf den Milchmarkt muss von einem substantiellen Abbau des heute bestehenden Grenzschutzes im Nicht-Käsebereich ausgegangen werden. Zudem wird bei der produktgebundenen Stützung mit einer Halbierung der heute zulässigen Mittel und bei den Exportsubventionen mit deren totalen Abschaffung gerechnet. Sowohl bei der internen Stützung wie bei den Exportbeiträgen haben autonome Massnahmen die Ausgangslage für die Umsetzung von Verpflichtungen aus WTO-Vereinbarungen bereits verbessert.

Im WTO-Kontext ist die Notifizierung der Verkäsungszulage zu beachten. Die Massnahme ist heute sowohl in der Amber- als auch in der Greenbox aufgeführt. Es ist davon auszugehen, dass sie insbesondere nach Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahre 2009 nicht mehr in der Greenbox Platz hat. Durch die generell massive Reduktion bei der Marktstützung – eingeschlossen die Halbierung der Verkäsungszulage – wird der Spielraum in der Amberbox grösser. Auch nach Abschluss der Doha-Runde sollte diese Massnahme deshalb nicht in Frage gestellt sein.

Fazit

Der Weg der schweizerischen Milchwirtschaft zu einem prosperierenden Zweig unserer Volkswirtschaft führt auf allen Stufen über die unternehmerische Kompetenz, national und international die eigenen Stärken in Wertschöpfung umzumünzen. Zusammen mit den Direktzahlungen sollen sich auch in Zukunft angemessene Einkommen aus der Milchproduktion erzielen lassen. Als Stärken der schweizerischen Milchwirtschaft gelten national und international die Qualität und Vielfalt der Produkte, Innovationskraft der Verarbeiter sowie die Spezialisierung in die Rohmilchkäseherstellung. Verpflichtungen aus Abkommen mit der EU und im Rahmen der WTO beeinflussen diese Wertschöpfung und erhöhen den Wettbewerbsdruck. Sie öffnen aber gleichzeitig auch den Zutritt auf neue Märkte und sichern damit dem Milchsektor Entwicklungspotential.

2.1.2.1.4 Studien und Branchenmeinungen

Für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik haben sowohl das Bundesamt für Landwirtschaft wie auch die Branche verschiedene Studien in Auftrag gegeben. Nachfolgend werden die entsprechenden Studien und die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen in geraffter Form dargestellt. Schliesslich wurden die Branchenvertreter zu einem Hearing eingeladen, an welchem sie sich zur künftigen Ausgestaltung der Agrarpolitik äussern konnten. Die diesbezüglichen Erwartungen und Vorstellungen der Hearingsteilnehmer werden am Schluss dieses Kapitels kurz dargelegt.

Studien zur Aufhebung der Milchkontingentierung und Umlagerung der Mittel für die Milchpreisstützung in eine Direktzahlung an die Milchproduzenten

Für die Beurteilung der Auswirkungen einer Aufhebung der Milchkontingentierung, den Abbau der Marktstützung sowie die geplante Umlagerung der damit frei werdenden finanziellen Mittel in Direktzahlungen hat das Bundesamt für Landwirtschaft folgende Studien in Auftrag gegeben:

- Evaluation der Milchkontingentierung: Vorstudie mit Schwerpunkt Wirkungsanalyse. B. Lehmann et al., Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, August 2000.
- Milchmarktanalyse; Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft, MAAP 2002. B. Koch und P. Rieder, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Februar 2002.
- Evaluation des Milchmengenmanagements; Hauptstudie (Effektivitäts- und Effizienzanalyse). B. Lehmann et al., Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, September 2001.
- Folgestudien, Teil 1 bis 4, sowie Synthese:
 - Teil 1: Betriebswirtschaftliche Analyse der Umlagerung der Stützung vom Produkt zu Produktionsfaktoren im Milchsektor (Talgebiet). B. Lehmann und C. Gerwig, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Oktober 2002.
 - Teil 2: Strategien für Bergbetriebe im Hinblick auf künftige Rahmenbedingungen für den Milchsektor. B. Lehmann et al., Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Oktober 2002.
 - Teil 3: Strukturelle Auswirkungen auf das Berggebiet. P. Rieder und C. Flury, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Oktober 2002.
 - Teil 4: Sektorale Auswirkungen der Aufhebung der Milchkontingente und Umlagerung der Stützung. S. Pfefferli, G. Mack und S. Mann, Agroscope FAT Tänikon, Februar 2003.
 - Synthese: Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Umlagerung der Milchpreisstützung. C. Flury et al., Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Agroscope FAT Tänikon und BLW, März 2003.
- Studie zur Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Januar 2005.
 - Teilprojekt A: Entwicklung der Strukturen und des Angebots der Rindviehhaltungsbetriebe in der Schweiz. B. Lehmann und C. Gerwig, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Dezember 2004.
 - Teilprojekt B: Milch- und Fleischmarktanalysen unter verschiedenen Rahmenbedingungen, P. Rieder und C. Flury, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Dezember 2004.
 - Teilprojekt C: Regionale und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, S. Pfefferli und G. Mack, Agroscope FAT Tänikon, Dezember 2004.
 - Synthese: Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011. C. Flury, C. Gerwig, G. Mack, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, Januar 2005.

Aus den erwähnten Studien lassen sich für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Milchwirtschaft muss das zentrale Ziel darstellen. Die staatlichen Interventionsmass-

nahmen sind in Zukunft so auszugestalten, dass die notwendigen Strukturpassungen bei Produktion und Verarbeitung nicht behindert werden.

- Beim Grenzschutz für Käse besteht zurzeit auf Grund des bilateralen Käseabkommens kein Handlungsbedarf. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist hingegen die heutige Verteilung der Zollkontingente für die Einfuhr von Butter nach Inlandleistung nicht optimal.
- Die Milchkontingentierung ist möglichst bald aufzuheben. Damit sich die Milchproduzenten und -verarbeiter an die neuen Rahmenbedingungen anpassen können, sind die Massnahmen schrittweise auf einen Milchmarkt ohne Angebotskontingentierung auszurichten und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sind die Zulagen und Beihilfen für die Milchpreisstützung in RGVE-Beiträge für Milchproduzenten umzuwandeln.

Wertvolle Erkenntnisse konnten vor allem über das Ausmass der Kosteneinsparungen, die erforderliche Betriebs- und Bestandesgrösse für eine erfolgreiche Milchproduktion, die zu erwartende Preisentwicklung, die Auswirkungen einer Umlagerung der finanziellen Mittel für die Milchpreisstützung in Direktzahlungen sowie das Angebotsverhalten der Produzenten gewonnen werden,:

- Mit einer ersten Ausdehnung der Produktion um 10 000 Kilogramm können Betriebe bei einem mittleren Kontingent 70 000 bis 80 000 Kilogramm (Stand 2002) die Kosten im Durchschnitt um 2 bis 3 Rappen pro Kilogramm Milch senken. Erwartungsgemäss verringert sich die potenzielle Kostensenkung mit wachsendem Produktionsvolumen (abnehmender Grenznutzen). Je nach Betriebstyp kann das in der Ausdehnung der Produktion liegende Kostensenkungspotenzial ein Zusatzeinkommen von bis zu 35 000 Franken bringen. Damit der Effekt der Kosteneinsparung nicht verloren geht, muss die Menge allerdings ohne Erwerb von Milchkontingenten ausgedehnt werden können. Auch wenn mit dem Wachstum der Betriebe die Produktionskosten beträchtlich gesenkt werden können, genügt dies nicht, um die Schweizer Produzenten gegenüber den europäischen Nachbarn rasch wettbewerbsfähiger zu machen.
- Bei einem tieferen Milchpreis werden vor allem Betriebe mit ungünstigen Produktionsvoraussetzungen oder starker Verschuldung unter Druck geraten. Wer wettbewerbsmässig nicht Schritt halten kann, wird die Milchproduktion einstellen oder gar den Betrieb aufgeben. Das ermöglicht den anderen Betrieben zu wachsen. Wer weiter erfolgreich in der Milchproduktion tätig sein will, wird die Milch Verwertern verkaufen, welche Produkte mit hoher Wertschöpfung herstellen. Betriebe im Berggebiet mit ungünstigen Produktionsvoraussetzungen dürften sich in der Folge vermehrt auf die Mutterkuhhaltung und auf die Remontenaufzucht für die Talbetriebe spezialisieren. Sind die Produktionsvoraussetzungen und die Wertschöpfung aus der Milch günstig, so wird es auch in Zukunft im Berggebiet Betriebe geben, die für den Markt Milch produzieren.
- Die Rahmenbedingungen für die Milchproduktion und die Instrumente für die Marktstützung beeinflussen die Betriebsgrösse, die Art der Bewirtschaftung eines Betriebes, den dazu passenden Kuhtyp und das Produktionsvolumen. Werden weiterhin Zulagen und Beihilfen gewährt, so führt dies ohne Mengengrenzung zu einer Ausdehnung der Milchproduktion. Betriebe mit intensiver Milchproduktion haben gegenüber extensiv bewirtschaftenden Betrieben vor allem dann Kostenvorteile, wenn sie Kühe mit hoher Milchleistung halten. Um

das in diesen Kühen steckende Potenzial nutzen zu können, muss gehaltreiches (Kraft-)Futter verabreicht werden. Die Mindestfläche, bei welcher Betriebe noch ein Auskommen finden, ist vergleichsweise kleiner als bei einer Umlagerung der Mittel in Direktzahlungen, aber mit einer entsprechend intensiven Bewirtschaftung der Fläche verbunden.

- Auch bei einer Weiterführung der Milchkontingentierung würde der Milchpreis in den kommenden Jahren spürbar sinken. Dies vor allem deshalb, weil mit der Umlagerung der Milchpreisstützung der direkte Stützungseffekt aufgehoben wird. Weiter kann aufgrund der bilateralen Verträge mit der EU ab Mitte 2007 Käse zollfrei in die EU exportiert und ebenso zollfrei von dort importiert werden. Der freie Zutritt zum EU- und zum Schweizer Käsemarkt wird zu einer Angleichung der Preise auf Grosshandelsstufe führen. Wenn die Schweizer Anbieter keine Marktanteile verlieren wollen, so müssen diese den Käse ebenso günstig anbieten wie jene aus der EU. Damit dies möglich ist, müssen die Verarbeiter die Milch im Vergleich zur EU auch zu konkurrenzfähigen Preisen kaufen können. Ohne entsprechende Preisstützungsmassnahmen wird sich unser Milchpreis daher dem tieferen Preisniveau der EU anpassen.
- Wird die Marktstützung von 2007 bis 2011 leicht abgebaut, jedoch grundsätzlich weitergeführt, und geht man ab 2007 von konstanten Bundesmitteln aus, so dürfte sich der Milchpreis bis im Jahr 2011 im Bereich von 60 Rappen einpendeln. Aufgrund rückläufiger Rindviehbestände je Hektare Grünland ist von einer rückläufigen Fleischproduktion auszugehen.
- Bei einer vollständigen Umlagerung der Milchstützung in Raufutterbeiträge für Milchkühe würde der Milchpreis bis ins Jahr 2011 in den Bereich von 42 bis 50 Rappen sinken. Bei einem Preis von 42 Rappen würde die Produktion um ca. 3 Prozent eingeschränkt. Ein Milchkuhbeitrag in der Höhe von 700 Franken trüge jedoch zu einer Stabilisierung der Milchmenge auf dem heutigen Niveau bei. Aufgrund rückläufiger Rindviehbestände je Hektare Grünland dürfte die Fleischproduktion tendenziell zurückgehen.
- In einem WTO-Marktumfeld mit einer strengen Zollabbauformel würde sich der Milchpreis bei einer vollständigen Umlagerung der Marktstützung bei 42 Rappen einpendeln, wobei auch hier die Mengenentwicklung den effektiven Preis beeinflusst. Die Modellrechnungen ergeben zusätzliche Fleischimporte (+30%), die zu einem Preisrückgang für Fleisch von gut 20 Prozent bis im Jahr 2011 führen (Basisjahr 2001).
- Neben den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hängt die Preisentwicklung für Milch stark von den Reaktionen der Konsumenten auf Preisveränderungen sowie von den Konsumpräferenzen für Schweizer Milchprodukte ab. Der Preisdruck erhöht sich, wenn von einer unelastischeren Nachfragereaktion ausgegangen wird oder wenn mit zusätzlichen Importen oder reduzierten Exporten gerechnet wird.

Schlussfolgerungen aus den Studien

In den Studien wurden auch Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung unserer künftigen Agrarpolitik gezogen:

- Die agrarpolitischen Ziele lassen sich künftig ohne Milchkontingentierung besser und volkswirtschaftlich effizienter erreichen als mit einer Angebotsbegrenzung⁷⁵.
- In einem kompetitiven Umfeld (offener Käsemarkt gegenüber der EU und weniger produktgebundene Stützung) führt eine nicht eingeschränkte Milchproduktion schneller zu wettbewerbsfähigen und rentablen betrieblichen Milchproduktionsstrukturen.
- Verschiebungen im Milchmarkt und bei der Milchproduktion dürften in Zukunft kaum negative Auswirkungen auf den Gesamtfleischmarkt (Rind, Kalb) haben. Eine Verlagerung der Betriebe von der Milch- in Richtung Fleischproduktion sollte nicht zu einem Anstieg der Fleischproduktion führen⁷⁶.
- Das Berggebiet kann auch ohne Kontingentierung in der Milchproduktion eine wichtige Rolle einnehmen, wenn die Strukturen den Erfordernissen angepasst und die sich bietenden Absatzchancen wahrgenommen werden.
- Von einem RGVE-Beitrag für Milchkühe würde insgesamt in erster Linie die Tal- und Hügelregion profitieren. Im Berggebiet hingegen vermag die Umlagerung in RGVE-Beiträge die Einkommensverluste weniger gut zu kompensieren⁷⁷. Folglich sollte über eine andere Massnahme ein Ausgleich geschaffen werden.

Weitere Untersuchungen zu den Auswirkungen der AP 2011

Die gewählten Szenarien der Studien zur Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011 entsprechen mittlerweile nicht mehr genau der aktuellen Strategie, wie sie mit der AP 2011 verfolgt wird. Die Autoren der Studie wurden deshalb beauftragt, mit ihren Modellen auch die Auswirkungen des in diesem Bericht vorgeschlagenen Szenarios zu rechnen. Die Ergebnisse werden für die Erarbeitung der Botschaft zur AP 2011 erwartet.

Studie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet

Die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL) arbeitet an einem interdisziplinären, praxisbezogenen Projekt zum Thema „Entwicklung von Strategien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchbranche im Berggebiet unter Berücksichtigung der Multifunktionalität“. In ausgewählten Gebieten wird auf konkreten Betrieben schwerpunktmässig Fragen einer kostengünstigen Milchproduktion, der innovativen Milchverwertung und der regionalen Wertschöpfung nachgegangen. Das Projekt wurde 2003 begonnen und soll im August 2007 beendet werden.

Das Forschungsteam untersucht die Folgen, welche die Liberalisierung des Milchmarktes mit sich bringt und versucht Wege aufzuzeigen, wie auch unter diesen Bedingungen im Berggebiet weiterhin Milch produziert werden kann. Bei der Milchpro-

⁷⁵ Lehmann B. et al. (2001), Evaluation des Milchmengenmanagements (Hauptstudie), Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich

⁷⁶ Flury C., Gerwig C. und Mack G. (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich

⁷⁷ G. Mack und S. Pfefferli (2004), Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011, Regionale und gesamtlandwirtschaftliche Auswirkungen, Agroscope FAT Tänikon

duktion wird der Schwerpunkt der Forschung auf die Einsparung von Kosten gelegt (Teilprojekt 1). Dies ist selbstverständlich auch ein Thema in den Forschungsarbeiten zur Herstellung von Milchprodukten und deren Vermarktung (Teilprojekt 2). Grosses Gewicht wird in diesem Bereich jedoch auf die Entwicklung neuer, innovativer Produkte gelegt. Im Teilprojekt 3 widmet sich das Forschungsteam der Multifunktionalität der Wertschöpfungskette Milch auf regionaler Ebene. Ziel ist es herauszufinden, welche besiedlungsrelevanten Leistungen die Wertschöpfungskette Milch in den ausgewählten Regionen erbringt und wie weit diese mit den Ansprüchen der Gesellschaft übereinstimmen.

Berichte der Branche

Die Schweizer Milchbranche hat in den vergangenen Jahren zwei Berichte verfasst. Die „Vision Lebensmittelmarkt Schweiz 2007“ aus dem Jahr 2001 ist ein Bericht der Branche, der die erwartete Entwicklung von Nachfrage, Rohstoffproduktion, Verarbeitung sowie Gross- und Detailhandel in verschiedenen Produktgruppen prognostiziert. Die Autoren erwarten eine wachsende Inlandnachfrage bei Frischmilchprodukten, Joghurt, Frisch- und Weichkäse. In der Produktion sehen sie nach Aufhebung der Kontingentierung eine wesentlich stärkere Spezialisierung in Milchproduktion und Fleischproduktion voraus. Die Milchproduktion in Randregionen werde sich halten können, weil sie durch die Verarbeitung in Spezialprodukte und dank besonderen Bezeichnungen eine hohe Wertschöpfung erziele. In der Verarbeitung orten die Autoren noch Überkapazitäten, die in einem beschleunigten Strukturwandel abgebaut würden.

Der Bericht „Stärkung der schweizerischen Milchwirtschaft“ vom April 2004 wurde von der Task-force Milch erarbeitet, einem Gremium der Schweizer Milchproduzenten SMP, in dem die wichtigsten Akteure der schweizerischen Milchwirtschaft mitwirkten. Die Mitglieder stellen sich gegen einen radikalen Umbau der Milchmarktordnung und fordern, dass auf bestehenden und bewährten Massnahmen aufgebaut wird. So sollen insbesondere der Grenzschutz im Molkereimilchbereich wie auch die Verkäsungszulagen und die Beihilfen weitergeführt werden. Als Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten schlägt die Task-force neue Massnahmen vor, so zum Beispiel Instrumente zur Erschliessung von Absatzmärkten.

Branchenhearing

Anfang 2004 hat das BLW ein Hearing mit der Branche durchgeführt zur Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Massnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung. Dabei hat sich herausgestellt, dass sich die Branchenvertreter über die Strategieziele der schweizerischen Milchwirtschaft weitgehend einig sind. Für sie hat der Inlandmarkt Priorität; beim Käseexport sehen sie das Potential der Schweiz hauptsächlich im Premiumsegment. Damit jedoch die Produzenten für die ausländischen Märkte wettbewerbsfähig produzieren könnten, seien Standortnachteile angemessen abzugelten. Insbesondere verlangen die Produzenten künftig einen RGVE-Beitrag für Milchkühe. Um den nötigen Strukturwandel zu gewährleisten, fordern sie in Zukunft stärkere Anreize für den Ausstieg aus der Landwirtschaft, um so die Flächenverfügbarkeit zu erhöhen. Eine Revision des Boden- und Pachtrechtes sowie des Direktzahlungssystems seien in diesem Zusammenhang zu prüfen. Im Bereich der flankierenden Massnahmen wird ein wirksames Nachfolgeinstrument für die heutigen Zusatzkontingente als notwendig erachtet (Förderung der Arbeitsteilung Berg-Tal). Speziell für Randgebiete seien zu-

dem die heutigen Investitionshilfen aufrechtzuerhalten. Prüfwert seien überdies neue Instrumente, um die Entwicklung und Erschliessung von Exportmärkten zu fördern. Grossmehrheitlich plädieren die Branchenvertreter für die Aufrechterhaltung des Grenzschatzes und für die Weiterführung der Verkäsungszulage und der Beihilfen. Bei einem Abbau der Marktstützung befürchten die Schweizer Milchproduzenten durch den sinkenden Milchpreis gewichtige Einkommensverluste, da durch die Stützung von Käse sowie Butter und Magermilch indirekt auch der Preis für Frischmilchprodukte gestützt wird. Diese preisliche Hebelwirkung auf den Bereich der Frischmilchprodukte würde bei einer Umlagerung der Milchpreisstützung in Direktzahlungen wegfallen.

2.1.2.1.5 Ausstieg aus der Milchkontingentierung

Hintergründe

Obwohl die Milchkontingentierung im Rahmen der AP 2002 konsequenterweise ebenfalls hätte aufgehoben werden müssen, wurde damals dieser Schritt noch nicht vollzogen. Das Risiko eines vollen Verzichts auf diese produktionslenkende Massnahme wurde als zu gross beurteilt. Mit der Einführung des Kontingentshandels konnte gleichwohl ein grundlegender Systemwechsel realisiert werden. In der Folge zeigte sich, dass dieser zwar die erwünschte Flexibilität zur Anpassung der betrieblichen Strukturen brachte, die Anpassungsmöglichkeiten jedoch auch ihren Preis hatten. Die Kosten für die Milchproduktion stiegen im Durchschnitt deutlich an.

Gründe für die Aufhebung der Milchkontingentierung in der Schweiz

Mit der Revision des Landwirtschaftsgesetzes (AP 2007) hat das Parlament die Aufhebung der Milchkontingentierung beschlossen. Es bestätigte damit die konsequente Ausrichtung der Agrarpolitik auf den Markt. Mit ihrer Aufhebung der Milchkontingentierung werden wettbewerbsverzerrende Einflüsse auf Produktion und Absatz abgebaut. Dadurch verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit. Erreicht wird dies unter anderem durch eine mögliche Senkung der Produktionskosten bei Wegfall der Kontingentsrente und durch die Erweiterung der Wertschöpfungsmöglichkeiten sowie des unternehmerischen Handlungsspielraumes. Die Produktionsbedingungen werden so angepasst, dass unsere Milchproduzenten Wachstumschancen auf den Märkten auch tatsächlich wahrnehmen können. Dafür muss den Marktakteuren zusätzlich zur Verantwortung für den Absatz auch jene für die Mengensteuerung übertragen werden. Aus den vorliegenden Studien ging schliesslich hervor, dass sich die agrarpolitischen Ziele ohne Milchkontingentierung volkswirtschaftlich besser und effizienter erreichen lassen.

Inhalt der Gesetzesgrundlage

Seit dem 1. Januar 2004 sind die Artikel 36a und 36b LwG in Kraft. Ersterer bestimmt, dass die Milchkontingentierung generell auf den 1. Mai 2009 aufgehoben wird, dass aber dieser Termin um höchstens zwei Jahre hinausgeschoben werden könnte, sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder die internationale Situation dies erfordern. Im Weiteren gibt das Gesetz bestimmten Organisationen mit diesem Artikel die Möglichkeit, vorzeitig aus der Milchkontingentierung aussteigen zu können. Als frühest mögliches Ausstiegsdatum ist der 1. Mai 2006 definiert. Im

Gesetz sind die Anforderungen an die interessierten Produzenten und ihre Organisationen im Grundsatz festgehalten.

Artikel 36b LwG regelt die Periode vom Zeitpunkt des ersten möglichen Ausstiegs an bis zum Jahr 2012. Er enthält einschränkende Bestimmungen zum Milchverkauf der Produzenten und insbesondere auch eine Vertragspflicht zwischen Produzent und Milchkäufer mit einer minimalen Vertragsdauer. Zusätzlich kann der Bundesrat den Branchenorganisationen und Produzentengemeinschaften mit diesem Artikel Hand bieten bei der Durchsetzung ihrer Sanktionen, sofern sie ein System mit Exklusivverträgen gewählt haben. Artikel 36b LwG ist erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen in das Gesetz aufgenommen worden. Diese Bestimmungen sollen den Produzenten den Übergang erleichtern. Während die Einschränkung der Möglichkeiten beim Milchverkauf eine stärkere Bündelung des Angebots herbeiführen soll, wird die Vertragspflicht den jeweiligen Vertragspartnern zu einer gewissen Sicherheit beim Aufbau neuer unternehmerischer Beziehungen verhelfen.

Beurteilung und aktueller Stand

Mit der Verordnung über den Ausstieg aus der Milchkontingentierung⁷⁸ vom 10. November 2004 hat der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zum erwähnten Artikel 36a LwG erlassen. Darin sind die Organisationen definiert, die für ihre Mitglieder ein Ausstiegsgesuch einreichen können (Branchenorganisationen, Produzentenorganisationen und Produzenten-Milchverwerter-Organisationen). Weiter legen sie auch das Mengendach fest, das für die Organisation bis am 30. April 2009 verbindlich ist und dessen Einhaltung der Bund überwachen muss (Basismenge und allfällige Mehrmengen bei ausgewiesenem zusätzlichem Bedarf). Schliesslich überträgt die VAMK den Organisationen auch administrative Aufgaben für den betreffenden Zeitraum.

Der vorzeitige Ausstieg stösst in der Branche auf grosses Interesse. Einerseits können mit dem vorzeitigen Ausstieg die Produktionskosten gesenkt werden, weil die Kosten für den Kauf und die Miete von Kontingenten sinken. Ein weiterer Anreiz besteht andererseits in der Aussicht auf Mengenwachstum.

Als die Diskussionen über die Möglichkeiten eines vorzeitigen Ausstiegs aus der Milchkontingentierung im Frühjahr 2004 einsetzten und sich die Interessierten darauf vorzubereiten begannen, stiegen die Preise für Milchkontingente relativ stark an. Zu einem grossen Teil wird dies darauf zurück zu führen sein, dass sich die Produzenten mit einer höheren Kontingentsmenge eine bessere Ausgangslage für die Zeit nach dem Ausstieg versprechen. Mitverantwortlich für dieses Phänomen ist bestimmt auch die nach wie vor relativ grosse Attraktivität der Milchproduktion. Diese ist unter anderem eine Folge der eher knappen Gesamtmenge, der Massnahmen für die Milchpreisstützung und der Signale einzelner Produzentenorganisationen für eine Fortführung der Verknappungsstrategie.

Mit der Verabschiedung der VAMK wurde eine wichtige Etappe auf dem Weg zum Ausstieg aus der Milchkontingentierung erreicht. Es liegt nun an den Produzenten und ihren Organisationen, die gebotenen Möglichkeiten zu nutzen und im gegebenen Fall eine für sie gute Lösung zu beschliessen. Der durch die Verordnung gegebene Rahmen ist weit gesteckt. Zweckmässig wäre, wenn die Organisationen mit

⁷⁸ VAMK; SR 916.350.4

den ausstiegswilligen Produzenten unter dem Schutz der Übergangsregelung jene Strukturen aufbauen, die sich auch nach der Aufhebung der Milchkontingentierung im 2009 als marktnah und tragfähig erweisen.

Ganz allgemein hat in der Frage eines Ausstiegs aus der Milchkontingentierung ein Meinungsumschwung stattgefunden. Während die Branche im Rahmen der Beratungen zur AP 2007 noch mehrheitlich gegen eine Aufhebung der Milchkontingentierung eingestellt war, nimmt sie nun bei den Vorbereitungen für einen vorzeitigen Ausstieg aktiv teil. Diese Entwicklung ist auch insofern positiv zu werten, als die im Entstehen begriffenen Organisationen eine den Marktgegebenheiten entsprechende Erneuerungsbewegung ankünden.

Angesichts der sich in vollem Gang befindlichen Vorbereitungen für den vorzeitigen Ausstieg ist das nach Art. 36a Abs. 3 mögliche Hinausschieben der Termine kaum noch denkbar.

2.1.2.2 Konzept

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen, muss auch in der Milchwirtschaft das selbstverantwortliche, unternehmerische Handeln der einzelnen Wirtschaftssubjekte im Mittelpunkt stehen. Weil aber die Landwirtschaft gemäss Verfassungsauftrag auch gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen soll, wofür sie in einem internationalen Konkurrenzumfeld standortbedingt nicht ohne weiteres in der Lage ist, sind unterstützende staatliche Massnahmen gerechtfertigt. Mit einem koordinierten Zusammenspiel von staatlichen Finanzhilfen, Grenzschutz, der Förderung von Markttransparenz und von Selbsthilfemassnahmen soll zusammen mit den flankierenden Massnahmen die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit dieses Sektors langfristig gesichert werden.

Diesen Grundsätzen entsprechend wird folgendes Konzept vorgeschlagen: Die Marktstützungsmittel werden, bis auf eine reduzierte Zulage für verkäste Milch in eine Direktzahlung umgelagert. Die Zulage für verkäste Milch wird ergänzt durch den Grenzschutz, Massnahmen für das Berggebiet, das Monitoring des Milchmarkts, die Förderung von Selbsthilfemassnahmen sowie eine Übergangsregelung nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung.

2.1.2.2.1 Marktakteure im Zentrum

Eigenverantwortung

Das Konzept stellt die Marktteilnehmer weiterhin in den Mittelpunkt. Dieses Leitmotiv dominiert seit 1999 (AP 2002) den Umbau der staatlich geprägten in eine marktwirtschaftlich orientierte Milchwirtschaft. Eine Reihe von Übergangsregelungen haben bisher die strukturellen Konsequenzen allerdings abgeschwächt. Mit dem Auslaufen der entsprechenden Übergangsverordnung Milch (Ende April 2004) und der bevorstehenden Aufhebung der Milchkontingentierung fallen künftig wichtige Schutzmechanismen der öffentlichen Hand weg (z.B. Finanzierung Käse- und Butterlager oder Vorgabe eines Produzentenzielpreises für Milch). An ihre Stelle tritt die Eigenverantwortung. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass sich die Milchbranche den neuen Herausforderungen trotz Jahrzehnten staatlicher Dominanz erfolgreich zu stellen weiss.

Marktorientierung

Für die „Steuerung“ des Rohstoffes Milch in sog. wertschöpfungsstarke Kanäle gibt es seit Jahren keine öffentlichen Vorschriften mehr. Dennoch konnte der marktwirtschaftliche Ansatz bisher in der Milchwirtschaft nicht in allen Teilen umgesetzt werden. Die Zulagen und insbesondere die Differenzierungen bei der Gewährung der Beihilfen haben nach wie vor einen lenkenden Einfluss. Auch die Kontingentierung des Milchangebotes widerspricht dem marktwirtschaftlichen Ansatz. Mit dem bevorstehenden Verzicht auf die öffentlich-rechtliche Mengenregelung und dem Abbau der Marktstützung wird zukünftig endgültig Angebot und Nachfrage den Milchfluss lenken.

2.1.2.2 Umlagerung Milchmarktstützung in Direktzahlung

Mit einer Ausnahme sollen alle Beihilfen und Zulagen in eine Direktzahlung zugunsten der Milchproduzenten umgelagert werden. Die Verkäsungszulage wird als einzige Marktstützungsmassnahme beibehalten, allerdings auf tieferem Niveau. Die heutigen Budgetmittel werden dem Milchsektor durch die Umlagerung nicht entzogen, sondern bleiben ihm in Form eines RGVE-Beitrags für Milchkühe erhalten.

Milchkühe wurden bisher insofern von den RGVE-Beiträgen ausgeschlossen, als pro 4 400 Kilogramm vermarktete Milch eine Grossvieheinheit von den beitragsberechtigten Tieren abgezogen wird. Dieser Abzug wird ab 2009 aufgehoben. Werden keine Beihilfen mehr gewährt, die Zulage für silagefreie Fütterung ganz und die Verkäsungszulage teilweise abgebaut, ist er nicht mehr gerechtfertigt. Ab 2009 sind somit alle Raufutter verzehrenden Nutztiere (auch Milchkühe) beitragsberechtigt. Die neue Direktzahlung soll dem Milchsektor effizient und zielkonform helfen, auch in Zukunft konkurrenzfähig zu bleiben.

- **Anpassung Art. 188 LwG**, die Befristung der Verkäsungszulage (Art. 38) wird aufgehoben; die andern Zulagen und Beihilfen (Art. 39-42) werden auf 31. Dezember 2008 befristet
- Anpassung der Direktzahlungsverordnung (DZV) je auf 1. Januar 2007 und 2009
- Anpassung der Milchpreisstützungsverordnung (MSV) auf 1. Januar 2007 und 2009
- Aufhebung der Milchkontingentierungsverordnung (MKV) auf 1. Mai 2009

Gründe für die Umlagerung

Der Vorschlag zur Umlagerung der Milchmarktstützung gründet auf folgenden Fakten und Überlegungen:

- Wissenschaftliche Studien verbinden Preisstützungsmassnahmen mit einer Fehlallokation von Produktionsmitteln und wohlfahrtsökonomischen Einbußen.
- Das finanzielle, wirtschaftliche und politische Umfeld für die Weiterführung von Marktstützungsmassnahmen verschlechtert sich laufend. Der Gesetzgeber zeigt sich skeptisch gegenüber staatlichen Eingriffen ins Marktgeschehen; dies

belegt die im geltenden Landwirtschaftsgesetz festgelegte Befristung der Massnahmen zur Marktstützung bis Ende 2008 sowie der verlangte kontinuierliche Abbau um einen Drittel innerhalb von 5 Jahren seit 1999.

- Die Akzeptanz staatlicher finanzieller Leistungen sinkt, wenn sie nicht bei der Urproduktion, sondern auf den ihr vor- oder nachgelagerten Stufen ansetzen.
- Nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung am 30. April 2009 wird es keine staatlichen Produktionslenkungsmassnahmen mehr geben. Preisstützungsmassnahmen bewirken stets einen Produktionsanreiz und haben ohne Mengenbeschränkung in der Regel eine Angebotsausdehnung zur Folge. Wenn demnach der Milchpreis durch Stützungsmassnahmen den Gleichgewichtspreis anfänglich übersteigt, wird dies nach Aufhebung der Kontingentierung eine Ausdehnung der Milchmenge zur Folge haben. Steigende Milchmengen drücken aber auf den Preis. Die Preisstützung könnte sich damit zu einem Vehikel für sinkende Preise entwickeln, deren Nutzniesser dann vorwiegend auf Konsumenten- und weniger auf Produzentenebene auszumachen wären. Zudem büssen die Zulagen und Beihilfen aufgrund der Angebotsausdehnung an Effizienz ein – die preisstützende Wirkung nimmt ab.

Gründe für eine reduzierte Verkäsungszulage

- Während für die Produkte der sogenannt weissen Linie (Butter, Milchpulver, Frischmilchprodukte, Eiweisskonzentrate) ein angemessener Grenzschutz bestehen bleibt, ist die Grenze zur EU für Käse ab Mitte 2007 offen. Die unterschiedliche Grenzschtzwirkung zwischen der gelben (Käse) und der weissen Linie im Milchbereich wird mit der Zulage für verkäste Milch weitgehend ausgeglichen.
- Im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Produktionszweigen (z.B. Fleisch oder Gemüse), die über einen guten Grenzschutz verfügen, würde die liberalisierte Käsewirtschaft und damit die ganze Milchwirtschaft benachteiligt.
- Bei vollständiger Aufhebung der Marktstützung besteht die Gefahr eines zu grossen Rückganges der Milchproduktion oder gar eines Strukturbruches. Die Sozialverträglichkeit wäre gefährdet. Die Beibehaltung der Zulage für verkäste Milch soll dazu beitragen, dass der Milchpreis nicht abrupt sinkt und dass weiterhin ein grosser Teil der Milch zu Käse verarbeitet wird.

Vorschlag für die Umsetzung

Die Bundesmittel werden innerhalb der beiden Zahlungsrahmen 2004/07 und 2008/11 wie folgt umgelagert (Tabelle 37, Abbildung 41):

- Die Mittel für die Marktstützung werden abgebaut und betragen ab dem Jahr 2009 noch 160 Millionen Franken. Sie werden als Zulage von 10 Rappen pro Kilo verkäste Milch ausbezahlt.
- Die Verkäsungszulage von derzeit 18 Rappen wird in zwei Schritten bis zum Jahr 2009 auf 10 Rappen reduziert.
- Die freiwerdenden Mittel werden anfangs 2007 und 2009 in eine Direktzahlung umgewandelt, und zwar in Form eines RGVE-Beitrags auch für Milchkühe. Im

ersten Schritt werden dafür 66 Millionen Franken umgelagert. Dieser Betrag wird aus dem Kredit im aktuellen Zahlungsrahmen „Direktzahlungen“ aufgestockt, so dass ein RGVE-Beitrag von 200 Franken je Milchkuh gewährt werden kann. Im zweiten Schritt kommen weitere 205 Millionen Franken aus der Marktstützung dazu. Sie ermöglichen im Endeffekt einen RGVE-Beitrag von rund 600 Franken für sämtliche Raufutterverzehrer.

- In den Jahren 2008 bis 2011 werden 879 Millionen Franken von der Milchmarktstützung in den Zahlungsrahmen Direktzahlungen umgelagert. Innerhalb des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz sind zur Stützung des Milchmarkts 845 Millionen Franken für Zulagen und Beihilfen vorgesehen.

Tabelle 37 Mittel für die Milchmarktstützung und für die Umlagerung in DZ

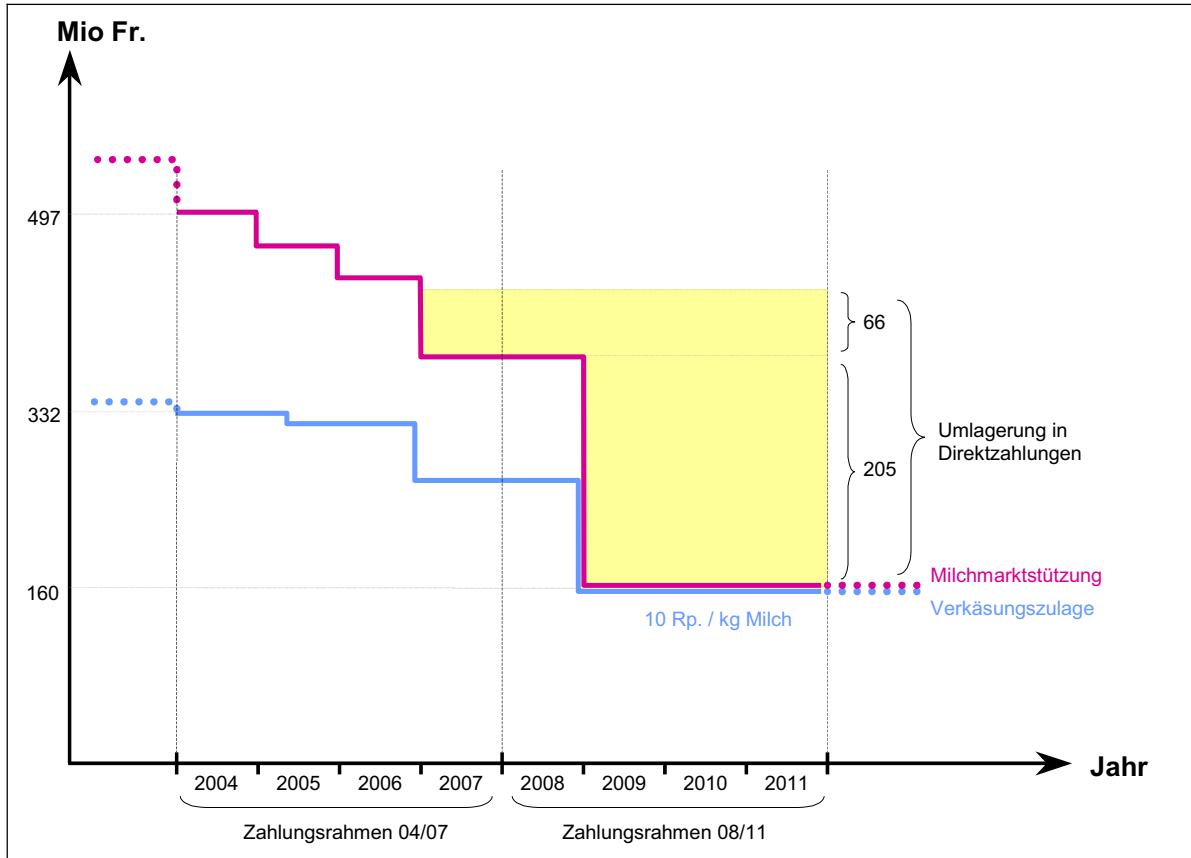
Zahlungsrahmen 2004/07	2004 Mio. Fr.	2005 Mio. Fr.	2006 Mio. Fr.	2007 Mio. Fr.	Total Mio. Fr.
Zulagen	332	326	318	260	1 236
Beihilfen	165	142	119	105	531
Milchmarktstützung total ¹	497	468	437	365	1 767
Umlagerung zu den Direktzahlungen	-	-	-	66	66

Zahlungsrahmen 2008/11	2008 Mio. Fr.	2009 Mio. Fr.	2010 Mio. Fr.	2011 Mio. Fr.	Total Mio. Fr.
Zulagen	248	172	160	160	740
Beihilfen	97	8	-	-	105
Milchmarktstützung total ¹	345 ²	180	160	160	845
Umlagerung zu den Direktzahlungen	66	271	271	271	879

¹ Exklusive Administrationskosten von derzeit jährlich rund 6 Mio. Fr.

² Die Auszahlung der Zulagen und Beihilfen erfolgt jeweils im Folgemonat (z.B. Gesuchsperiode Dezember im Januar). Aus diesem Grunde ist ein Anteil von 20 Mio. Fr. des Jahreskredites 2008 im Voranschlag 2009 einzustellen. Die Gesamtsumme an Zulagen und Beihilfen für die Periode 2004 bis 2007 bleibt mit diesem Vorgehen unverändert.

Abbildung 41 Umlagerung der Milchmarktstützung in RGVE-Beiträge



Die Umsetzung des Mittelumbaus benötigt an sich keine neue gesetzliche Bestimmung. Die Rechtsgrundlagen für die Massnahmen zur Marktstützung laufen Ende 2008 aus. Für die Verkäufszulage ist daher die Befristung aufzuheben.

Zeitliche Anpassung erleichtern

In Anbetracht der grossen Herausforderung durch den Systemwechsel soll der Milchwirtschaft die nötige Zeit gewährt werden, um sich auf die neue Situation einzustellen. Mit einer moderaten Umverteilung der Mittel auf Beginn des Jahres 2007 kann auch der durch die Milchproduzenten seit einiger Zeit geforderten Einkommensverbesserung Rechnung getragen werden. Erst zwei Jahre später ist dann der geplante Umbau der heutigen Marktstützung vollständig zu vollziehen. Der dann geltende einheitliche Beitrag für sämtliche Raufutterverzehrter wird die Transparenz über die Mittelverwendung verbessern und auch administrative Abläufe erheblich vereinfachen.

Warum keine Siloverzichtszulage mehr?

Zum Verzicht auf die Zulage für silagefreie Fütterung ist festzuhalten, dass diese bereits im Vorfeld zur AP 2002 und in der parlamentarischen Beratung des Landwirtschaftsgesetzes umstritten war. Der Bundesrat hat argumentiert, dass der Mehrwert, der durch diese Produktionsweise geschaffen wird, im Prinzip vom Markt und nicht vom Staat abzugelten sei. Nachdem die Siloverzichtszulage im Jahre 1999 (AP 2002) nochmals um weitere 10 Jahre zugestanden wurde, ist eine Weiter-

führung dieser Massnahme in Anbetracht der geforderten verstärkten Marktorientierung der landwirtschaftlichen Produktion nicht mehr gerechtfertigt.

2.1.2.2.3 Grenzschutz

In der Uruguay-Runde der WTO hat die Schweiz den verbesserten Marktzugang für ausländische Milchprodukte im Rahmen eines Gesamtkontingentes von 527 000 Tonnen Milchäquivalenten zugestanden. Innerhalb dieser generellen Quote sind für sensible Produkte nur bestimmte Mengen zugelassen, hingegen kann Käse unbeschränkt importiert werden. Die Differenzierung hat damit zu tun, dass die Verkäufungszulage für die Käsefabrikation den Grenzschutz ersetzt, der bei Butter und Molkereiprodukten vorhanden ist. Diese Einfuhrregelung ist im übrigen durchaus auch kohärent mit der Liberalisierung des Käsehandels im Rahmen des Agrarabkommens mit der EU.

Die unterschiedliche Gewichtung des Grenzschutzes erfordert weiterhin eine Regelung nach Produkten:

Butter

Die Aufrechterhaltung eines genügenden Grenzschutzes für Butter ist bis auf weiteres für stabile Verhältnisse auf dem Milchmarkt notwendig. Die inländische Butterproduktion soll im Maximum der inländischen Nachfrage entsprechen, da keine echten Exportmöglichkeiten zu kostendeckenden Preisen bestehen. Deshalb ist weiterhin nur ein allfälliges Manko bei der Inlandversorgung durch einen gezielten Import zu decken. Ein Abbau beim Importschutz würde zusätzliches Milchfett auf den Schweizer Markt bringen und sich unmittelbar negativ auf den Butter- und damit auf den Milchpreis auswirken.

Liberalisierungsbedarf besteht bei den Modalitäten der Buttereinfuhr. Die bisherige Regelung nach Artikel 42 LwG läuft Ende 2008 aus. Eine Verlängerung ist nicht nötig. Über die allgemeinen Bestimmungen zur Einfuhr (Art. 17 bis 25 LwG) kann auch der Butterimport geregelt werden:

- Der Bundesrat delegiert die Festlegung des Teilzollkontingentes Nr. 7.4 (Butter) an das Bundesamt für Landwirtschaft (Bundesamt); eine Importquote ist rechtzeitig freizugeben, wenn absehbar ist, dass die inländische Produktion zusammen mit den in der Schweiz vorhandenen Lagerbeständen den Bedarf nicht zu decken vermag.
- Ab 1. Januar 2009 wird dieses Teilzollkontingent versteigert. Es wird vorgeschlagen, dass die Einfuhr wie bisher auf Grossgebände beschränkt bleibt. In der Tat geht es nicht darum, ausländische modellierte Butter in die Verkaufshäuser zu bringen, sondern wie bisher den Marktbedarf an Milchfett von Fall zu Fall abzudecken. Importbutter wird weiterhin nicht als eigenständiges Produkt verkauft, sondern lediglich der inländischen Butter beigemischt. Der bei der Revision von Artikel 42 LwG im Rahmen der AP 2007 angekündigte Wechsel weg von der Inlandleistung zur Versteigerung vermeidet die wettbewerbspolitisch heikle Beschränkung der Importberechtigung auf heute noch einige wenige Butterhersteller. Ferner ist die bisherige Verwendung des Ertrags aus der Preisdifferenz für privatrechtliche Selbsthilfemassnahmen zugunsten der Milchmarktstützung keine dauerhafte Lösung.

Milch und Molkereiprodukte

Der Inlandmarkt für Milch und Molkereiprodukte wird heute aus einheimischer Produktion versorgt. Neben dem Distanzschutz verhindern auch hohe Einfuhrzölle ins Gewicht fallende Importe. Allerdings können im Rahmen des Teilzollkontingents Nr. 7.3 jährlich bis zu 200 Tonnen verschiedene Milchprodukte (z.B. Joghurt) eingeführt werden. Das Bundesamt verteilt dieses Kontingent in der Reihenfolge der Importanmeldungen (Windhundsystem an der Bewilligungsstelle). Es ist vorgesehen, die Zuteilung dieses Teilzollkontingent bereits ab 2006 durch das administrativ einfachere Windhundsystem an der Grenze abzulösen.

Der Grenzschutz in diesem Bereich ist besonders für das Verhältnis zur EU bedeutungsvoll. Eine grundsätzlich erwünschte weitergehende Marktöffnung setzt voraus, dass ein für beide Seiten ausgewogener Zollabbau zwischen der Schweiz und der EU gefunden werden kann. Diesbezüglich ist das im Februar 2005 revidierte Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens Schweiz-EU über den gegenseitigen Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten ein gutes Beispiel. Im Rahmen dieses Abkommens werden rund 6 Prozent der vermarkteten Milch in Form von Verarbeitungsprodukten exportiert.

Milchpulver

Freie Importe von Magermilchpulver und Vollmilchpulver als sogenannte Commodityprodukte, die an den günstigsten Produktionsstandorten weltweit hergestellt werden, würden den inländischen Pulvermarkt stark konkurrenzieren und indirekt die Produzentenmilchpreise beeinträchtigen. Entsprechend ist der Grenzschutz für Magermilchpulver und Vollmilchpulver seit je vergleichsweise hoch. Beim Vollmilchpulver kann heute 1 Teil Vollmilchpulver innerhalb des Zollkontingents Nr. 7 zum tieferen Kontingentszollansatz eingeführt werden, wenn vorgängig 4 Teile Inlandware bezogen worden sind. Wer auf diese Importmöglichkeit ausdrücklich verzichtet, erhält eine Beihilfe auf dem im Inland bezogenen Vollmilchpulver. Je nach Preisentwicklung des Vollmilchpulvers und der Höhe der Beihilfe wählt heute der Verarbeiter (z.B. Schokoladeindustrie) die passende Variante.

Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Marktstützung verliert das recht komplizierte Zuteilungssystem nach Inlandleistung beim Vollmilchpulver seine Berechtigung. Wie beim Butterimport ist die neu vorgesehene Festlegung und Versteigerung eines Teilzollkontingentes Vollmilchpulver für alle Marktpartner transparenter, wettbewerbsneutraler und besser kompatibel mit internationalen Standards. Die Höhe des Teilzollkontingentes Vollmilchpulver ist vorzugsweise aufgrund des Durchschnitts der in den letzten 5 Jahren eingeführten Mengen festzulegen; rein rechnerisch wäre demzufolge von 680 Tonnen auszugehen.

Beim Magermilchpulver ist der Grenzschutz heute so geregelt, dass Importe vollumfänglich zum Normalzollansatz (323 Fr./dt) verzollt werden müssen. Daran soll nichts geändert werden.

Käse

Die vollständige Liberalisierung im Käsehandel zwischen der EU und der Schweiz wird Mitte 2007 Tatsache sein. Grosse Verschiebungen bei den Konsumpräferenzen haben die bisherigen Liberalisierungsschritte nicht bewirkt. Speziell spürbar

dürfte die vollständige Öffnung für preissensible Teilmärkte im Convenience- und Gastrobereich sowie für Schmelzrohware sein. Die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Käsewirtschaft wird generell durch die Weiterführung der Rohstoffverbilligung in Form der Verkäsungszulage unterstützt.

Fazit

Im gegebenen Umfeld ist der Grenzschutz für Teile der Milchwirtschaft nach wie vor wichtig. Zusätzliche Marktöffnungen sind weiterhin im Rahmen von bilateralen und multilateralen Handelsvereinbarungen zu suchen. Die für die AP 2011 vorgeschlagenen Änderungen sind deshalb nicht in erster Linie eine Folge eingegangener internationaler Verpflichtungen. Vielmehr zielen sie als autonome Massnahmen darauf ab, auch im Importbereich vermehrt den Wettbewerb spielen zu lassen. Die Produktion im Inland wird nicht betroffen. Eine allgemeine Überprüfung der Grenzmassnahmen drängt sich bei der Umsetzung der Ergebnisse der Doha-Runde auf.

2.1.2.2.4 Massnahmen für das Berggebiet

Die Aufhebung der Milchkontingentierung sowie die Umlagerung der Milchmarktstützung in Direktzahlungen stellt die Landwirtschaft im Berggebiet vor eine besondere Herausforderung. In Regionen mit geringer Milchdichte und mit wenig Potential zur Herstellung von regionalen Spezialitäten dürfte die Milchproduktion stark zurückgehen. Die Milchproduzenten in diesen Regionen müssen sich neu orientieren und prüfen, wieweit sie ihre Betriebe umstellen wollen, indem sie sich beispielsweise auf die Aufzucht von Jungtieren für andere Milchproduzenten oder auf die Fleischproduktion spezialisieren.

Bisherige Massnahmen

Alternativen zur Milchproduktion im Berggebiet wurden auch bisher gefördert. Instrumente dazu sind die Zusatzkontingente und Aufzuchtverträge. Für die Produzenten im Berggebiet wurde damit ein Anreiz geschaffen, wieder vermehrt in die Aufzucht einzusteigen, vor allem dort, wo eine wirtschaftlich sinnvolle Milchverwertung vor Ort nicht gegeben ist.

Mit der generellen Aufhebung der Milchkontingentierung am 30. April 2009 fallen diese beiden Massnahmen weg. Weil es danach keine produktionslenkenden Massnahmen mehr geben wird, ist auch eine Fortführung in anderer, mengenbezogener Form nicht möglich. Die Förderung der Arbeitsteilung durch Zusatzkontingente wurde ausschliesslich wegen der Milchkontingentierung nötig. Bei deren Aufhebung kann sich die ursprüngliche, traditionelle Arbeitsteilung ohne Anschlussmassnahmen wieder ungehindert entwickeln.

Keine neuen milchspezifischen Massnahmen

Wird künftig vermehrt das Ziel einer standortgerechten Produktion verfolgt, so bedeutet dies für die Milchproduktion im Berggebiet, dass sie sich besonders dort wird durchsetzen können, wo der Rohstoff Milch vor Ort wertschöpfungsstark zu regionalen Produkten verarbeitet werden kann. Zusätzliche produktionslenkende Massnahmen für das Berggebiet vorzusehen, könnte sich längerfristig kontraproduktiv auswirken. Denn mit Signalen auf dieser Ebene werden oft auf Dauer nicht rentable

Investitionsentscheide ausgelöst und gleichwertige oder bessere Alternativen zur Milchproduktion im Berggebiet verdrängt.

Höhere Direktzahlungen für das Berggebiet

Wichtig ist, dass mit den agrarpolitischen Massnahmen die Flächennutzung durch Raufutterverzehrer und die Pflege der Kulturlandschaft im Berggebiet auch nach Aufhebung der Milchkontingentierung gewährleistet werden können. Massgebendes Mittel dazu sind die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) und die Sömmerungsbeiträge.

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

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

Weitere flankierende Massnahmen für das Berggebiet

Nebst dem wichtigsten Instrument, den Direktzahlungen, bestehen weitere Massnahmen, die besonders auf die Produzenten im Berggebiet ausgerichtet sind. Hinweisen sei etwa auf die bestehenden Instrumente für den Herkunftsschutz (GUB/GGA) und die Absatzförderung, welche gerade für typische wertschöpfungsstarke Bergprodukte wichtig ist, sowie auf die Möglichkeiten zur Gewährung von Investitionshilfen an die Produzenten und an die Verwerter (Käsereien).

Zusätzlich bietet der Artikel 14 im Landwirtschaftsgesetz die Grundlage, um öffentlich-rechtliche Vorschriften für die Kennzeichnung von Produkten aus dem Berggebiet zu erlassen. Es ist vorgesehen, diese Möglichkeit mit einer entsprechenden Verordnung zu konkretisieren. Ein Qualitätslabel für Bergprodukte könnte dazu beitragen, die Wertschöpfung in dieser Region zu verbessern.

2.1.2.2.5 Monitoring des Milchmarktes

Im zunehmend liberalisierten Milchmarkt nimmt sowohl die Anzahl wie die Bedeutung staatlicher Massnahmen ab. Sie bestehen im wesentlichen aus Dienstleistungen und Leitplanken, die den Marktakteuren zur Verfügung stehen. Dazu gehören speziell auch Massnahmen, welche die Markttransparenz verbessern und dadurch den Wettbewerb fördern.

Milchstatistik

Die statistische Erfassung von Milchproduktion und Milchfluss dient den Marktakteuren als wichtige Informationsquelle für ihre Dispositionen und Entscheide. Ebenso ist der Bund darauf angewiesen, für den wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionszweig über ausreichend Daten zu verfügen, um agrarpolitische Entscheide fällen zu können.

Durch die Weiterführung der bisherigen Meldepflicht der Milchverwerter ist sichergestellt, dass die Milchstatistik fortgesetzt werden kann. Die Aufgabe der Datenerfassung kann im Rahmen eines Leistungsauftrages weiterhin an eine verwaltungs-externe Stelle delegiert werden.

Marktbeobachtung

Bisher war das bestehende Mengenpotential aus der Summe der zugeteilten Kontingente ersichtlich. Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung fällt diese Möglichkeit der Mengenbeobachtung weg. Um nach wie vor über einen entsprechenden statistischen Wert zu verfügen, wurden die Vertragsmengen als Ersatz herangezogen. Bei der letzten Revision des Landwirtschaftsgesetzes wurde deshalb die Meldepflicht auf die vertraglich vereinbarten Milchmengen ausgedehnt (Art. 43 Abs. 3 LWG). Generell kommt diese Art der Mengenbeobachtung ab 1. Mai 2009 zum Tragen, beim vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung entsprechend früher.

Die Milchpreise auf Produzentenstufe sowie die Grosshandels- und die Konsumentenpreise wichtiger Milchprodukte interessieren einen weiten Kreis von Beteiligten. Auch die Publikation der abgeleiteten Margen und ihrer Entwicklung sind wichtige Parameter für die Marktteilnehmer. Sie sind auch für Konsumentinnen und politische Instanzen von Bedeutung. Eine neutrale staatliche Preisbeobachtung für wichtige Agrarprodukte ist zudem im Hinblick auf die preislichen Auswirkungen WTO-bedingter Zollsenkungen und Erhöhungen der Importkontingente von allgemeinem Interesse.

Nach dem Wegfall staatlich verordneter Preise hat der Gesetzgeber 1999 in Artikel 27 LWG die Voraussetzung geschaffen, vom Bund agrarpolitisch beeinflusste Warenpreise einer Preisbeobachtung auf allen Stufen zu unterstellen. Die Massnahme hat insbesondere eine bessere Preistransparenz für die Milchproduzenten ermöglicht. Auch wenn einzelne Preisaussagen nicht immer ungeteilte Zustimmung finden, wird das Instrument nicht in Frage gestellt.

Die Weiterführung der Preisbeobachtung wird als zweckmässig erachtet. Zudem wird vorgeschlagen, wichtige Grosshandelpreise im Käsesektor ebenfalls zu erfassen und zu veröffentlichen (Preise ab Käserei). Die Margentransparenz würde auf diese Weise verbessert.

2.1.2.2.6 Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen

Generell

In wichtigen Bereichen des Agrarsektors hat der Bund seine ordnungspolitische Rolle bereits auf die Förderung der Selbsthilfe reduziert. Öffentlich-rechtliche Markteingriffe sind abgelöst worden durch Instrumente, welche darauf ausgerichtet sind,

Produzenten- und Branchenorganisationen in ihren Aufgaben zu unterstützen. Erfüllen private Akteure die diesbezüglichen Voraussetzungen, wird sie der Bund bei Selbsthilfemassnahmen – falls nötig – auch weiterhin unterstützen. Der Rahmen dafür umfasst wirtschaftliche Bestimmungen zur Qualitäts- und Absatzförderung (Art. 8 bis 12 LwG) sowie Marktentlastung (Art. 13 LwG) und solche zur Kennzeichnung (Art. 14 bis 16 LwG). Diese Instrumente werden in Ziff. 2.1.1 dargestellt.

Regelung zur Mengenbeschränkung

Auf Stufe der Branchenorganisationen können Mengenregelungen als Selbsthilfemassnahmen durchaus zweckmässig sein. Sie werden aber durch den Bund nur beschränkte Unterstützung erhalten, denn Selbsthilfemassnahmen sollen explizit befristet sein und keine dauerhaften Lösungen darstellen. Nach Aufhebung der Milchkontingentierung wird es beispielsweise nicht möglich sein, die Verbindlichkeit einer privatrechtlichen Mengensteuerung auf nationaler Ebene im Sinne einer Selbsthilfemassnahme auf alle Produzenten bzw. Organisationen auszudehnen. Problematisch wird ebenso sein, eine auf nationaler Ebene beschlossene Regelung zur Abschöpfung von Abgaben, die sich aus dem Mengenmanagement der regionalen Organisationen ergeben, auf Gesuch hin verbindlich zu erklären. Das Parlament hat entschieden, aus der Milchkontingentierung auszusteigen. Eine nationale Mengensteuerung mittels Allgemeinverbindlichkeitserklärung würde jedoch faktisch die Milchkontingentierung weiterführen und damit den Willen des Parlamentes missachten. Zudem könnte eine Mengenabsprache auf nationaler Ebene kartellrechtliche Fragen aufwerfen. Private Mengenregelungen der einzelnen Produzentenorganisationen oder Produzenten-Milchverwerter-Organisationen können diese bei ihren Mitgliedern selber durchsetzen.

Qualitätssicherung

Mit der Einführung der Agrarpolitik 2002 hat sich der Staat zunehmend aus dem Bereich der Qualitätssicherung Milch zurückgezogen. In der Tat liegt es im Verantwortungsbereich der Produzenten und Verarbeiter, einwandfreie Milch und Milchprodukte auf den Markt zu bringen. Das Lebensmittelrecht legt die Anforderungen fest. Eine darüber hinaus gehende Vorschrift einer Organisation kann der Bund gegebenenfalls auch für Dritte verbindlich erklären. Somit drängen sich zusätzliche staatliche Qualitätsregelungen nur dort auf, wo über die Organisation und Finanzierung von Qualitätssicherungsdiensten zu bestimmen ist (Art. 11 LwG) oder wo spezielle Exportanforderungen zu erfüllen sind (Art. 10 LwG), beispielsweise um die Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienebestimmungen mit jenen der EU zu gewährleisten. Heute sind auch die Voraussetzungen nicht mehr gegeben, um Artikel 44 des Landwirtschaftsgesetzes noch anzuwenden, also die Verarbeitung von Verkehrsmilch einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Im Vernehmlassungsbericht wird aus diesem Grund vorgeschlagen, den Artikel zu streichen.

→ **Aufhebung Art. 44 LwG, Qualitätssicherung**

2.1.2.2.7 Befristete Begleitmassnahme (Artikel 36b LwG)

Mit Artikel 36b LwG sollen die Möglichkeiten zum Milchverkauf nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung eingegrenzt und den Milchproduzenten eine stärkere

Verhandlungsposition verschafft werden. Damit soll aber auch ein Milchhandel bzw. das Entstehen eines Spotmarktes eingegrenzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen schreibt Artikel 36b LwG vor, dass Produzenten ihre Milch nur einem Verwerter der eigenen Branchenorganisation, einer Produzentengemeinschaft oder einem regionalen Milchverwerter verkaufen dürfen. Die Gesetzesbestimmung tritt in Kraft, sobald Produzenten aus der Milchkontingentierung aussteigen und dauert längstens bis 2012.

Die Voraussetzungen für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung sind in Artikel 36a enthalten. Grundsätzlich wollte der Gesetzgeber, dass der Ausstieg und der Milchkauf über die gleiche Organisation abgewickelt werden kann. Er wollte damit Organisationen ermöglichen, eine Mengenregelung einzuführen, die nach einer Übergangsphase auf privatrechtlicher Basis weitergeführt werden kann.

Nach Artikel 2 der VAMK können Produzentinnen und Produzenten von der Milchkontingentierung ausgenommen werden, wenn sie Mitglied einer Branchenorganisation, einer Produzentenorganisation oder Produzenten-Milchverwerter-Organisation sind. Die Produzentengemeinschaft kann mit ihren Produzenten nur als Mitglied einer Produzentenorganisation aus der Milchkontingentierung aussteigen. Aus technischen Gründen ist Artikel 36b LwG deshalb so anzupassen, dass auch die Produzentenorganisation ermächtigt ist, Milch von ihren Produzenten zu kaufen.

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung dürfen die Mitglieder einer Produzentenorganisation ihre Milch der eigenen Organisation auch verkaufen. Ohne diese Ergänzung dürfte die Produzentenorganisation lediglich die in Verbindung mit Artikel 36a LwG vorgesehene Mengenregelung durchführen. Die Zusammenfassung des Milchangebots zur Erlangung einer stärkeren Verhandlungsposition bei den Verkaufsverhandlungen wäre so nicht möglich. An Stelle der einzelnen Milchproduzenten kann nun die Produzentenorganisation die Verkaufsverhandlungen mit den potentiellen Milchverwertern führen.

Weiter sieht Artikel 36b vor, dass Produzenten nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ihre Milch an einen regionalen Milchverwerter verkaufen dürfen. Daraus ergibt sich, dass der Verkauf an einen örtlichen Milchverwerter an sich nicht möglich ist. Bei der Erarbeitung der Gesetzesgrundlage waren diese Auswirkungen nicht vorhersehbar. Der Gesetzgeber ging damals davon aus, dass sich die Hersteller bedeutender Käsesorten mit den Milchproduzenten in sogenannten Branchenorganisationen zusammenschliessen werden. Artikel 36 b LwG sieht folgerichtig den direkten Milchverkauf an einen Verwerter der eigenen Branchenorganisation denn auch vor. Das erwartete Interesse der Branchenorganisationen an einem vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung scheint jedoch auszubleiben. Zudem zeichnet sich ab, dass die Käsereimilchproduzenten für den vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung dafür geeignete Produzentenorganisationen suchen. Für viele Käsereimilchlieferanten wurde der Ausstieg aus der Milchkontingentierung ferner erst zu einem Thema, als Organisationen in Aussicht stellten, dass die Milch nach wie vor dem örtlichen Käser verkauft werden kann.

Nach der organisatorischen Neuausrichtung der Produzenten erweist sich die geltende Regelung als nicht mehr genügend. Sie würde den Spielraum der Produzentenorganisationen und der örtlichen Milchkäufer (Dorfkäserei) stark einschränken und diese wirtschaftlich schwächen. Um ihnen beim Milchkauf die gleichen Chancen wie den Branchenorganisationen und den regionalen Verwertern zu gewähren, schlagen wir vor, Artikel 36b Absatz 1 zu ergänzen, damit Produzenten ihre Milch

auch einer Produzentenorganisation oder einem örtlichen Milchverwerter verkaufen dürfen. Dies ist insbesondere für Lieferanten von Käseemilch von Bedeutung. Das dort bestehende enge Verhältnis zwischen Käser und Milchproduzent kann so unverändert weitergeführt werden.

→ **Anpassung Art. 36b LwG**, Milchverkauf an Produzentenorganisationen wird ermöglicht

2.1.2.2.8 Flankierende Massnahmen

Der Abbau der Marktstützung und die weitere Marktöffnung ist dank der flankierenden Massnahmen für die Milchproduzenten verkraftbar. Im vorliegenden Konzept nehmen sie eine wichtige Stellung ein. Erwähnt seien die folgenden Massnahmen:

- Im Vordergrund stehen die Direktzahlungen, welche mit der Umlagerung von Mitteln für die Marktstützung in einen RGVE-Beitrag für Milchkühe noch an Bedeutung zunehmen werden.
- Unterstützung von Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben in Randregionen: Gewährung von Investitionskrediten für Bauten, Einrichtungen und Maschinen, welche Produzenten in gemeinsamer Selbsthilfe erstellen oder anschaffen, um ihre Betriebe zu rationalisieren oder um die Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung in der Region erzeugter Produkte zu erleichtern.
- Absatzförderung: Unterstützung von Vorhaben im Bereich der Marketing-Kommunikation für Landwirtschaftsprodukte auf regionaler, überregionaler und nationaler Ebene sowie im Ausland durch Gewährung von Finanzhilfen des Bundes.
- Herkunftsschutz: Förderung des Herkunftsschutzes durch den Erlass von Vorschriften über die Kennzeichnung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte.
- Förderung der Bodenmobilität: Im Rahmen der AP 2011 sollen die Bundesgesetze über die das bäuerlich Bodenrecht und die landwirtschaftliche Pacht gelockert werden (vgl. Ziff. 3).
- Förderung der baulichen Strukturanpassung: Um ausstiegswilligen Landwirten den Start in eine neue Zukunft zu erleichtern, müssen bestehende Gebäude in der Landwirtschaft flexibel genutzt werden können. Der Bundesrat hat die Revision des Raumplanungsgesetzes in seine Legislaturziele aufgenommen und wird noch im 2005 eine Botschaft dazu verabschieden.
- Sozialmassnahmen: Für die Umschulung in nichtlandwirtschaftliche Berufe kann der Bund Beiträge gewähren. Ebenso können zur Behebung einer unverschuldeten finanziellen Bedrängnis oder um bestehende, verzinsliche Schulden abzulösen, zinslose rückzahlungspflichtige Betriebshilfedarlehen gewährt werden. Zur Erleichterung der Betriebsaufgabe sollen Investitionskredite und rückerstattungspflichtige Beiträge in Betriebshilfedarlehen umgewandelt werden können.

Die flankierenden Massnahmen werden in den entsprechend bezeichneten Kapiteln dieses Berichtes detaillierter dargestellt.

2.1.3 Viehwirtschaft

2.1.3.1 Ausgangslage

Die gesetzlichen Grundlagen für die viehwirtschaftlichen Massnahmen (ohne Milchwirtschaft und Tierzucht) bilden insbesondere die Artikel 22, 26, 46 bis 52 und 187b LwG. Im Rahmen der AP 2007 hat das Parlament beschlossen, den Fleischfonds und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte per Ende 2003 aufzuheben. Damit entfiel auch deren Äufnung mit zweckgebundenen Zollanteilen. Als markanteste Änderung gilt die schrittweise Einführung der Versteigerung der Zollkontingente für Fleisch. Die ersten Fleischeinfuhrmengen für das Jahr 2005 konnten ohne nennenswerte Probleme versteigert werden.

Strukturlenkung: Höchstbestände

Mit der AP 2007 hat das Parlament entschieden, die Artikel 46 und 47 LwG unverändert beizubehalten. Sie geben dem Bundesrat die Kompetenz, für einzelne Nutztierarten Höchstbestände je Betrieb festzusetzen und bei Überschreitung eine jährliche Abgabe zu erheben. Die anschliessende Vernehmlassung zu den Verordnungsanpassungen ergab, dass sowohl die grosse Mehrzahl der Kantone als auch die meisten direkt betroffenen Organisationen, inklusive der vor- und nachgelagerten Stufen, die Höchstbestandesverordnung aufzuheben wünschten.

Unter Berücksichtigung des Parlamentsentscheides und der Vernehmlassungsergebnisse entschied der Bundesrat, die Limiten je Tierkategorie auf den 1. Januar 2004 um 50 Prozent anzuheben. Dies löste vehemente Reaktionen von Tier- und Umweltschutzkreisen aus. Dennoch hielt der Bundesrat an der Erhöhung fest, um den im Tierhaltungssektor tätigen Betrieben ein angemessenes Wachstum zu ermöglichen und ihnen unter dem zunehmend härteren wirtschaftlichen Umfeld die nötige Flexibilität zu gewähren. Mittel- bis langfristig werden wohl spezialisierte Betriebe die höheren Limiten bei Neu- oder Umbauten ausnützen, sofern sie die Möglichkeit haben, die anfallenden Hofdünger gewässerschutzkonform zu verwenden.

Fleischeinfuhr

Das Parlament hat in den Artikeln 48 und 187b LwG die Verteilung der Zollkontingente für Schlachtvieh und Fleisch gänzlich neu geregelt. Die Zollkontingente werden im Jahr 2005 zu 33 Prozent, im Jahr 2006 zu 66 Prozent und ab dem Jahr 2007 zu 100 Prozent versteigert. In den Jahren 2005 und 2006 werden die restlichen Zollkontingentsanteile nach den bisherigen Kriterien der Inlandleistung verteilt. Für Rindfleisch ohne Binden (Teile des Rindsstotzens zur Trockenfleischherstellung) und Schaffleisch ist eine Sonderbestimmung in Kraft, nach der 10 Prozent der Zollkontingentsanteile nach der Zahl der ersteigerten Tiere ab öffentlichen Märkten zugeteilt werden. Bereits seit 1999 werden die Teilzollkontingente für Wurstwaren und Fleischspezialitäten und seit 2005 diejenigen für Fleisch rituell geschlachteter Tiere der Rinder- und Schafgattung vollständig versteigert.

Das BLW legt unter Berücksichtigung der Marktlage und nach Anhörung der interessierten Kreise die Einfuhrmengen während des Jahres in mehreren Tranchen fest. Für Rind- und Schweinefleisch bestimmt es die Menge jeweils für vier Wochen und für andere Fleischkategorien (z.B. Geflügelfleisch) jeweils für ein Jahresquartal. In Bezug auf die Einfuhrmenge und -periode hört das BLW die interessierten Kreise,

vertreten durch den Proviande-Verwaltungsrat, vorgängig an. Dieser kann kürzere oder längere Einfuhrperioden beantragen, sofern sowohl die Vertreter der Produzenten als auch der Verarbeiter und des Handels einen entsprechenden Antrag mit Zweidrittelmehrheit unterstützen.

Aus administrativer Sicht verliefen die ersten Versteigerungen sowohl für die teilnehmenden natürlichen und juristischen Personen als auch die Verwaltung ohne Probleme. Die Bietenden können ihre Steigerungsgebote jederzeit durch einen gesicherten Internetzugang auf der Web-Applikation „eVersteigerung“ des BLW einreichen. Mehr als 80 Prozent aller Gebote werden bereits auf diese Weise übermittelt. Die restlichen Gebote werden per Fax oder per Post zugestellt und müssen anschliessend von Hand erfasst werden.

Die Versteigerungsergebnisse zeigen, dass einige neue Firmen am Importmarkt partizipieren und bisherige Importeure auch in anderen Fleisch- und Fleischwarenkategorien Zollkontingentsanteile ersteigern. Damit zeichnet sich bereits ab, dass mit der Versteigerung ein intensiverer Wettbewerb unter den Fleischimporteuren entsteht und damit das volkswirtschaftliche Ziel der AP 2007 erreicht werden kann. Der dadurch entstehende Druck auf die Margen der nachgelagerten Stufen der Fleischwirtschaft und die am 1. Juli 2005 abgelaufene zehnjährige Übergangsfrist betreffend der Anpassung von Räumen und Einrichtungen bestehender Schlachttanlagen führen zu einer Aufweichung bestehender Strukturen und zum Abbau vorhandener Überkapazitäten. Verschiedene Verbände und Organisationen prognostizierten als Folge der Versteigerung höhere Konsumenten- und tiefere Produzentenpreise. Ein konkreter preislicher Zusammenhang konnte bisher aber nicht nachgewiesen werden.

Pferdeinfuhr

Das Teilzollkontingent Tiere der Pferdegattung ohne Zuchttiere, Esel, Maultiere und Maulesel (TZK 1) im Umfang von 2 922 Stück wird seit 1999 versteigert. Seit Beginn der Kontingentsbewirtschaftung wird das Teilzollkontingent Zuchttiere von 200 Stück entsprechend des Eingangs der Bewilligungsgesuche beim BLW verteilt. Das Teilzollkontingent Esel, Maultiere und Maulesel im Umfang von 200 Stück wird seit 2002 entsprechend der Reihenfolge der Verzollungen (Windhund an der Grenze) verteilt.

Im Gegensatz zu anderen Landwirtschaftsprodukten führen sehr viele Privatpersonen (rund 900 pro Jahr oder über 80% aller einführenden Personen) im TZK 1 Pferde ein. Häufig machen sie nur einmal oder über ein paar Jahre hinweg nur wenige Male von dieser Einfuhrmöglichkeit Gebrauch. Diese Privatpersonen nehmen deshalb das für professionelle Importeure einfache Versteigerungsverfahren als äusserst komplizierte Einfuhrregelung wahr, welche mit einem grossen Administrativaufwand verbunden ist. In den vergangenen Jahren kam es deshalb zu Dutzenden von Zollvergehen, indem ein Pferd ohne ersteigerten Zollkontingentsanteil eingeführt oder der Versteigerungspreis rechtswidrig nach der Verzollung bezahlt worden ist. Überdies wird das zu 100 Prozent versteigerte und zugeteilte TZK 1 seit einigen Jahren lediglich zwischen 80 und 93 Prozent ausgenützt. Die Versteigerung ist mit dieser Ausnützungsquote ein suboptimales Verteilungsverfahren. Es kommt hinzu, dass der mittlere Steigerungspreis von 350 Franken je Pferd nur 3 Prozent des durchschnittlichen Wertes eines im Jahr 2004 eingeführten Tieres beträgt. Ausserdem konkurrenziert eine grosse Zahl der importierten Pferde (z.B. Pferde und Ponys

spezieller ausländischer Rassen, Sportpferde, Zirkuspferde) die Pferde schweizerischer Provenienz nicht. Die Schutzwirkung der Einfuhrregelung ist somit sehr bescheiden.

Marktentlastungsmassnahmen Fleisch

Der Bund kann Beiträge zur Finanzierung von zeitlich befristeten Marktentlastungsmassnahmen bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen ausrichten. Mit gezielten Verbilligungs- und Einlagerungsaktionen, insbesondere auf dem Rind- und Kalbfleischmarkt, kann ein kurzfristiger Preisrückgang gedämpft werden. Der finanzielle Aufwand betrug je nach Marktlage zwischen 4 bis 8 Millionen Franken pro Jahr. Damit konnten pro Jahr 1 000 bis 1 500 Tonnen Rind- und Kalbfleisch temporär eingelagert oder gezielt verbilligt werden. Diese Menge ist weniger als ein Prozent der Jahresproduktion. Die Organisation der Massnahmen, unter anderem die Kontrolle von Art und Menge des eingelagerten Fleisches, hat das BLW in Form einer Leistungsvereinbarung bis Ende 2007 an die Proviande übertragen.

Überwachung des Marktgeschehens und Marktabräumung

Die Proviande ist vom BLW beauftragt, die öffentlichen Märkte für Tiere der Rinder- und Schafgattung zu bezeichnen und sie in einem Jahresmarktprogramm zusammenzufassen. Märkte für Grossvieh werden in 19 Kantonen veranstaltet, für Kälber in 8 und für Schafe in 17. Als Veranstalter agieren bäuerliche Organisationen und/oder kantonale Stellen. Insgesamt können die Produzenten ihre Tiere auf jährlich rund 900 Grossvieh-, 450 Kälber- und 300 Schafmärkten zum Verkauf anbieten. Mitarbeitende der Proviande bestimmen dabei von jedem aufgeführten Tier die Handelsklasse (Fleischigkeit und Fettgewebe). Anschliessend müssen die Tiere unter den Anwesenden versteigert werden. Den Käufern von ersteigerten Tieren werden insgesamt 10 Prozent der Zollkontingentsanteile an der entsprechenden Fleischkategorie zugeteilt. Bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen innerhalb der Kontingentsperiode haben die Zollkontingentsanteilsinhaberinnen und -inhaber an den 10 Prozent die Pflicht, unverkäufliche Tiere zu übernehmen. Die Proviande sorgt für diese Marktabräumung, indem sie die Tiere zu marktüblichen Preisen zuteilt.

Die Bindung zwischen dem Kriterium der Inlandleistung und der Verteilung von Zollkontingenten birgt Gefahren: Es können Tiere auf Märkte gebracht werden, einzig um eine möglichst grosse Inlandleistung und damit einen grösseren Importanteil auszulösen. Vor allem auf Kälbermärkten ist dies in zunehmendem Masse der Fall, weil die Tiere oft von Händlern gebracht werden. Diese holen die Schlachtkälber bei den Produzenten ab, transportieren sie auf den Markt und bringen sie anschliessend zum Schlachtbetrieb. Diese teilweise zusätzlichen Transportwege als Folge der Kälbermärkte sind einerseits aus tierschützerischer Sicht bedenklich, andererseits schmälern sie auch die Inlandleistung der Käufer auf Grossviehmärkten. Eine echte Versteigerung unter verschiedenen Käufern findet bei den Kälbern oft nicht statt. Entweder sind die Tiere bereits vorgängig, in stiller Absprache verkauft oder es ist nur ein Käufer anwesend. Die so genannten Tränkekälber, welche für die Kälbermast- und Grossviehmastbetriebe bestimmt sind, werden teilweise ebenfalls auf den öffentlichen Märkten verkauft; sie werden jedoch nicht versteigert und zählen deshalb auch nicht als Inlandleistung für die 10 Prozent der Zollkontingentsanteile. Im Gegensatz zu den Kälbermärkten entspricht der Ablauf auf Grossvieh- und

Schafmärkten dem eigentlichen Zweck: Die Tiere werden von Produzenten auf den Markt gebracht. Die Qualität der Tiere wird von neutraler Seite (Mitarbeitende der Proviande) eingestuft und anschliessend werden sie transparent versteigert.

Auf verschiedenen Marktplätzen sank in den letzten Jahren die Zahl der aufgeführten Tiere deutlich. Dazu hat der steigende Anteil derjenigen Tiere beigetragen, welche nach Richtlinien von Labelprogrammen gehalten und vermarktet werden. Mehrere derartige Programme verbieten nämlich die Auffuhr der entsprechenden Tiere auf den öffentlichen Märkten. Marktplätze mit durchschnittlich weniger als 50 aufgeführten Tieren je Markt sind aus wirtschaftlichen und logistischen Gründen für die potenziellen Käufer unattraktiv. Auf kleinere Marktplätze kommt häufig nur ein Händler, weshalb letztlich kein echter Wettbewerb herrscht. Der finanzielle Aufwand des Bundes gemessen am Nutzen für die Landwirtschaft ist sehr gross.

Ab dem 1. Januar 2007 kann der Bund gestützt auf Artikel 50 Absatz 2 LwG den Kantonen Beiträge ausrichten zur Unterstützung öffentlicher Schlachtvieh- und Schafmärkte im Berggebiet. Die Schlachtviehverordnung sieht vor, den Bau und Umbau der Infrastruktur (Geräte und Ausrüstungen) finanziell zu unterstützen. Ebenfalls könnten für die Organisation, Durchführung und Überwachung der öffentlichen Märkte im Berggebiet Bundesgelder an die Kantone fliessen. Dies ist indes nicht vorgesehen, weil das BLW diese Aufgaben im Rahmen einer Leistungsvereinbarung an die Proviande übertragen hat und sie dafür entschädigt. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kantone für die Organisation, Durchführung und Überwachung von öffentlichen Märkten im Berggebiet käme erst nach einer allfälligen Auflösung der entsprechenden Leistungsvereinbarung zwischen dem BLW und der Proviande in Frage.

Einstufung der Qualität

Die Vorschriften in Artikel 49 LwG zur neutralen Qualitätseinstufung sind seit 1999 unverändert in Kraft. Das BLW hat die neutrale Qualitätseinstufung bis Ende 2007 an die Proviande mittels Leistungsvereinbarung übertragen. Auf öffentlichen Märkten bestimmen die Experten der Proviande die Handelsklasse (Fleischigkeit und Fettgewebe) aller lebenden Tiere der Rinder- und Schafgattung. Ebenfalls in den rund 40 grössten Schlachtbetrieben stufen sie die Handelsklasse aller geschlachteten Tiere der Rinder-, Schaf-, Pferde- und Ziegengattung ein. Dies ist für die Lieferanten besonders wichtig, da sie in der Regel keinen Zugang in den Schlachtbetrieb haben. Bei geschlachteten Tieren der Schweinegattung wird der Magerfleischanteil mit technischen Geräten bestimmt. Mit der neutralen Qualitätseinstufung werden über 80 Prozent der geschlachteten Tiere erfasst.

Sowohl der Produzent als auch der Käufer erhalten ein neutrales Urteil zur Qualität der Tiere. Die Ergebnisse werden selten beanstandet, was der Umsetzung ein gutes Zeugnis ausstellt. Die Klassifizierungsdaten sind auch für Zuchtverbände sehr wertvoll. Der finanzielle Bundesaufwand für die Einstufungsaufgaben beträgt rund 4 Millionen Franken pro Jahr.

Verwertung der Schafwolle

Mit der Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 hatte das Parlament den schrittweisen Abbau der Beiträge für die Verwertung der inländischen Schafwolle beschlossen. Dieser Abbau sollte bis Ende 2003 abgeschlossen

sein. Wie bei anderen landwirtschaftlichen Produkten betrachtete der Gesetzgeber den Absatz der Schafwolle nicht mehr als eine Staatsaufgabe, sondern als Aufgabe der Produzenten oder ihrer Organisationen. An Stelle der Beiträge wurden im Rahmen der AP 2002 die Direktzahlungen ausgebaut. Der Absatz der Wolle wurde anfänglich mit einem jährlichen Bundesbeitrag von 1,8 Millionen Franken unterstützt.

Im Rahmen der AP 2007 hat das Parlament mit Artikel 51^{bis} LwG die Grundlage für die Fortführung der Massnahme beschlossen. Der Bund unterstützt Selbsthilfeorganisationen bestehend aus Schafhaltern und Wollverwertern für das Einsammeln, das Sortieren, das Pressen, die Lagerung und die Vermarktung der inländischen Wolle weiterhin mit Beiträgen. Neu können auch innovative Projekte der Schafhalter und Wollverarbeiter zur Verwertung der Wolle im Inland mit öffentlichen Geldern gefördert werden. Für die Unterstützung dieser beiden Massnahmen stellt der Bund jährliche Beiträge von 600 000 beziehungsweise 200 000 Franken zur Verfügung.

Stützung der Inlandeierproduktion

Zurzeit sind zwei Massnahmen zu Gunsten der Eierproduktion auf Verordnungsstufe in Kraft: Für den Um- und Neubau von besonders tierfreundlichen Ställen mit Legehennen, Junghennen, Junghähnen, Küken (ohne Mastpoulets), Zuchthennen und Zuchthähne (Lege- und Mastlinien) zahlt das BLW bis Ende 2006 Investitionsbeiträge aus. In Situationen mit einem grösseren Eierangebot erhalten Betriebe, welche Eier aufschlagen oder verbilligen, Beiträge. Für beide Massnahmen stehen pro Jahr rund 3,5 Millionen Franken zur Verfügung.

Für zahlreiche Betriebe stellt die Geflügelhaltung einen wesentlichen Produktionszweig dar. Mit den befristeten Investitionsbeiträgen werden Projekte unterstützt, die das Tierwohl fördern. Die Massnahme steht somit im Einklang mit den Zielen der AP 2007. Die Marktentlastungsmassnahmen haben dazu beigetragen, das kurzfristig grössere Eierangebot, z.B. nach Ostern, abzubauen.

Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutztiere

Zucht- und Nutztierexporte sind eine traditionelle Möglichkeit für den Absatz der im Berg- und angrenzenden Zuchtgebiet aufgezogenen Tiere und dienen gleichzeitig der saisonalen Entlastung des Marktes. Der Export von Zuchttieren mit Hilfe von Beiträgen (Artikel 26 LwG) hat zur Verbesserung der Marktlage im Inland und zu höheren Nutztiehpreisen beigetragen.

2.1.3.2 Konzept

Für zahlreiche Massnahmen sollen die gesetzlichen Grundlagen unverändert in Kraft bleiben. Dazu gehören die Höchstbestandeslimiten für gewisse Tierkategorien, die neutrale Qualitätseinstufung von lebenden und geschlachteten Tieren sowie das Übertragen von öffentlichen Aufgaben an private Organisationen.

Zu Gunsten der temporären Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen von Fleisch stehen künftig höchstens 6 Millionen Franken pro Jahr zur Verfügung. Diese bescheidenen Mittel lassen es nicht zu, unerwünschte und teure Fleischlager zu finanzieren. Damit dieses minimale Sicherheitsnetz zur Stützung des Fleischmarktes bestehen bleibt, braucht es die Bestimmung in Artikel 50 Absatz 1 LwG weiterhin.

Zur Verwertung saisonaler Überschüsse an inländischen Hühnereiern, insbesondere nach Ostern, sollen auch künftig jährlich höchstens 3 Millionen Franken eingesetzt werden können. Mit Artikel 52 LwG wird deshalb die entsprechende gesetzliche Grundlage beibehalten.

Weil die Umsetzung der Versteigerung von Fleisch erst im Jahr 2005 begonnen hat und bis jetzt keine unerwünschten Markteffekte aufgetreten sind, können die aktuellen Gesetzesgrundlagen unverändert belassen werden.

Als Alternative zur Versteigerung bei den Pferden ist vorgesehen, ab 2007 die drei bestehenden TZK zusammenzufassen und alle Tiere der Pferdegattung (3 322 Stück) entsprechend der Reihenfolge der Verzollungen (Windhund an der Grenze) zu verteilen. Damit sinkt der administrative Aufwand insbesondere für die zahlreichen Privatpersonen markant. Der Grenzschutz bleibt erhalten, weil das Zollkontingent von 3 322 Stück nicht aufgehoben wird. Für die geplante Änderung der Verteilungsart des Zollkontingentes bei den Pferden ist eine Anpassung der Pferdeeinfuhr- und Tierzuchtverordnung nötig.

→ *Änderung der Pferdeeinfuhr- und der Tierzuchtverordnung auf 1. Januar 2007*

Überwachte öffentliche Märkte

Um die Attraktivität der öffentlichen Märkte für Tiere der Rinder- und Schafgattung sowohl für Produzenten als auch für Händler zu erhalten, sollen minimale Auffuhrzahlen erreicht werden. Marktplätze mit durchschnittlich weniger als 50 Tieren pro Markt, z.B. in den letzten beiden Jahren, sollen nicht mehr mit Bundesgeldern unterstützt werden. Die Marktorganisatoren sind damit gezwungen, entweder die Zahl der Marktplätze zu straffen oder den Durchführungsrhythmus der Märkte anzupassen, um die Mindestgrösse zu erreichen. Flankierend dazu soll die Definition für ersteigerte Tiere, die als Inlandleistung geltend gemacht werden, präzisiert werden. Dazu werden Anforderungen an die Zahl der Händler und an den Ablauf formuliert. Wenn auf einem Markt lediglich ein Händler anwesend ist oder wenn der gleiche Händler die Tiere auf den Markt bringt und sie wieder abtransportiert, können die gehandelten Tiere nicht mehr als ersteigerte Tiere geltend gemacht werden. Die Leitplanken für die Grösse der öffentlichen überwachten Märkte und die Kriterien für die ersteigerten Tiere kann der Bundesrat auf Verordnungsstufe frühestens am 1. Januar 2007 in Kraft setzen.

→ *Änderung der Schlachtviehverordnung frühestens auf 1. Januar 2007*

Verwertung der Schafwolle

Die Schafhalter und ihre Organisationen sind selber für die marktgerechte und möglichst wirtschaftliche Verwertung der Schafwolle unter Beachtung der Nachhaltigkeit verantwortlich. Es liegt an diesen, zusammen mit dem Wollhandel die dafür erforderlichen Initiativen und Anstrengungen zu ergreifen. Die bestehenden Marktstützungsmassnahmen sind deshalb aufzuheben; der Bundesrat wird die Aufhebung auf den 1. Januar 2010 beschliessen. Dieser Schritt ist kohärent mit der vorgeschlagenen Entwicklung in verschiedenen Produktionsbereichen, insbesondere mit der Aufgabe der Beihilfen im Milchsektor und aller Verarbeitungsbeiträge im Pflanzenbau- und Spezialkulturensektor.

→ **Aufhebung Art. 51^{bis} LwG, Massnahmen zur Verwertung der Schafwolle**

→ *Aufhebung der Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle auf 1. Januar 2010*

Ausfuhrbeiträge für Zucht- und Nutztiere

Auf Grund der Entwicklung der Agrarpolitik sollen die Exportbeiträge für Zucht- und Nutztiere analog zu den anderen Exportsubventionen schrittweise bis Ende 2009 aufgehoben werden. Der Export von Zucht- und Nutztieren wird für die Viehwirtschaft ein wichtiges Marktsegment bleiben. Eine weitere Steigerung der Qualität der Zuchttiere und eine stärkere Bearbeitung der ausländischen Viehmärkte sind eine wesentliche Voraussetzung, dass der Viehexport auch inskünftig beibehalten werden kann. Durch die Harmonisierung unserer Tierzuchtbestimmungen im Rahmen des Veterinärabkommens und durch die Verankerung eines zollfreien gemeinschaftlichen Zollkontingentes von 4 600 Tieren wird der Export von Zucht- und Nutztieren in die EU wesentlich erleichtert.

→ *Änderung der Tierzuchtverordnung auf 1. Januar 2010*

2.1.4 Ackerbau

2.1.4.1 Ausgangslage

Die Basis für die Reformetappe bilden die kulturspezifischen Marktordnungen und Importregelungen (Ziff. 2.1.4.1.1), die sich auf den Aussenhandel sowie auf die Entwicklung der Strukturen in der Produktion und der Verarbeitung (Ziff. 2.1.4.1.2) auswirken.

2.1.4.1.1 Marktordnungen und Importregelungen

Ergänzend zum allgemeinen Flächenbeitrag von 1 200 Franken je Hektare wird für die Ackerkulturen seit 2001 den Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen von 400 Franken je Hektare ausbezahlt. Im Getreideanbau werden diese produktionsneutralen Beiträge einzig durch die Importregelung ergänzt. Die Marktordnungen von Zucker, Körnerleguminosen, Ölsaaten, Kartoffeln, Saatgut und Faserpflanzen beinhalten zusätzlich Marktstützungen zur Lenkung der Produktion und der Verarbeitung. Ökologische Direktzahlungen in der Höhe von 400 Franken je Hektare werden für den extensiven Anbau, (ohne Fungizide, Insektizide und Wachstumsregulatoren) von Getreide und Raps ausgerichtet (Extenso-Beitrag).

Zucker

Die inländische Produktion von Zucker kann nur aufrechterhalten werden, sofern ergänzend zum Grenzschutz Marktstützungen ausgerichtet werden. Bis 1998 deckte der Bund das Defizit in den Rechnungen der Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld. Zur Realisierung von Kostensenkungspotenzialen fusionierten die beiden Werke im Jahre 1996 zur Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld AG (Zuckerfabrik). Im Rahmen der AP 2002 erhielt die Zuckerfabrik einen Leistungsauftrag von jährlich 45 Millionen Franken zur Produktion von mindestens 120 000 bis maximal 185 000 Tonnen Zucker. Im Einklang mit der Liberalisierung der Agrarmärkte wurde im Rahmen des Verordnungspaketes zur AP 2007 auch die Obergrenze in der Zuckerproduktion aufgehoben. Innerhalb des Zahlungsrahmens 2004 bis 2007 sinkt die

jährliche Stützung der Zuckerproduktion von 38 Millionen Franken auf voraussichtlich 26 Millionen Franken.

Der Anbau von Zuckerrüben ist derzeit wirtschaftlich interessant. Zur Vermeidung von Zuckerüberschüssen richtet die Zuckerfabrik die Zuckermenge auf die Marktbedürfnisse aus und teilt den Rübenpflanzern jährlich entsprechende Lieferrechte zu.

In den vergangenen Jahren veränderte sich der Grenzschutz von Zucker nicht. Das seit dem 1. Februar 2005 gültige Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens CH-EU der Bilateralen II beinhaltet die sogenannte Doppel-Null-Lösung für Zucker. Diese enthält ein Verbot für Preisausgleichsmassnahmen (Ausfuhrbeiträge/Zollrückerstattung und Einfuhrabgaben) bezogen auf Zucker in landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten, die unter den Deckungsbereich des Abkommens fallen. Somit besteht ein Freihandel zwischen der Schweiz und der EU für den in verarbeiteten Produkten enthaltenen Zucker. Die Konsequenz dieser Regelung ist, dass der Zuckerpreis für die Verarbeitungsindustrie in der Schweiz in etwa dem in der EU entspricht. Die EU-Kommission erarbeitete Vorschläge hinsichtlich einer Reform der Zuckermarktordnung, welche sinkende Preise für Zucker und Zuckerrüben zur Folge haben wird. Infolge von Verzögerungen ist die Inkraftsetzung der Reform nicht vor dem 1. Juli 2006 zu erwarten. Die EU-Zuckerreform sieht vor, den Landwirten den Preisrückgang zu etwa 60 Prozent zu kompensieren. Für eine analoge Kompensation zu Gunsten der schweizerischen Zuckerproduktion sind im laufenden Zahlungsrahmen keine Mittel eingestellt.

In Jahren mit günstigen Wachstumsbedingungen für die Rüben deckt die inländische Zuckerproduktion den Nettobedarf weitgehend ab. Importe von reinem Zucker und Exporte von Zucker in Verarbeitungsprodukten halten sich in etwa die Waage.

Brotgetreide

Seit der Aufhebung der Abnahme- und der beschränkten Preisgarantie für Brotgetreide im Jahre 2001 tragen die Getreideproduzenten das Risiko von Getreideüberschüssen allein. Der Schweizerische Getreideproduzentenverband verfolgt eine Preisstrategie und deklassiert überschüssige Brotgetreidemengen auf eigene Rechnung zu Futtergetreide.

Das Zollkontingent Brotgetreide beträgt 70 000 Tonnen. Die Zuteilung der Zollkontingentsanteile erfolgte seit 1. Juli 2001 durch halbjährliche Versteigerungen. Infolge des Trockensommers 2003 wurde das Zollkontingent Brotgetreide im Jahre 2004 auf Antrag der Branche in vier Tranchen zugeteilt, um allfälligen Versorgungsgaps vorzubeugen. Per 1. Januar 2005 konnte dem Branchenantrag Rechnung getragen werden, von der Versteigerung auf das Windhundverfahren an der Grenze zu wechseln. Möglich war dies aufgrund der besonderen Preis- und Ausnützungssituation beim Zollkontingent Brotgetreide. Eine grosse Kontingentsmenge kann zu einem im Verhältnis zum Warenwert hohen KZA (etwa 150 Prozent) eingeführt werden. Im konventionellen Marktsegment stehen zum KZA importierte Ware und Inlandgetreide auf dem gleichen Preisniveau in Konkurrenz. Aus diesem Grund wurden die zugeteilten Zollkontingentsanteile einzig im Jahre 2003 wegen trockenheitsbedingten Mindererträgen effektiv eingeführt (Tabelle 38).

Der jährliche Bedarf an backfähigem Brotgetreide beläuft sich auf rund 470 000 Tonnen. Erstmals seit der Aufhebung der Abnahme- und der beschränkten Preisgarantie von Brotgetreide durch den Bund konnte 2004 eine Grosseernte an backfähi-

gem Getreide eingefahren werden. In den Jahren 2001 und 2002 führten witterungsbedingte Qualitätseinbussen teilweise zu einer Verwertung im Futterkanal und der Hitzesommer 2003 ergab geringe Hektarerträge.

Tabelle 38 Produktion und Einfuhren von backfähigem Brotgetreide

		2002	2003	2004
Brotgetreide	t	480 168	461 635	552 442
Inlandproduktion	t	406 600	380 767	491 070
Import	t	73 568	80 868	61 372
Zugeteilte Einfuhrmenge (Versteigerung)	t	70 000	70 000	70 000
Effektive Ausnutzung der Zollkontingentsanteile	t	57 464	69 932	48 240
Ausnützung	%	82,1	99,9	68,9

Quellen: swiss granum, SBV, OZD, BLW

Getreideeinfuhren aus den Zollfreizonen Genf werden nur mit den Abgaben für die Pflichtlagerhaltung belastet und sind nicht Bestandteil des Zollkontingentes Brotgetreide. Die total eingeführte Brotgetreidemenge übersteigt daher die Einfuhren innerhalb des Zollkontingentes deutlich.

Futtermittel

Futtergetreide als Energieträger und Körnerleguminosen mit hohen Eiweissgehalten zählen zusammen mit eiweissreichen Nebenprodukten aus der Gewinnung pflanzlicher Öle (Schrote/Kuchen) zu den wichtigsten Komponenten von Kraffuttermitteln. Diese erreichen an den Direktkosten einen Anteil von rund 50 Prozent in der Schweine- und 60 bis 70 Prozent in der Geflügelhaltung. Sie bilden aber auch in der Rindviehhaltung insbesondere bei Verfolgung einer Hochleistungsstrategie in der Milchproduktion einen bedeutenden Kostenfaktor. Vorab sind es denn auch die Schweine- und Geflügelhalter, die in Erwartung eines sinkenden Grenzschatzes bei Fleischerzeugnissen zur Erhaltung ihrer Marktanteile tiefere Futtermittelpreise verlangen.

Der Inlandpreis von Futtergetreide wird durch die Massnahmen an der Grenze bestimmt (Schwellenpreissystem). Mit der Einführung des Zusatzbeitrages für offenes Ackerland und Dauerkulturen im Jahre 2001 wurden die beiden Schwellenpreissenkungen per 1. Juli 2001 und 1. Juli 2005 von rund 480 Franken je Hektare nahezu vollständig kompensiert.

Zu den eiweissreichen Körnerleguminosen zählen Eiweisserbsen, Ackerbohnen und Lupinen. Sie dienen zur Ausbalancierung der Futterrationen auf die physiologischen Bedürfnisse der Nutztiere und stehen in unmittelbarer Konkurrenz zum Sojaschrot aus Übersee. Um einen inländischen Beitrag zur Versorgung mit Eiweisspflanzen sicherzustellen, wird für Körnerleguminosen ein Anbaubeitrag von 1 500 Franken je Hektare gewährt. Insgesamt wurden für Körnerleguminosen im Jahre 2004 Anbaubeiträge im Umfang von 7,2 Millionen Franken ausbezahlt.

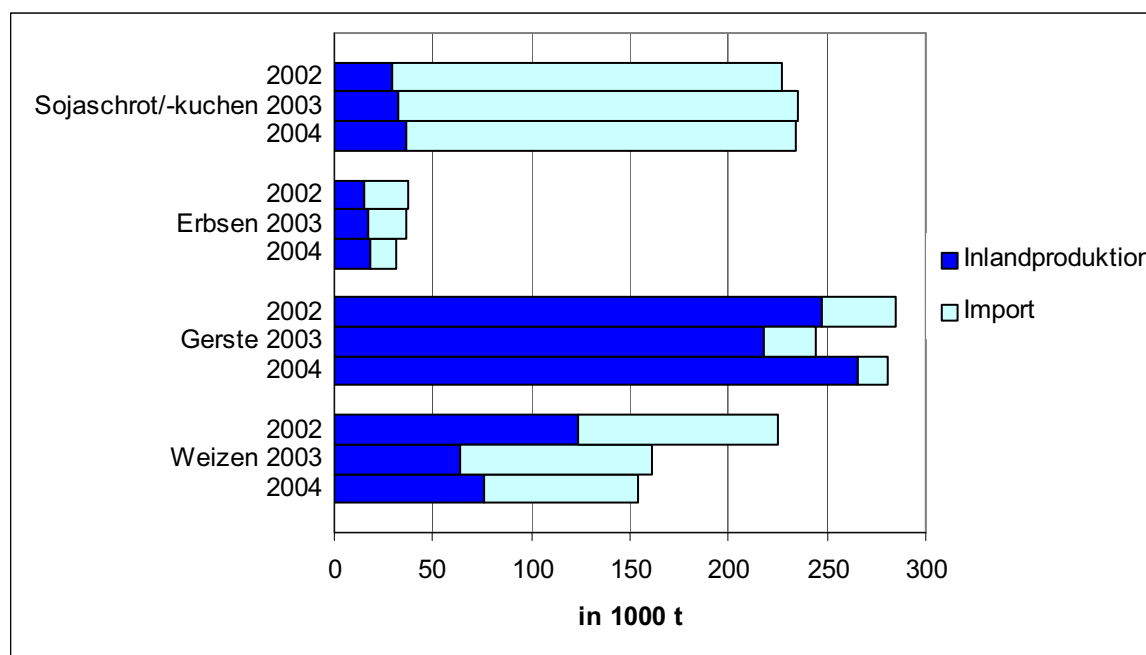
Rund 500 Zolltarifpositionen von verschiedenen Futtermitteln oder Futtermittelkomponenten unterliegen dem Schwellenpreissystem. Der Bundesrat legt die Schwellenpreise für elf Hauptprodukte fest. Abgeleitet von den Schwellenpreisen und gestützt auf die Nährwerte bestimmt das EVD die Importrichtwerte der übrigen Produkte. Da die Importrichtwerte die gleiche Wirkung wie die Schwellenpreise haben, wird nachstehend nur der Begriff Schwellenpreis verwendet. Dieser entspricht den Ziel-

preisen, welche für die importierten Produktgruppen nach der Verzollung angestrebt werden. In der Regel alle drei Monate werden die Zollansätze entsprechend der Veränderung der Weltmarktpreise angepasst, damit die Warenpreise sich innerhalb der Bandbreite der Schwellenpreise von +/- 3 Franken je 100 Kilogramm bewegen. Das Schwellenpreissystem und die damit verbundene Preisstabilität wirkt sich vorteilhaft für Ackerbauern, Futtermittelhersteller und Tierhalter aus. Nachteilig am Schwellenpreissystem sind die Abkoppelung von den Weltmarktpreisen, die wie im Jahre 2003 aufgrund trockenheitsbedingter Mindererträge auch ansteigen können, die Beschränkung der Wettbewerbsintensität sowie der hohe administrative Aufwand zur Festsetzung der Zollansätze.

Futtergetreide weist einen tieferen Grenzschatz als Brotgetreide auf, weshalb dessen Anbau weniger attraktiv ist. In Anbetracht der eingeführten Futtergetreidemengen besteht ein beträchtliches Potenzial, den inländischen Getreideanbau auszuweiten (Abbildung 42).

Gemessen am Bedarf an eiweisreichen Futterkomponenten nimmt sich der inländische Anbau von Eiweisserbsen und Sojabohnen trotz der gewährten Beiträge bescheiden aus. Sojaschrotimporte aus Nord- und Südamerika decken den Inlandbedarf an hochkonzentrierten Eiweissträgern grösstenteils ab. Diese Konstellation ist insofern sinnvoll, als sich unsere Bedingungen für die Produktion von Getreide besser eignen als von Eiweissträgern.

Abbildung 42 Produktion und Einfuhren von Futtermitteln



Quellen: swiss granum, SBV, BLW

Ölsaaten

Raps, Sonnenblumen und Soja sind die wichtigsten im Inland angebauten Ölsaaten. Mit Beiträgen für den Anbau und die Verarbeitung gelangen für deren Förderung zwei Stützungsinstrumente zur Anwendung. Unterstützt wird auch der Anbau von Ölkürbissen, Lein und Hanf.

Im Jahre 2004 wurden bei einem Ansatz von 1 500 Franken je Hektare total 35,9 Millionen Franken Anbaubeiträge für Ölsaaten ausgerichtet, davon ca. 1,8 Millionen Franken für Raps als nachwachsender Rohstoff (technische Zwecke). Die Verarbeitungsbeiträge werden von der beauftragten Organisation swiss granum an die Verarbeiter ausgerichtet und gelangen via höherer Ölsaatenenerlöse zu den Produzenten. In Abhängigkeit des unterschiedlichen Grenzschatzes ist der Verarbeitungsbeitrag nach Ölsaatenarten sowie Verwendungszweck abgestuft und dient der ökonomischen Feinjustierung unter den Ölsaaten. Währenddem die Anbaubeiträge auf dem Ausgangsniveau gehalten werden konnten, bewirkten die Sparmassnahmen des Bundes eine Halbierung der Verarbeitungsbeiträge von ursprünglich 8,5 Millionen Franken auf rund die Hälfte im Jahre 2005. Seit 1. Juli 2005 werden in Franken je 100 Kilogramm Saat folgende Verarbeitungsbeiträge ausgerichtet: Raps 2,75; Sonnenblumen 7,25 (high-oleic 5,25); Soja 18 (Futterherstellung 15); Sojasaatgut 18 und für Raps als nachwachsender Rohstoff 27.

Ölsaaten werden zumeist zur Speiseöl- oder Futterölgewinnung oder aber zu technischen Zwecken importiert. Gemeinsam ist diesen Verwendungszwecken, dass sich die Zollbelastung aus dem Zollansatz des Ölanteils und jenem des Futtermittelanteils zusammensetzt. Im Falle der Speiseölgewinnung besteht die Grenzbelastung aus einem fixen Zollansatz auf dem Speiseölanteil und dem variablen Zollansatz auf dem Futtermittelanteil (Schwellenpreissystem).

Den Ölwerken wird unabhängig vom Verwendungszweck des Öls auf dem Futtermittelanteil importierter Ölsaaten eine Zollbegünstigung von 13 Franken je 100 Kilogramm Presskuchen gewährt. Dieser Anreiz kompensiert Standortnachteile der Presswerke und deren im internationalen Vergleich höhere Verarbeitungskosten infolge kleinerer Produktionskapazitäten. Ziel der Zollbegünstigung ist, die vorhandenen Presskapazitäten ergänzend zur Verarbeitung inländischer Ölsaaten mit Importsaat auszulasten. Damit lassen sich die mittleren Verarbeitungskosten senken, wovon auch die inländischen Ölsaatenproduzenten profitieren sollten.

Im Inland produzierte Ölsaaten decken den Bedarf je nach Kultur zwischen 15 Prozent (Soja) und 85 Prozent (Raps). Importierte Rapssaat wird rund zur Hälfte zur Ölgewinnung zu technischen Zwecken verwendet, während bei Soja Importe zur Futterölgewinnung dominieren. Grössere Anbauflächen und günstige Wachstumsbedingungen ermöglichten 2004 erstmals, die vom Schweizerischen Getreideproduzentenverband mit den Ölwerken vereinbarte Übernahmemenge an Raps abzuliefern. Insgesamt beträgt der Selbstversorgungsgrad bei pflanzlichen Fetten und Ölen 20 Prozent.

Kartoffeln

Der Kartoffelbau ist auf die Selbstversorgung ausgerichtet, wobei der Mindestmarktzutritt von fünf Prozent gemäss den GATT/WTO-Übereinkommen gewährleistet werden muss. Da die Erträge in erheblichem Mass den Witterungseinflüssen unterliegen, schwanken die Produktionsmengen von Jahr zu Jahr. Die unterschiedlichen Qualitätsansprüche der Konsumenten und der Verarbeiter stellen hinsichtlich Sortenwahl und Produktionstechnik hohe Anforderungen an die Kartoffelproduzenten.

Durch den Grenzschatz und durch die Ausrichtung von Verwertungsbeiträgen wird der Kartoffelbau gefördert. Finden Kartoffeln aufgrund der Qualität oder mangels Nachfrage im Nahrungsmittelbereich keinen Absatz, können sie unerlesen nach der

Qualitätskontrolle durch die beauftragte Organisation mit Beiträgen verwertet werden. Die Bereinigung des Marktes soll das Angebot in hoher Qualität und bedarfsgerechten Mengen erhalten und die Erlöse der Produzenten stützen.

Finanziell gefördert werden:

- eine beschränkte Lagerhaltung von Speisekartoffeln;
- die Frischverfütterung von deklassierten Kartoffeln;
- die Trocknung von Kartoffeln zu Futterzwecken;
- die Ausfuhr von Saatkartoffeln und Kartoffelprodukten wie Rösti, Gratin, Suppen.

Das Bundesamt hat die Branchenorganisation swisspatat und den Schweizerischen Saatgutproduzenten-Verband swisssem mit der Durchführung der Verwertungsmassnahmen für Kartoffeln bzw. Saatkartoffeln beauftragt. Der Bund bezahlt im Rahmen von Leistungsvereinbarungen jährlich Pauschalbeiträge an die beauftragten Organisationen, welche im Rahmen der Vorschriften die Beitragssätze für die einzelnen Massnahmen festlegen. Im Jahr 2004 wurden 17,9 Millionen Franken für die Verwertung von Kartoffeln und 2,6 Millionen Franken für die Verwertung von Saatkartoffeln aufgewendet. Für Sortierabgang werden keine Beiträge ausgerichtet. Die Beiträge von 0,5 Millionen Franken für die Ausfuhr von Kartoffelprodukten hat das Bundesamt selber administriert. Infolge von Sparmassnahmen reduzierte der Bund die Verwertungsbeiträge bereits ab 2005.

Die Ausserkontingentszollansätze (AKZA) schützen die inländische Kartoffelproduktion und -verarbeitung wirksam. Die AKZA betragen je nach Ware 44 bis 785 Franken je 100 Kilogramm.

Der Mindestmarktzutritt wird in Form des Zollkontingentes Nr. 14 (Kartoffeln inklusive Saatkartoffeln und Kartoffelprodukte) im Umfang von 22 250 Tonnen gewährt. Dieses ist aufgeteilt in das Teilzollkontingent Kartoffeln inklusive Saatkartoffeln, welches 18 250 Tonnen umfasst und in das Teilzollkontingent Kartoffelprodukte, welches 4 000 Tonnen Kartoffeläquivalente umfasst.

Zollkontingentsanteile für Kartoffeln werden auf Grund einer Inlandleistung zugeteilt. Als Inlandleistung gilt bei Saat- und Veredlungskartoffeln die ab Produktion übernommene Menge und bei Speisekartoffeln die konsumfertig abgepackte und an den Detailhandel gelieferte Menge. Als Bemessungsperiode für die Inlandleistung gilt der Zeitraum Juli bis Juni vor der betreffenden Kontingentsperiode (= Kalenderjahr). Ein Zollkontingentsanteil wird nur zugeteilt, wenn die Inlandleistung mehr als 100 Tonnen beträgt. Zollkontingentsanteile für Kartoffelprodukte werden durch Versteigerung zugeteilt. Die Kontingentszollansätze (KZA) sind im Verhältnis zum Warenwert tief. Sie betragen je nach Ware 1,40 bis 70 Franken je 100 Kilogramm.

Die gesamte Erntemenge von Kartoffeln wurde in den vergangenen Jahren auf rund 500 000 Tonnen geschätzt. Der Bedarf für den Frischmarkt und für die Veredlung betrug 290 000 Tonnen Speisekartoffeln. Zu Saatzwecken dienten knapp 30 000 Tonnen. Im Export fanden weniger als 10 000 Tonnen Kartoffeln Absatz. Etwa ein Drittel der Ernte konnte aus Qualitätsgründen (ungenügende Knollengrösse, Knollenschäden, mangelhafte Backfähigkeit usw.) oder aufgrund von Überschüssen in

einzelnen Marktsegmenten nicht auf dem Nahrungsmittelmarkt platziert werden und gelangte in den Futterkanal. Für die Verfütterung von über 100 000 Tonnen Kartoffeln wurden Bundesmittel beansprucht⁷⁹.

Die inländische Produktion von marktfähigen Kartoffeln und Saatkartoffeln reichte für die Bedarfsdeckung nicht mehr aus. Um den Inlandbedarf an Kartoffeln zu decken, erhöhte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement auf Antrag des Bundesamtes und nach Anhörung der Kartoffelbranche jedes Jahr vorübergehend das Teilzollkontingent Kartoffeln. Einfuhren zum AKZA hätten die Kartoffeln für die Veredlung zu stark verteuert. So wurden über den jährlichen Mindestmarktzutritt von 18 250 Tonnen hinaus bedeutende Mengen Kartoffeln eingeführt. Im Mittel der sechs Jahre erreichte die zusätzliche Einfuhrmenge 14 500 Tonnen.

Zielfremd wäre es, wenn der inländische Handel Kartoffellager bewusst so anlegen würde, dass Erhöhungen des Zollkontingentes mit mangelnder Verfügbarkeit von bedarfsgerechter Ware begründet werden könnten. Die bestehende Importregelung ohne Abschöpfung der Importrente kann Anreize zu solchem Verhalten stiften.

Wie die Tabelle 39 zeigt, konzentrierten sich die auf Grund einer Inlandleistung zugeteilten Zollkontingentsanteile im Umfang von 18 250 Tonnen Kartoffeln auf verhältnismässig wenige Inhaber. Die Versteigerung als Zuteilungsverfahren der Einfuhrrechte für Kartoffelprodukte im Umfang von 4 000 Tonnen führte zu einer wesentlich besseren Verteilung.

Tabelle 39 Inhaber von Zollkontingentsanteilen bei Kartoffeln und Kartoffelprodukten

Zuteilungsart Warenkategorie	Anzahl Zollkontingentsanteilsinhaber (ZKAI)		Prozentanteil des grössten ZKAI		Anzahl ZKAI mit zusammen mehr als 50 % Zollkontingentsanteilen	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Inlandleistung						
Saatkartoffeln	6	6	36,8	40,9	2	2
Speisekartoffeln	30	29	34,9	35,3	2	2
Veredlungskartoffeln	7	7	46,1	41,5	2	2
Versteigerung						
Halbfabrikate	15	11	48,9	33,3	2	2
Fertigprodukte	28	25	42,8	28,7	2	3

Quelle: Berichte des Bundesrates über zolltarifarisches Massnahmen

Die Einfuhrrechte für Saatkartoffeln werden den Vermehrungsorganisationen zugeteilt. Diese Organisationen der Produzenten betreiben das Einfuhrgeschäft jedoch nicht selber, sondern beauftragen spezialisierte Handelsfirmen mit der Einfuhr. Dieselben Firmen gewährleisten auch die Verteilung der inländischen Saatkartoffeln.

Die Versteigerung der Einfuhrrechte für Halbfabrikate (v.a. Kartoffelmehl und -flocken) und Fertigprodukte (v.a. Pommes frites) im Umfang von 4 000 Tonnen Kartoffeläquivalenten ergab für die Kontingentsperiode 2004 einen Erlös von 1,2 Millionen Franken zu Gunsten der Bundeskasse.

⁷⁹ BLW (2004): Agrarbericht 2004, Kapitel 2.1.4 Pflanzenbau

Saatgut von Mais und Futterpflanzen

Der Bund fördert im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit der beauftragten Organisation die Produktion von Mais- und Futterpflanzensaatgut, um eine angemessene Produktion sicherzustellen. Im Jahr 2004 wurden 0,9 Millionen Franken für Maissaatgut und 0,3 Millionen Franken für Futterpflanzensaatgut in Form von Anbaubeiträgen ausbezahlt.

2.1.4.1.2 Produktions- und Verwertungsstrukturen

Mit einer mittleren landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) der Betriebe mit Ackerbau von 21,5 Hektaren und einer mittleren offenen Ackerfläche von 9,4 Hektaren im Jahre 2003 weisen die inländischen Betriebe im Vergleich mit dem benachbarten Ausland kleine Produktionsstrukturen auf. Seit 1999 trieben die Betriebsleiter die Spezialisierung weiter voran; die Betriebszahl nahm um 15 Prozent, die offene Ackerfläche aber nur um 4 Prozent ab. Flächenmässig ist der Getreidebau vor den Ölsaaten, Zuckerrüben und Kartoffeln die bedeutendste Ackerkultur⁸⁰.

Zucker

Im Jahre 2003 produzierten 6 900 Landwirte auf einer Fläche von 17 700 Hektaren Zuckerrüben. Aufgrund der relativ hohen Rentabilität werden die Produktionsrechte für Zuckerrüben von der Zuckerfabrik per Vertrag vergeben. Die Folge der Marktregulierung ist, dass der Strukturwandel in der Rübenproduktion verzögert ablief. Die Zahl Zuckerrüben produzierender Betriebe mit bis zu 10 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche nahm lediglich um 20 Prozent ab, währenddem in derselben Gröszenklasse die Zahl der Betriebe mit offener Ackerfläche um 35 Prozent sank.

Die zur Zuckerfabrik (Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld AG) zusammengeschlossenen Werke Aarberg und Frauenfeld vermögen mit ihren Kapazitäten den Nettoverbrauch an Zucker in etwa abzudecken. Angesichts der fehlenden inländischen Konkurrenz, der hohen Kapitalbindung und der notwendigen staatlichen Förderung hat die Zuckerfabrik dem Bund jährlich ihre Abrechnung zu unterbreiten und Einsicht in die Jahresrechnung zu gewähren.

Getreide

Mit der Liberalisierung des Brotgetreidemarktes sank die Getreideanbaufläche kontinuierlich und erreichte 2003 insgesamt 166 000 Hektaren. Trotz der Bestrebungen des Schweizerischen Getreideproduzentenverbandes gelang es bislang nicht im gewünschten Ausmass, die Anbaufläche von Brotgetreide zu Gunsten von Futterweizen, Gerste und Körnermais zu reduzieren. Die treibende Kraft für die Produktionspräferenz ist der bei vergleichbaren Produktionskosten deutlich höhere Markterlös für Brotgetreide.

Insgesamt verarbeiteten im Jahre 2004 rund 80 Mühlen Brotgetreide. Die Zahl der Betriebe gliedert sich nach jährlicher Mühlenkapazität wie folgt: weniger als 2 000 Tonnen 50 Betriebe, 2 000 bis 10 000 Tonnen 20 Betriebe, mehr als 10 000 Tonnen 10 Betriebe. Tendenziell ist die Zahl der Mühlen rückläufig, währenddem die vermahlene Getreidemenge mit rund 470 000 Tonnen in etwa konstant bleibt. Die mitt-

⁸⁰ BLW (2004): Agrarbericht 2004, Anhang Tabelle 4

lere Menge an vermahlenem Getreide ist von unter 5 000 Tonnen im Jahre 2001 auf über 6 000 Tonnen im Jahre 2004 angestiegen.

Futtermittel

Über die Mühlenstruktur im Futtermittelbereich liegen nur Schätzungen vor. Im Jahre 2003 wurde die Zahl der Mischfutterbetriebe auf rund 400 geschätzt. Die Zahl der Betriebe gegliedert nach jährlicher Mischkapazität ergibt folgendes Bild: weniger als 1 000 Tonnen 300 Betriebe, 1 000 bis 30 000 Tonnen 90 Betriebe, 30 000 bis 110 000 Tonnen 5 Betriebe, mehr als 110 000 Tonnen 2 Betriebe. Die seit 2001 um 15 Prozent zurückgegangene Zahl der Mischfutterfabrikanten zusammen mit der auf 1 420 000 Tonnen angestiegenen inländischen Mischfutterproduktion liessen den Mischfuttersausstoss je Betrieb um einen Drittel auf 3 600 Tonnen ansteigen. Das derzeit grösste inländische Mischfutterwerk mit einer Jahreskapazität von 275 000 Tonnen wurde im Jahre 2003 in Betrieb genommen.

Ölsaaten (inkl. Ölsaaten als nachwachsende Rohstoffe)

Die klimatischen Bedingungen erlauben den Rapsanbau in weiten Teilen der Schweiz, während Sonnenblumen und Soja milde Lagen schätzen. Mit den von der beauftragten Organisation swiss granum ab 2002 ausgerichteten Verarbeitungsbeiträgen dehnte sich der Sojaanbau nach einem Anbaurückgang rasch wieder aus. Im Jahre 2003 bauten 8 000 Produzenten auf einer Fläche von 24 100 Hektaren Ölsaaten an.

Nach der Schliessung des Extraktionswerkes in Horn Ende 2000 verblieben am Inlandmarkt zwei grössere Speiseölwerke mit einer jährlichen Verarbeitungskapazität von insgesamt rund 100 000 Tonnen. Im Jahre 2004 hat ein weiterer Betrieb mit einer Jahreskapazität von über 1 000 Tonnen die Gewinnung von Speiseöl aus inländischen Saaten aufgenommen. Beiträge für die Verarbeitung von Inlandsaat erhalten ferner zwei Kleinbetriebe für die Speiseölherstellung, ein Betrieb für die Lebensmittelgewinnung aus Soja, drei Betriebe für die Futtermittelherstellung aus Soja und zwei Betriebe für die Verarbeitung von Raps zu technischen Zwecken.

Kartoffeln

Die Strukturentwicklung verlief im Kartoffelbau in den letzten Jahren kontinuierlich. Im Zeitraum von vier Jahren nahm die Zahl der Betriebe mit Kartoffeln und Saatkartoffeln von über 13 000 auf unter 10 000 ab, während sich die Anbaufläche knapp unter 14 000 Hektaren stabilisiert hat. Von dieser Fläche entfielen 1 800 Hektaren auf Saatkartoffeln. Die mittlere Anbaufläche je Betrieb nahm auf 1,4 Hektaren Kartoffeln zu.

Der Kartoffelhandel ist zusammen mit dem Obst- und Gemüsehandel in der swisscofel organisiert. Von den 163 Mitgliedern der swisscofel sind 88 Mitglieder im Kartoffelhandel tätig. Zur Zeit bereiten 32 Lagerhalter- und Abpackbetriebe knapp 90 000 Tonnen Speisekartoffeln in verkaufsfertigen Packungen auf, vorwiegend in Kleinpackungen. Die jährlich abgepackte Menge liegt in 16 Betrieben unter 1 000 Tonnen, in 13 Betrieben zwischen 1 000 und 5 000 Tonnen und in drei Betrieben über 5 000 Tonnen. Diese Lieferungen an den Detailhandel können ohne Doppelzählungen erfasst werden und gelten als Bemessungsgrundlage für die Zuteilung der Importrechte. Weitere 80 000 Tonnen Speisekartoffeln verkaufen die Produzenten.

ten an andere Händler oder ab Hof, über den Wochenmarkt oder durch Hauslieferungen direkt an die Verbraucher.

Sieben Veredlungsbetriebe verarbeiten jährlich etwa 120 000 Tonnen Kartoffeln zu Nahrungsmitteln, hauptsächlich Pommes frites, Pommes Chips und Rösti. In drei Betrieben liegt die Verarbeitungsmenge unter 10 000 Tonnen, in zwei Betrieben zwischen 10 000 und 20 000 Tonnen und in 2 Betrieben über 20 000 Tonnen.

In sechs Trocknungsbetrieben werden Kartoffeln, für welche die Nachfrage im Markt fehlt, zu Flocken und Mehl zu Futterzwecken verarbeitet. Vier Betriebe trocknen jährlich weniger als 10 000 Tonnen, zwei Betriebe mehr als 10 000 Tonnen. Die Trockenprodukte werden in der Mischfutterproduktion verwendet oder direkt an Tiere verfüttert.

Saatgut von Mais und Futterpflanzen

Maissaatgut wurde seit 1999 auf einer Fläche zwischen 230 und 250 Hektaren vermehrt. Beim Rotkleesamen ging die Vermehrungsfläche von 200 auf 130 Hektaren zurück, während die Fläche von Grassamen von 50 auf 120 Hektaren zunahm. Die Inlandproduktion von Mais- und Futterpflanzensaatgut deckt etwa einen Viertel des Bedarfs.

2.1.4.2 Konzept

Für den Ackerbau steht die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eindeutig im Vordergrund. Die Preisabstände zum Ausland und damit das Risiko eines Einbruchs bei Grenzöffnungen ist hier besonders gross. Die Preise werden bei Getreide allein durch den Grenzschutz, bei den anderen Kulturen zusätzlich durch Marktstützungen des Bundes gestützt. Die Reduktion beider Komponenten mit einem Umbau der Marktstützungen in Direktzahlungen erlaubt die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und verhilft den Marktkräften zu einem grösseren Einfluss auf die Entscheide der Produzenten und Verarbeiter. Gleichzeitig können die Tierhalter ihre Konkurrenzfähigkeit steigern, indem die Futterkosten mittels Senkung des Grenzschutzes reduziert werden. Eine Belebung des Wettbewerbes in den nachgelagerten Stufen bringt die Versteigerung des gesamten Zollkontingentes Kartoffeln.

Die Umgestaltung der Marktordnungen bietet Chancen, wie Förderung des unternehmerischen Handelns, geringere Administration auf verschiedenen Stufen sowie grössere Transparenz und begünstigt damit insgesamt weitere Produktivitätssteigerungen.

2.1.4.2.1 Reduktion der Schwellenpreise

Der Grenzschutz von Futtermitteln soll per 1. Juli 2009 gesenkt werden. Der Schwellenpreis von Energieträgern, v.a. Futtergetreide, soll um 7 Franken je 100 Kilogramm und von Eiweissträgern um 5 Franken je 100 Kilogramm reduziert werden.

Eine Reduktion der Schwellenpreise wirkt sich direkt auf die Produzentenerlöse bei Futtergetreide und Körnerleguminosen aus. Anteilsmässig sind auch die Ölsaaten, die Zuckerrüben und die Kartoffeln betroffen, da deren Nebenprodukte ebenfalls Preiseinbussen erleiden.

→ *Anpassung Agrareinfuhrverordnung auf 1. Juli 2009*

2.1.4.2.2 Reduktion des Zollansatzes für Brotgetreide

Gemeinsam ist den Sektoren Brot- und Futtergetreide, dass sie keine produktspezifischen Stützungen erhalten. Folglich kann zur Angleichung der Wirtschaftlichkeit von Brotgetreide an das Niveau von Futtergetreide einzig das Instrument Grenzbelastung eingesetzt werden. Aktuell liegt der Produzentenerlös von Brotgetreide rund 25 Prozent über jenem von Futtergetreide⁸¹, was zu Überschüssen führt. Diese Brotgetreideüberschüsse werden heute durch die Produzentenorganisation zwecks Preisstützung zu Futtergetreide deklassiert, finanziert zu Lasten der Produzenten. Angesichts der Preisunterschiede von Brotgetreide und Weissmehl zwischen der EU und der Schweiz⁸² ist eine Zollsenkung angezeigt. Es ist nicht kohärent, in den anderen Produktionsbereichen eine Annäherung der Preise an das Niveau der EU anzustreben und den Brotgetreidebereich von der allgemeinen Entwicklung auszunehmen. Damit die Erlösdifferenz zwischen Brot- und Futtergetreide abnimmt und damit auch der Anreiz zur Brotgetreideproduktion, muss der KZA für Brotgetreide stärker gesenkt werden als der Schwellenpreis von Futtergetreide. Erste Ernteschätzungen für 2005 basieren auf dem verkauften Saatgut und weisen auf eine weitere Ausdehnung der Brotgetreidefläche hin, während die Futtergetreidefläche abermals sinken dürfte. Der KZA Brotgetreide soll aus erwähnten Gründen 2009 um 11 Franken je 100 Kilogramm gesenkt werden.

Die Produzentenpreise von Getreide werden auch 2009 noch das doppelte EU-Preisniveau erreichen. Eine ausreichende Versorgung der Mühlen mit hochwertigem Brotgetreide ist durch den verbleibenden Preisvorteil gegenüber Futtergetreide gewährleistet. Durch die stärkere Reduktion der Rentabilität von bisher wirtschaftlich attraktiveren Ackerkulturen erhält Futtergetreide in der Fruchtfolge wieder einen höheren Stellenwert. Die Anbaufläche sollte damit zumindest auf dem aktuellen Niveau gehalten werden können.

→ *Anpassung Agrareinfuhrverordnung auf 1. Juli 2009*

2.1.4.2.3 Anpassung des Zusatzbeitrages und des Extenso-Beitrages

Die Reduktion des Grenzschatzes bei Futtermitteln und Brotgetreide soll durch eine Erhöhung des Zusatzbeitrages für offenes Ackerland und Dauerkulturen in der Grössenordnung von 200 Franken auf etwa 600 Franken je Hektare teilkompensiert werden. Von dieser Massnahme profitieren sämtliche Ackerkulturen, aber auch der Obst-, Gemüse- und der Rebbaubau.

Bei rückläufigen Produzentenpreisen für Getreide und Raps würde die Beibehaltung des Beitrages für die extensive Produktion auf dem aktuellen Niveau die Anreize für die Extenso-Produktion übermässig verstärken. Das wahrscheinliche Überangebot würde zu einer Erosion der Preisdifferenz zwischen den gewöhnlichen und den Extenso-Produkten führen. Die Konsumenten, welche Extenso-Produkte bevorzugen, würden dann ihren Anteil an den Mehrkosten nicht mehr bezahlen (Art. 76 Abs. 5 LwG). Der Extenso-Beitrag soll deshalb zusammen mit der Absenkung des Grenzschatzes angemessen reduziert werden.

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2009*

⁸¹ BLW (2004): Agrarbericht 2004, Anhang Tabelle 53a

⁸² BLW (2004): Agrarbericht 2004, Anhang Tabelle 55

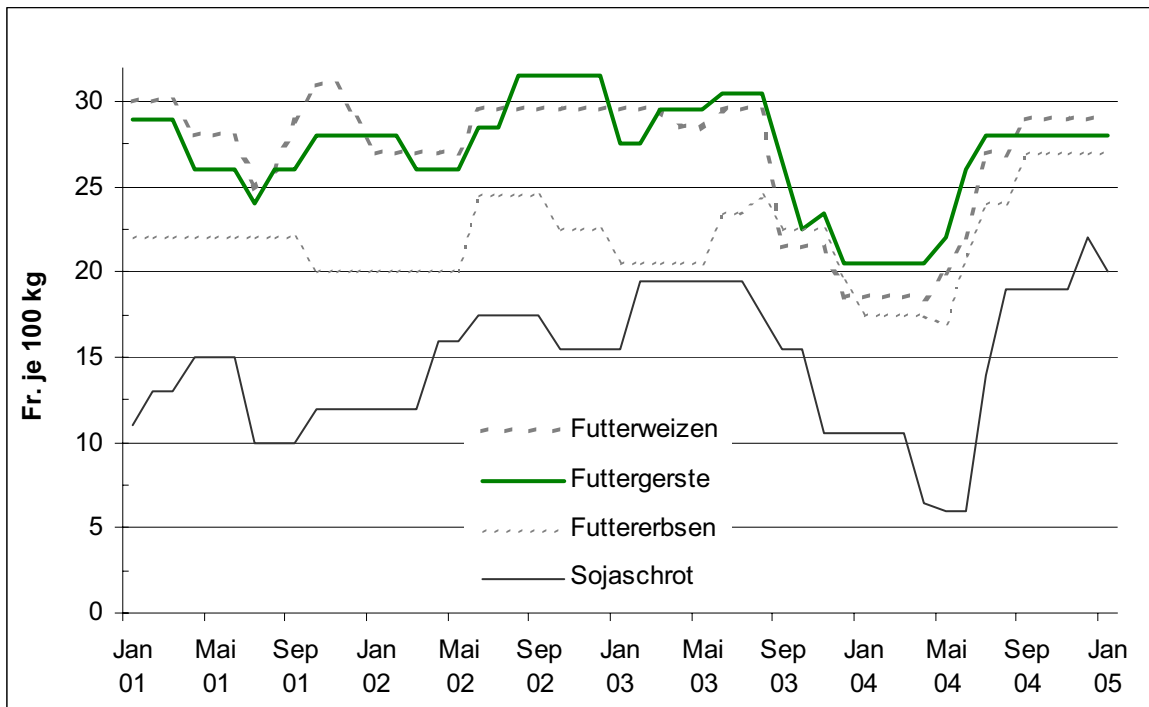
2.1.4.2.4 Weiterentwicklung der Importregelungen für Getreide

In einer Studie der ETH Zürich⁸³ wird empfohlen, mittelfristig die bestehenden Importregelungen von Getreide zu vereinheitlichen. Das Schwellenpreissystem, das den Inlandmarkt weitgehend von den Preisbewegungen auf dem Weltmarkt abschottet, ist nur bedingt WTO-konform. Mit der Einführung von Fixzöllen sollte es einzelnen Importeuren möglich sein, in der Beschaffung von Futterkomponenten gegenüber der Konkurrenz gewichtigere Preisvorteile zu erzielen. Der Wettbewerb in nachgelagerten Stufen kann mittels einer adäquaten Absenkung der Zollansätze im Bereich Futtermittel für Mischfutter und beim Brotgetreide durch eine Senkung des Zollansatzes für Mehl belebt werden. Ein weiterer Schritt in Richtung Vereinheitlichung des Getreidemarktes soll mit der Aufhebung der Mengenbeschränkung durch das Zollkontingent Brotgetreide erreicht werden. Ein günstiger Zeitpunkt für die Überführung der variablen Zollansätze in Fixzölle bietet sich grundsätzlich bei einer Zollsenkung an. Dies wäre z.B. im Zuge der vorgeschlagenen Senkung der Schwellenpreise per 1. Juli 2009 möglich. Die Entwicklungen der laufenden WTO-Runde sollen in die Umsetzung der skizzierten Reformschritte einfließen.

Mit dem Wechsel vom Schwellenpreissystem mit periodischer Anpassung der Grenzbelastung zu Fixzöllen werden die Preisschwankungen vom Weltmarkt auf die inländischen Preise von Futtergetreide und Futtermittel übertragen. Aufgrund unterschiedlicher Marktordnungen in den Herkunftsländern verlaufen die Preisbewegungen von Energieträgern (Getreide) und Eiweissträgern (Sojaschrot) unterschiedlich. Prägender Markt für Getreide ist die EU, während die Eiweissträger zumeist von Übersee stammen und an den Börsen auch spekulativ gehandelt werden. Seit 2001 erforderte die Ausrichtung der Zollansätze auf die Schwellenpreise bei Getreide geringere Änderungen als jene von Eiweissträgern (Abbildung 43).

⁸³ Jörin R. (2003): Der Marktzutritt für Brot- und Futtergetreide: Alternativen zu heutiger Importregelung, ETH Zürich

Abbildung 43 Entwicklung der variablen Zollansätze wichtiger Futtermittel



Quelle: BLW

Basierend auf den Erfahrungen beim Brotgetreide lassen sich die Auswirkungen von Fixzöllen auf die Marktpreise von Futtergetreide abschätzen. Die inländischen Preise von Brotgetreide waren in den vergangenen Jahren nahezu stabil, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass auch die Futtergetreidepreise unter Anwendung von Fixzöllen nur geringfügige Schwankungen aufweisen werden. Bei den Eiweissträgern sind grössere Preisbewegungen zu erwarten, doch wirken sie sich infolge des geringen Inlandanteils nur begrenzt auf die Pflanzenproduktion aus. Hingegen verstärken grössere Preisbewegungen den Wettbewerb zwischen den Importeuren.

Betroffen von der Reduktion der Schwellenpreise sind auch die Ölwerke, da die gewährte Zollbegünstigung von 13 Franken je 100 Kilogramm Presskuchen zunehmend schwieriger zu realisieren sein wird. Die mittlere Grenzbelastung des Futtermittelanteils von Sojabohnen betrug seit 2001 rund 13 Franken je 100 Kilogramm. Im Bereich Futterölgewinnung kommt die Zollbegünstigung einem reinen Industrieschutz gleich, da inländische Soja mangels Wettbewerbsfähigkeit eine marginale Stellung am Markt einnimmt (Abbildung 42). Zu prüfen ist, ob die Zollbegünstigung nicht ergänzend zur Schwellenpreissenkung reduziert werden muss, da von den Verarbeitern auch Produktivitätsfortschritte erwartet werden können.

→ Umsetzung im Rahmen der Doha-Lex

2.1.4.2.5 Umlagerung der Marktstützung und Einführung eines einheitlichen Anbaubeitrages

Bislang erhalten die Zuckerfabrik, die Branchenorganisation Kartoffeln, die Branchenorganisation Ölsaaten, und der Schweizerische Saatgutproduzenten-Verband im Rahmen von Leistungsvereinbarungen Mittel, um die Produktion zu stützen. Neu sollen Marktstützungen zur Steigerung der Transparenz, zur Vereinfachung der

Administration und zur Stärkung der Marktanreize direkt dem Produzenten ausgerichtet werden. Mit dieser Anpassung wird künftig vermehrt der Markt die Produktionsanreize stiften und weniger ein staatliches Stützungssystem.

Zur Erhaltung der Produktion benötigen Zuckerrüben, Ölsaaten, Körnerleguminosen, Faserpflanzen sowie Saatgut von Kartoffeln, Mais und Futterpflanzen weiterhin spezifische Stützungen. Für diese Kulturen soll ab 2009 ein einheitlicher Anbaubeitrag in der Grössenordnung von 600 Franken je Hektare gewährt werden.

Zucker

Im Juni 2005 präsentierte die EU-Kommission ihre Vorschläge zur Zuckermarktreform. Die Mindestrübenpreise sollen in zwei Abbausritten in den Jahren 2006 und 2007 um 42,6 Prozent sinken. Als Beitrag zur haushaltsneutralen Finanzierung der Zuckermarktreform erhebt die EU ab der Kampagne 2006/07 bei den Quoteninhabern (Zuckerfabriken) während drei Jahren eine rückläufige Abgabe auf dem Zucker. Dadurch erfährt der Zuckerpreis ab Werk in drei Abbausritten vom 1. Oktober 2007 bis 2009 eine Senkung um 39 Prozent. Als Kompensation für den sinkenden Rübenpreis sieht die Kommission für die Rübenerzeuger eine entkoppelte Ausgleichszahlung von 60 Prozent vor. Im November 2005 soll der EU-Ministerrat die Reform der Zuckermarktordnung verabschieden.

Seit dem Inkrafttreten der Bilateralen II sind die Zuckerpreise der Schweiz faktisch an jene der EU gekoppelt. Somit werden die inländischen Zucker- und die Rübenpreise ab Oktober 2007 in drei jährlichen Abbausritten sinken. Aufgrund des vorgeschlagenen Ausmasses der Preisreduktion, wird nach Umsetzung der Reform ein wirtschaftlicher Rübenanbau ohne kompensatorische Zahlungen nicht mehr möglich sein. Auch unter Berücksichtigung einer Teilkompensation in der gleichen Grössenordnung wie in der EU könnte auf Stufe Anbau der Erlösausfall bis im Jahre 2010 gegenüber heute über 3 000 Franken je Hektare erreichen. Zur Erhaltung der inländischen Zuckerproduktion gilt es weitere Rationalisierungspotenziale im Anbau und der Verarbeitung auszuschöpfen. Da der EU-Zeitplan ambitiös und das Ausmass der Reform noch ungewiss ist, werden konkrete Massnahmen nach der Beschlussfassung in der EU geprüft.

Im Rahmen der AP 2011 soll der bestehende Verarbeitungsauftrag an die Zuckerfabrik aufgehoben und in oben erwähnten einheitlichen Anbaubeitrag umgewandelt werden. Die Produzenten von Zuckerrüben werden durch die vorgestellten Massnahmen, insbesondere die Auswirkungen der geplanten EU-Zuckerreform stark betroffen. Ziel bleibt weiterhin die kostengünstige Zuckerproduktion aus inländischen Rüben, wozu die bestehenden Verarbeitungskapazitäten weitgehend ausgelastet werden müssen. Die anvisierten Massnahmen dürften im Rübenanbau zu einer beschleunigten Strukturanpassung führen, wodurch das bestehende System der Zuckerfabrik zur Verteilung der Produktionsmenge (Quotensystem) seine Bedeutung weitgehend einbüßen wird.

- **Anpassung Art. 54 LwG**, Beiträge für die Produktion von Zuckerrüben statt pauschale Abgeltung der Zuckerfabriken
- Anpassung Zuckerverordnung auf 1. Oktober 2008 und auf 1. Oktober 2009
- Anpassung Ackerbaubeitragsverordnung auf 1. Januar 2009

Ölsaaten

Die Leistungsvereinbarung mit der beauftragten Organisation wird 2009 aufgehoben. Auf eine Differenzierung der Anbaubeiträge zwischen den Ölsaaten wird aus volkswirtschaftlichen Gründen verzichtet. Über die Anbauwürdigkeit einer Kultur soll ergänzend zum Anbaubeitrag der Markterlös und der Anbauwert innerhalb der Fruchtfolge entscheiden.

In den vergangenen Jahren leisteten Pflanzenzüchter und Saatgutvermehrter hervorragende Arbeit, um den Saatgutmarkt mit Sorten zu beliefern, die unter schweizerischen Klimabedingungen stabile Erträge liefern. Infolge geringerer Markteingriffe durch den Bund werden Pflanzenarten mit komparativen Kostennachteilen an Attraktivität verlieren. Dennoch dürften weniger konkurrenzfähige Arten mittels Nischenproduktion im wertschöpfungssträchtigeren Nahrungsmittelbereich erhalten bleiben.

→ **Anpassung Art. 56 LwG**, Abschaffung der Beiträge für die Verarbeitung von Ölsaaten

→ *Anpassung Ackerbaubeitragsverordnung auf 1. Januar 2009*

Kartoffeln

Im Bestreben, die Produktion nicht marktfähiger Kartoffeln zu reduzieren, sollen die aktuellen Verwertungsbeiträge für Kartoffeln und Saatkartoffeln aufgehoben werden. Die Ausfuhrbeiträge für Saatkartoffeln und für kartoffelhaltige Nahrungsmittel sollen nur noch bis zum Abschluss der Verwertung der Kartoffelernte 2008 gewährt werden.

Bei den Kartoffeln werden durch den Wegfall der Verwertungsbeiträge die Anreize zur Produktion marktfähiger Ware verstärkt. Bei ausreichender Solidarität unter den Produzenten können Selbsthilfemassnahmen zur Optimierung der Wertschöpfung beitragen.

→ **Aufhebung Art. 57 LwG**, Aufhebung der Beiträge für die Verwertung von Kartoffeln

→ *Anpassung Kartoffelverordnung auf den 1. Juli 2009*

Saatgut

Die Inlandproduktion von Saatkartoffeln ist für die Erhaltung des Kartoffelbaus wichtig. Da der Anbau durch die vollständige Aufhebung der Marktstützung gefährdet ist, wird als Teilkompensation ein kulturspezifischer Anbaubeitrag von 600 Franken je Hektare vorgesehen.

Zur Erhaltung einer angemessenen Saatgutproduktion von Mais und Futterpflanzen sollen diese Kulturen ebenfalls mit einem Anbaubeitrag von 600 Franken je Hektare unterstützt werden.

→ *Anpassung Kartoffelverordnung auf 1. Juli 2009*

→ *Anpassung Saatgutverordnung auf 1. Januar 2009*

2.1.4.2.6 Versteigerung des Teilzollkontingents Kartoffeln

Wie das Teilzollkontingent Kartoffelprodukte soll neu auch das Teilzollkontingent Kartoffeln durch Versteigerung verteilt werden. Es ist weiterhin möglich, die Einfuhren nach Anhörung der interessierten Kreise zeitlich gestaffelt freizugeben.

Bei einer vorübergehenden Erhöhung des Teilzollkontingentes infolge eines ungenügenden Inlandangebotes werden die Zusatzmengen der einzelnen Warenkategorien zum Teilzollkontingent zugeschlagen und mitversteigert. Diese Massnahme ermöglicht, die Vorteile der Versteigerung auch für allfällige Zusatzmengen zu nutzen.

Das aktuelle Zuteilungsverfahren basierend auf der Inlandleistung hält neue Akteure vom Kartoffelimport fern und begünstigt mit einem administrativ für alle Stufen aufwendigen System die Abpackbetriebe. Von der Zuteilung mittels Versteigerung werden folgende positive Wirkungen erwartet:

- Der Marktzutritt wird erleichtert, der Wettbewerb auf der Stufe Kartoffelhandel und Kartoffelimport verstärkt und die Margen gehen zurück;
- die Verteilung des Teilzollkontingentes wird transparenter;
- der Detailhandel und die Veredlungsbetriebe können kontinuierlich versorgt werden, da ein vorübergehend erhöhtes Teilzollkontingent in die Versteigerung einbezogen wird;
- die Importeure werden administrativ entlastet, da sie ihre Inlandleistung der Verwaltung nicht mehr nachweisen müssen;
- das neue Zuteilungsverfahren beseitigt ein System, welches in der WTO als zweifelhaft betrachtet wird;
- die Kohärenz der Agrarpolitik wird verbessert.

Eine Studie der ETH Zürich⁸⁴ bezeichnet die Versteigerung als wettbewerbsgerechtere Zuteilungsart als das Inlandleistungssystem. 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 mit tiefem KZA im Verhältnis zum Warenwert und jährlicher Ausnutzung des Kontingentes erhöht somit nicht den Preis der importierten Produkte; sie bewirkt lediglich einen Transfer der Renten von den bisherigen Akteuren zum Staat.

Die Preisdifferenzen zwischen Import- und Inlandware ermöglichen die Bildung von Kontingentsrenten zu Gunsten jener Personen, die zum KZA einfuhrberechtigt sind. Gemäss einer verwaltungsinternen Schätzung dürften die maximal möglichen Kontingentsrenten eine Grössenordnung von jährlich 4,5 Millionen Franken erreichen. Wieweit diese Kontingentsrenten bei den Importeuren bleiben, und wieweit sie an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden und damit der Ver-

⁸⁴ Jörin R. (2000): Die Regelung des Marktzutritts, Theorie, ETH Zürich

billigung der inländischen Kartoffeln dienen, konnte bisher nicht ermittelt werden. Das Ausmass hängt vom Funktionieren des Wettbewerbs ab.

Die Versteigerung soll nach dem Gebotspreisverfahren durchgeführt werden, welches eine volkswirtschaftlich sinnvolle, wettbewerbsgerechtere und transparentere Verteilungsart ermöglicht. Damit wird der Kritik an der bisherigen Regelung, den Ergebnissen der IAW-Studie der ETH Zürich und den positiven Erfahrungen im Zusammenhang mit der Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffelprodukte Rechnung getragen.

Die Zielsetzung des neuen Verteilungssystems besteht darin, den angemessenen Grenzschutz bei den Kartoffeln beizubehalten. Das neue System 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 feste Strukturen auf, bringt die Margen der nachgelagerten Stufen der Kartoffelwirtschaft unter Druck und verkleinert die nicht weiter gegebenen Kontingentsrenten. Davon dürften sowohl Produzenten wie auch Konsumenten profitieren.

Das Versteigerungsverfahren begünstigt tendenziell die Einfuhr von teuren Frühkartoffeln, welche den Absatz der inländischen Speisekartoffeln am wenigsten beeinträchtigen. Kann der Umfang vorübergehender Zollkontingentserhöhungen wie angestrebt reduziert werden, wird auch der Absatz für die inländischen Kartoffeln verbessert.

→ **Einführung eines neuen Artikels 22^{bis} LwG**, *Versteigerung des Teilzollkontingents Kartoffeln statt Zuteilung gemäss Inlandleistung*

→ Anpassung Kartoffelverordnung auf den 1. Januar 2008

2.1.4.2.7 Gesamtsicht auf den Ackerbau

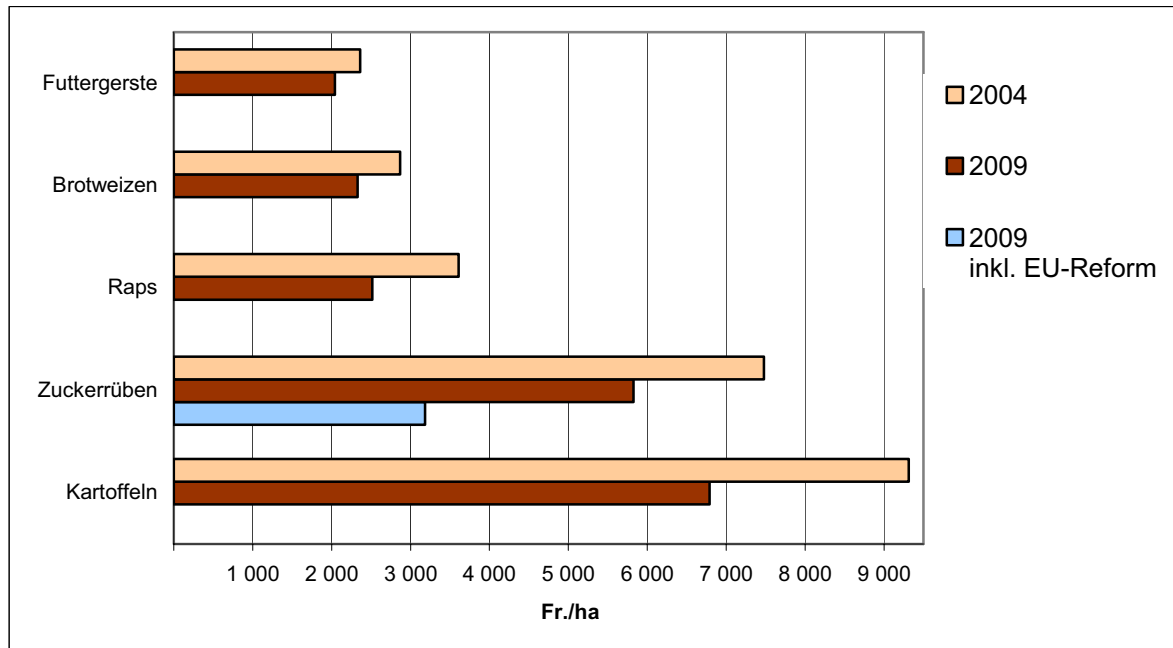
Die Umgestaltung der Marktordnungen reduziert die Wirtschaftlichkeit sämtlicher Ackerkulturen (Abbildung 44). Ab 2009 bieten die im Vergleich zur EU rund doppelten Produzentenpreise sowie die spezifischen und produktionsneutralen Stützungen aber Gewähr, dass bei anhaltendem Strukturwandel weiterhin erfolgreich Ackerbau betrieben werden kann.

Bei sinkenden Produzentenpreisen wird der Produktionsmitteleinsatz (wie Dünger, Pflanzenbehandlungsmittel) aufgrund des rückläufigen Grenznutzens tendenziell abnehmen. Folglich werden die Ernteerträge trotz anhaltenden Zuchtfortschritten in etwa auf aktuellem Niveau verharren. Positionen mit Kostensenkungspotenzial sind die Maschinen und der Arbeitsaufwand. In der vorgenommenen Kalkulation der Beiträge an die Strukturkosten (Deckungsbeitrag Betriebsplanung abzüglich variable Maschinenkosten) wurden die Maschinenkosten 2009 auf dem Niveau 2004 belassen. Die im Deckungsbeitragskatalog⁸⁵ ausgewiesenen Arbeitsstunden sind im internationalen Vergleich hoch. Unter Anwendung von Anbauverfahren mit minimaler Bodenbearbeitung kombiniert mit Schlaggrössen von 5 Hektaren lässt sich der Aufwand für die reinen Feldarbeiten im Getreidebau auf unter 20 Arbeitsstunden sen-

⁸⁵ LBL, SRVA und FiBL (2004): Deckungsbeträge 2004

ken.⁸⁶ Weitere den Kulturen anrechenbare Arbeitsstunden werden für Vor- und Nachbearbeitung sowie für die Administration aufgewendet.

Abbildung 44 Schätzung der Deckungsbeiträge (DB-Betriebsplanung abzüglich variable Maschinenkosten) wichtiger Ackerkulturen



Quelle: BLW

Die Herausforderung der Produzenten ist weiterhin, die Erlöseinbussen mit Produktivitätssteigerungen so weit als möglich wettzumachen. Mit gemeinsamen Lösungen müssen vermehrt Grösseneffekte genutzt werden, um Kapital- und Arbeitskosten je produzierte Einheit zu senken. Ziel des Bundes ist auch, durch Intensivierung des Wettbewerbs in vor- und nachgelagerten Stufen die Preise von Produktionsmitteln zu senken und in der Urproduktion erbrachte Preisminderungen den Konsumenten zukommen zu lassen.

2.1.4.2.8 Ist die gänzliche Abschaffung der Marktstützung eine Alternative?

Bei der Erarbeitung der Strategie für die Agrarpolitik 2011 wurde die Alternative einer gänzlichen Abschaffung der Marktstützung in Erwägung gezogen. Die Auswirkungen einer solchen Strategie können anhand von sensiblen Ackerbauprodukten, wie Ölsaaten, Körnerleguminosen und Zuckerrüben, illustriert werden. Die Erhaltung dieser Kulturen ist aus Gründen der Landesversorgung in der Palette der schweizerischen Agrarproduktion erwünscht. Sie hängt stark von ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Getreidebau und der extensiven Grünlandbewirtschaftung ab. Im historisch gewachsenen Gefüge der Agrarzölle verfügen Getreide und Kartoffeln über einen hohen, für die Erhaltung der Inlandproduktion genügenden Grenzschutz. Dies ist für die anderen Ackerkulturen nicht der Fall und muss durch Marktstützungen ausgeglichen werden, wenn ein Ackerbau mit funktionierender Fruchtfolge erhalten werden soll. Ohne diese Massnahmen würde der Anbau-

⁸⁶ Schick M. und Stark R. (2003): Arbeitswirtschaftliche Kennzahlen zum Getreidebau, FAT-Bericht Nr. 604, Agroscope FAT Tänikon

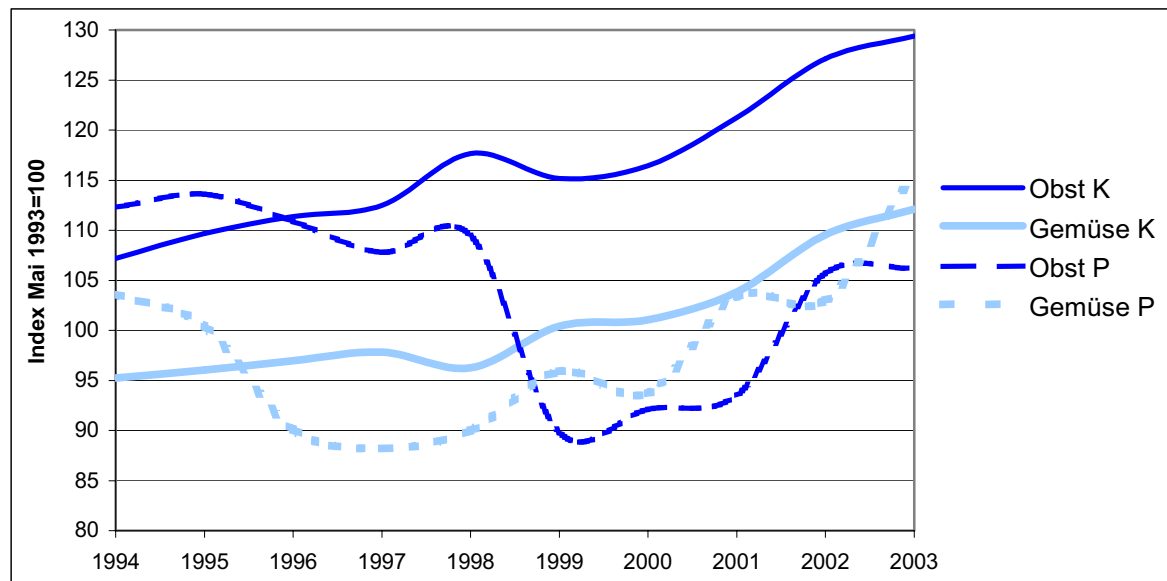
umfang der Anbauumfang der erwähnten Kulturen stark zurückgehen. Im Vergleich zu Getreide ist zum Beispiel der Anbau von Zuckerrüben arbeits- und kapitalintensiver; bei stark reduziertem Deckungsbeitrag je Flächeneinheit wäre dessen Attraktivität nicht mehr gegeben. Diese Entwicklung ist hinsichtlich der Versorgung nachteilig, insbesondere auch für die Verarbeitungsindustrie, welche für eine kostengünstige Verarbeitung auf genügend Rohstoffe angewiesen ist. Beim Zucker und bei den Ölsaaten leisten ein oder nur wenige Unternehmen die notwendige Verarbeitungskapazität für die schweizerische Produktion. Schon eine bescheidene Reduktion des zu verarbeitenden Rohstoffvolumens würde die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe existenziell gefährden. Es ist deshalb absehbar, dass mit der Rohstoffproduktion auch die Verarbeitung ins Ausland verlagert würde, was den Verlust von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum zur Folge hätte. Somit geht es bei diesen Kulturen nicht um marginale Veränderungen, sondern um deren Anbau im jetzigen Umfang oder deren Verschwinden. Eine Beschränkung auf weniger Ackerkulturen würde zu einer Ausrichtung der Produktionskapazitäten auf eher gesättigte Märkte, wie diejenigen für Brotgetreide oder Fleisch führen. Dadurch würde die Vielfalt der Landschaft beeinträchtigt und die Durchführung einer anbautechnisch und bodenbiologisch günstigen Fruchtfolge verunmöglicht. Die Möglichkeiten der integrierten Produktion und des biologischen Anbaus würden eingeschränkt. Insgesamt überwiegen die Vorteile einer moderaten staatlichen Intervention, die das Weiterbestehen der sensiblen Ackerproduktion sicherstellt.

2.1.5 Obst-, Gemüse- und Gartenbau

2.1.5.1 Ausgangslage

Die Obst- und Gemüsemärkte zeichnen sich durch starke Schwankungen über die Jahre und im Laufe eines Jahres aus. Saisonale Produktion, von Witterungsverhältnissen abhängiges Angebot und schwankende Nachfrage sowie beschränkte Haltbarkeit der Erzeugnisse sind eine Erklärung für die häufigen Preisanpassungen insbesondere auf Stufe Produktion. Während des Zeitraums 1994 – 2003 stieg der Konsumentenpreisindex für Obst und Gemüse kontinuierlich und schneller an als derjenige für Nahrungsmittel (110,5 im Jahr 2003; Index Mai 1993 = 100). 2003 erreichten die beiden Indizes einen Stand von 129,4 bzw. 112,1. Der kontinuierliche Aufwärtstrend ist sowohl auf die gestiegenen Kosten für die Aufbereitung (kleinere Portionen, aufwändigere Verpackungen usw.), Logistik (LSVA, zentrale Beschaffungsstellen usw.) und Verteilung als auch auf den oligopsonistisch strukturierten Markt zurückzuführen. Das Ungleichgewicht der Marktkräfte, zumindest bei Transaktionen mit inländischen Erzeugnissen, begünstigt die Übertragung der Kostensteigerung auf die vorgelagerten Bereiche und drückt auf die Preise der Güter und Dienstleistungen der Anbieter. Diese Struktur hält die Abnehmer auch nicht dazu an, Produzentenpreissenkungen weiterzugeben. Es überrascht daher nicht, dass sich der Produzentenpreisindex für Gemüse im Zeitraum von 1994 bis 2003 zwischen 88,2 (1997) und 115,7 (2003; Trockenheitsperiode) bewegte. Ebenso erreichte der Index für Obst 1995 seinen Höchststand (113,6) und fiel 1999 auf den tiefsten Wert (89,8).

Abbildung 45 Index der Produzentenpreise (P) und Konsumentenpreise (K) für Obst und Gemüse, 1994-2003



Quelle: BFS

Der Pro-Kopf-Verbrauch an Frischobst und Frischgemüse zeigt einen gegenläufigen Trend: In den vergangenen zehn Jahren ging der Obstkonsum um rund 7 Prozent zurück, während der Gemüseverbrauch, nicht zuletzt dank des Erfolgs der Convenience-Produkte bei den Konsumentinnen und Konsumenten, um ungefähr 17 Prozent zulegte.

Die Obst- und Gemüsekulturen gehören zu den arbeits- und kapitalintensiven Produktionszweigen. Es sind zwar bereits strukturelle Anpassungen insbesondere im Gemüsesektor erfolgt, doch die Produktionsfaktoren können noch effizienter eingesetzt werden.

Infolge des kleinen Flächenbedarfs dieser Kulturen tragen die allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen nur sekundär zum Geldertrag der Betriebe dieses Sektors bei.

Grenzschutz

Dank des Grenzschatzes werden vorrangig schweizerische Produkte abgesetzt, wenn das Inlandangebot den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten entspricht. Der Grenzschatz ist folglich das zentrale Stützelement der Marktstützung im Obst- und Gemüsesektor. Die Einfuhren erfolgen fast ausschliesslich innerhalb der Zollkontingente (ZK) Frischgemüse, Frischobst (Kernobst, Steinobst und Beeren), Brenn- und Mostobst sowie Obsterzeugnisse. Beim Tiefkühlgemüse entfallen zwei Drittel der Einfuhren auf das entsprechende ZK, während der Rest ausserhalb des ZK importiert wird, was die Wettbewerbsbedingungen auf diesem Markt verdeutlicht. Die Zuteilungskriterien unterscheiden sich je nach Kontingent: Ein Teil des ZK Tiefkühlgemüse wird nach Massgabe der Inlandleistung zugeteilt. Die ZK Frischobst und Frischgemüse werden angesichts der Besonderheiten dieser Märkte zeitlich gestaffelt freigegeben. Bei den meisten Erzeugnissen betragen die Freigabezeiträume weniger als eine Woche. Die häufigen Bewilligungen von Zollkontingentsteilmengen bedeuten einen nicht zu unterschätzenden administrativen

Aufwand für die Berechtigten, die sich in ihrem eigenen Interesse über die Änderungen auf dem Laufenden halten müssen. Wer nämlich Importe tätigt, ohne den Ausnützungsgrad seines Kontingentsanteils zu kennen, läuft Gefahr, diese zu überschreiten und für die darüber hinaus eingeführten Mengen den höheren Ausserkontingentszollansatz entrichten zu müssen. Selbst nach der Einführung der Kontingentsbewirtschaftung an der Grenze durch die Oberzolldirektion auf den 1. Januar 2006 lässt sich die Importregelung für Gemüse und Obst weiter vereinfachen.

Obwohl die Zölle gemäss den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Uruguay-Runde reduziert wurden, konnten die schweizerischen Marktanteile beim Frischobst und Frischgemüse gehalten werden. 2003 beliefen sie sich auf 73 bzw. 59 Prozent und entsprechen somit dem Stand von 1994/95. Zurückzuführen ist diese Stabilität einerseits auf den nach wie vor hohen Grenzschutz und andererseits auf die unter dem Druck eines härteren Wettbewerbsumfeldes erzielte Effizienzsteigerung der Sektoren. Die stärkere Konkurrenz liess hingegen den Marktanteil des Schweizer Tiefkühlgemüses schrumpfen.

Die Einführung eines einheitlichen Steuersatzes für Spirituosen im Jahr 1999 brachte die aus einheimischen Früchten hergestellten Spirituosen unter grösseren Wettbewerbsdruck. Entsprechend ging deren Marktanteil in den vergangenen zehn Jahren um 30 Punkte auf 66 Prozent zurück. Gleichzeitig sank der Produzentenpreis für einheimisches Brennobst der Standardqualität um rund 25 Prozent. Die schrittweise Abschaffung der Zölle auf Spirituosen aus der Europäischen Union (Abkommen über verarbeitete Agrarerzeugnisse) auf den 1. Februar 2007 wird eine nahezu vollständige Liberalisierung des Handels mit Obstspirituosen zur Folge haben.

Im produzierenden Gartenbau besteht ein Grenzschutz in Form von Zollkontingenten nur für Schnittblumen. Das WTO-Kontingent und das bilaterale EU-Kontingent betragen insgesamt rund 5 840 Tonnen brutto. Deren Zuteilung erfolgt nach Massgabe der im Vorjahr getätigten Einfuhren der Berechtigten. Da die Nachfrage durch die Inlandproduktion und die Kontingentseinfuhren nicht abgedeckt werden kann, wurde zu Jahresbeginn eine Erhöhung des WTO-Zollkontingents beschlossen. Ein Teil der zusätzlichen Mengen wird nach der Inlandleistung verteilt, 200 Tonnen werden versteigert.

Exportsubventionen

Im Rahmen der WTO-Verpflichtungen der Schweiz beteiligt sich der Bund finanziell am Export von Apfel- und Birnensaftkonzentrat. In der Botschaft zur Agrarpolitik 2007⁸⁷ wurde eine hauptsächlich auf Exportbeihilfen basierende Marktstützung als nicht zukunftsweisend bezeichnet. Diese Umschreibung der Lage hat sich bewahrt: Die auf den internationalen Märkten erzielten Preise für Obstsaftkonzentrate deckten allzu oft nicht einmal den Wert der Rohstoffe ab und die Verhandlungen der Doha-Runde sehen die Abschaffung dieser Subventionen vor. Obwohl das Produktionspotential der Apfelmulturen und Hochstamm-Obstgärten reduziert wurde und sich im Falle der Letzteren noch weiter verringern wird, ist in den nächsten zehn Jahren davon auszugehen, dass die durchschnittliche Mostobstproduktion die Inlandnachfrage übersteigen wird.

⁸⁷ AP 2007; BBI 2002 4817

Marktreserve

Der Bund kann Beiträge zur Deckung der Lager- und Kapitalzinskosten für die Reserven von Apfel- und Birnenobstsafkonzentrat ausrichten. Die Hilfe wird allerdings nur für jene Mengen gewährt, welche die von einem Verarbeitungsbetrieb vernünftigerweise zu verlangenden Reserven überschreiten und maximal 50 Prozent der Normalversorgung betragen. Mit dieser Massnahme werden die Mostereien dazu angehalten, die naturbedingten Ernteschwankungen der Mostobstproduktion auszugleichen. Die Ernteschwankungen sind umso bedeutender, als die grosse Mehrheit der Produktion aus Hochstammobstgärten stammt. Bei diesen Bäumen ist die Alternanz besonders ausgeprägt (reichliche Blüte alle zwei Jahre). Während des Zeitraums 1994 – 2003 fielen sechs Ernten geringer und drei Ernten grösser aus als der Durchschnitt. Erstere betragen im Mittel 66 Prozent der durchschnittlichen Produktion des betreffenden Zeitraumes. Die drei grösseren Ernten beliefen sich indes auf 160 Prozent dieses Wertes. Entspricht die durchschnittliche Produktion mehr oder weniger der Nachfrage, haben die Beiträge an die Saftkonzentratlagerung eine nachhaltig stabilisierende Wirkung auf die Produzentenpreise und den Unterhalt der Hochstamm-Feldobstbäume.

Anpassung der Produktion

Die mit der AP 2007 eingeführten Beihilfen zugunsten von Produzenten, die gemeinschaftliche Massnahmen zur Anpassung der Obst- und Gemüseproduktion an die Marktbedürfnisse treffen, werden in Form von Beiträgen an innovative Kulturen und Umstellungen ausgerichtet. Nach 18-monatiger Anwendung dieser Massnahme zeigt sich, dass die Beiträge an eine gezielte Umstellung von Obstkulturen (Rodung und anschliessende Neuanpflanzung nach strengen Vorschriften) nur punktuell beansprucht werden (10 ha). Diese Zurückhaltung lässt sich durch die Umstellungsaufgaben, aber auch durch die Erholung der Produzentenpreise für Tafeläpfel erklären. Hingegen konnten rund 70 Hektaren alternativer bzw. innovativer Kulturen unterstützt werden. Es handelt sich hierbei ausschliesslich um Kulturen, für die kein Grenzschutz besteht; z.B. Konservenkirschen, die sich für maschinelles Pflücken eignen, Tafeltrauben und weisse Spargeln. Die Gesetzesgrundlage für die Ausrichtung dieser Beiträge gilt bis 2011. Die Massnahme wird weitergeführt werden, denn sie entspricht den Zielsetzungen der AP 2011 und stellt sicher, dass die wichtigen Anpassungsanstrengungen fortgesetzt werden.

2.1.5.2 Konzept

Die beiden grössten Herausforderungen stellen sich für den Obstsektor hauptsächlich im Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen der Doha-Runde: Abschaffung der Exportsubventionen und weiterer Zollabbau.

Exportsubventionen

Im Gleichschritt mit der Abschaffung aller Exportsubventionen (Handlungsachse 1, Ziff. 1.5) wird auch die Aufhebung jener für Obst, Obsterzeugnisse und Obstsaftkonzentrat vorgeschlagen. Diese Beihilfen werden spätestens Ende 2009 auslaufen. Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors dürfte sich dadurch erhöhen, bevor die ersten Auswirkungen des Grenzschutzabbaus in der WTO-Runde spürbar werden. Gegenwärtig ermöglichen die Subventionen die Ausfuhr von Erzeugnissen, bei de-

nen trotz geschätzter Qualität häufig eine Wertschöpfung fehlt. Entsprechend sind die Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten für Obstsaftkonzentrate überdimensioniert. In Zukunft sollen nur noch Obsterzeugnisse besonderer Qualität auf die internationalen Märkte gelangen. Im Falle der Konservenkirsherzeugnisse zeigen die Marktverhältnisse, dass die Ausfuhren ohne Subventionen wettbewerbsfähig sein können. Die Produktionsbedingungen müssen sich hingegen weiter verbessern. Ebenso ist die Zusammenarbeit mit den Verarbeitungsbetrieben zu intensivieren, im Hinblick auf die Vereinfachung der Verladung, des Transports und der Übernahme. Mit der AP 2007 wurden Beihilfen für die Modernisierung von Konservenkirschenkulturen eingeführt. Ziel ist, dass die Obstverwertung durch eine nachhaltige Senkung der Produktionskosten von der Unterstützung des Bundes unabhängig wird. Die Beiträge an innovative Kulturen und Umstellungen entsprechen diesem Konzept und begleiten die Produzenten bei ihren Marktausrichtungsinitiativen. Da diese Beiträge für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine wesentliche Rolle spielen, werden sie grundsätzlich beibehalten und je nach Marktentwicklung auf Grund von Gesuchen ausgerichtet. Sie sind jedoch gesetzlich auf Ende 2011 befristet.

→ *Änderung der Obst- und Gemüseverordnung auf den 1. Januar 2010.*

Marktreserve

Die Inlandmassnahmen zugunsten der Lagerung von Apfel- und Birnenobstsaftkonzentrat werden fortgesetzt, allerdings angepasst an die Marktbedingungen. Die für die Beitragsgewährung massgebende Höchstgrenze der Reserven wird auf 30 Prozent der Normalversorgung der Mostereien gesenkt. Diese Anpassung wird nach Aufhebung der Exportsubventionen zum Tragen kommen, was die Gefahr ausschliesst, dass der dadurch erreichte und erwünschte Ausgleich der Marktversorgung die Produktion struktureller Überschüsse begünstigt. Diese Massnahmen sind im Rahmen der WTO in die nicht abbaupflichtigen Stützungsformen eingeteilt (Green-Box). Sie werden einen Zusammenbruch der Produzentenpreise bei einem vorübergehenden Angebotsüberschuss verhindern und dadurch ermöglichen, einen grösseren Anteil der heutigen Hochstamm-Obstgärten zu erhalten.

Von der Aufhebung der Exportsubventionen am stärksten betroffenen sind Hochstamm-Feldobstbäume wie insbesondere Birnbäume, deren Ernte in der Regel zu zwei Dritteln exportiert wird. Um die Auswirkungen der Abschaffung dieser an die Obstverwertung gekoppelten Finanzhilfen abzufedern, wird ein Teil der bisherigen Mittel verlagert und zur Finanzierung der Strukturverbesserungsmassnahmen (Ziff. 2.4.2.5) sowie der pro Hochstamm-Feldobstbaum ausgerichteten Beiträge für die Vernetzung ökologischer Ausgleichsflächen und die biologische Qualität (Ziff. 2.2.2.3.1) eingesetzt. Auf diese Weise sind genügend Gelder vorhanden, damit Hochstamm-Obstgärten von einem hohen ökologischen und landschaftlichen Interesse dort erhalten werden können, wo dies die regionalen Akteure wünschen.

→ *Änderung der Obst- und Gemüseverordnung auf den 1. Januar 2010.*

Grenzschutz

Das ZK für Tiefkühlgemüse wurde bisher zu 35 Prozent auf Grund der Einfuhren und zu 65 Prozent nach Massgabe der Inlandleistung in den vergangenen drei Jahren verteilt. Das Kriterium der Inlandleistung wird abgeschafft, da die Wettbewerbsregeln geklärt und die Umsetzung der Regelung vereinfacht werden sollen. Analog zur Zuteilung des ZK Kartoffeln soll auch das ZK Tiefkühlgemüse versteigert wer-

den. Entsprechend ist eine Änderung der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (VEAGOG; SR 916.121.10) vorgesehen.

Die Importregelung für Frischgemüse ist zu vereinfachen, um den Aufwand sowohl der Importeure als auch der Verwaltung zu verringern. Insbesondere soll die Anzahl der bewirtschafteten Erzeugnisse reduziert werden. An dieser Stelle wird nicht auf die Anpassungen und Vereinfachungen eingegangen, die sich aus den Verhandlungen der laufenden WTO-Runde ergeben werden. Zum heutigen Zeitpunkt sind beispielsweise die Aufhebung der Aufteilung der ZK nach einem statistischen Schlüssel sowie die Zusammenlegung und Bewirtschaftung mehrerer Tarifpositionen für ähnliche Produkte vorgesehen. Demgemäss ist die Definition gleichartiger Waren zu ändern (VEAGOG Art. 4 Abs. 1 Bst. b). Zu diesem Zweck sollen die Importe von Gemüse, dessen Inlandproduktion sich über lange Vermarktungswege nur wenig verkauft oder dessen Absatz im Gegenteil durch eine geschützte Herkunftsbezeichnung begünstigt wird, über das ganze Jahr hinweg freigegeben werden. Die Vereinfachungen dürften die Zahl der einzeln bewirtschafteten Frischgemüse von gegenwärtig 60 auf 50 reduzieren.

Die Vorschrift, nach der ein Kontingentsanteil nur an Personen, die gewerbsmässig einführen, zugeteilt wird (VEAGOG; Art. 3), ist obsolet und daher aufzuheben. Ihr damaliger Zweck, die Kontrolle zu Beginn der Bewirtschaftungsperiode durch einen kleineren Berechtigtenkreis zu vereinfachen, ist bereits durch andere bestehende Massnahmen erreicht. Gleichzeitig wird eine Einstiegsschwelle eingeführt, die einem prozentualen Anteil des zugeteilten Kontingents entspricht. Sie soll verhindern, dass mit Mindestteilmengen, die den GEB-Inhabern zugeteilt werden, aufgrund einer missbräuchlichen Anwendung von Artikel 14 der Agrareinfuhrverordnung (SR 916.01) Handel getrieben wird.

Die Zuteilung der durch die Erhöhung des Zollkontingents für Schnittblumen zusätzlich anfallenden Mengen wird heute teilweise nach Massgabe der Inlandleistung erfolgen; mindestens 200 Tonnen brutto werden versteigert (VEAGOG, Art. 14). Künftig sollen alle zusätzlichen Mengen versteigert werden. Die Mengen sollen im Voraus festgelegt und unter Berücksichtigung der besonderen Marktgegebenheiten gestaffelt versteigert werden. Die Zuteilung des WTO-Kontingents und des bilateralen Kontingents mit der EU bleibt indessen unverändert.

→ *Änderung der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen auf den 1. Januar 2008.*

Strukturelle Massnahmen

Die Kürzung der zugunsten der Obstverwertung eingesetzten Finanzmittel um rund 90 Prozent zwingt den Sektor zu einer weiteren Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Die Produktionsfaktoren dürften künftig vermehrt für Erzeugnisse eingesetzt werden, für die rentable Absatzmöglichkeiten bestehen. Ein erneuter Abbau der Bundesmassnahmen reicht indessen nicht aus, damit der Obst- und der Gemüse-sektor ebenso wettbewerbsfähig werden wie in den benachbarten EU-Ländern. Die bereits zur Verfügung stehenden agrarpolitischen Instrumente zur Stärkung der Produktionsgrundlagen sind den Bedürfnissen dieser Sektoren anzupassen. Dazu zählen die Strukturverbesserungen. Entsprechende Anpassungen werden in Ziff. 2.4.2.5 vorgeschlagen. Angesichts des Abbaus der Grenzschutzmassnahmen ist es sinnvoll, unsere Stützungsinstrumente denjenigen der EU anzugleichen.

Massnahmen der Produzentengemeinschaften

Die EU, die sich früher als die Schweiz mit einer zunehmenden Konkurrenz von Drittländern auf den Inlandmärkten konfrontiert sah, hat bereits reagiert und ihre Instrumente angepasst: Mit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates über die gemeinschaftliche Marktordnung im Obst- und Gemüsektor ist die Stärkung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen zur wichtigsten Stützungsmaßnahme in diesen Sektoren geworden. Tragende Säule dieser Politik sind die Produzentenorganisationen; darunter werden Produzentengemeinschaften verstanden, die ihre Produkte nach demokratisch beschlossenen Regeln absetzen. Die Stützungsöglichkeiten der EU und der Schweiz unterscheiden sich in mehreren Punkten: Die EU-Hilfen betreffen ein grösseres Spektrum an Massnahmen. Zudem handelt es sich um höhere Beiträge, die à fonds perdu gewährt werden. Die Beitragsausrichtung hängt allerdings von den Anstrengungen der wichtigsten interessierten Kreise ab. Bei den von den Produzentenorganisationen initiierten Aktionen (operationelle Programme) nehmen die Verbesserung der Qualität und Umweltverträglichkeit ebenso wie die Senkung der Produktionskosten eine zentrale Stellung ein. Daher kann die EU sowohl Qualitätssicherungsmaßnahmen als auch Forschungsarbeiten und Vermarktungspläne unterstützen.

Der Bund ist bestrebt, günstige Rahmenbedingungen für die Produktion und den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu schaffen (Art. 2 LwG). Die Schweizer Produzenten müssen insbesondere bei einem weiteren Abbau des Grenzschutzes über ähnliche Voraussetzungen wie ihre Hauptkonkurrenten verfügen können. Die konsultierten Kreise sind gebeten, sich zu folgender Frage zu äussern: Sollen die gegenwärtigen Finanzhilfen in Zukunft an eine Zusammenfassung des Angebots und durch Stützungsmaßnahmen ergänzt werden, die denjenigen der EU vergleichbar sind? Eine solche Stossrichtung würde eine Änderung von Artikel 58 LwG erfordern.

2.1.6 Weinwirtschaft

2.1.6.1 Ausgangslage

Die schrittweise Öffnung der Grenzen seit 1995 hat den Weinmarkt stark beeinflusst. Insbesondere die Weissweineinfuhren, die sich seither verdreifacht haben, setzen die schweizerische Produktion unter starken Druck. Seit Januar 2001 sind die drei ursprünglich bei der WTO notifizierten Weinzollkontingente in einem einzigen Kontingent von 170 Millionen Liter zusammengefasst. Die Öffnung der Grenzen und die Aggregation der Zollkontingente sind im Zusammenhang mit der Entwicklung des Weinkonsums in der Schweiz zu betrachten.

Von 1989/90 bis 2002/03 ging der Weinkonsum von 320 auf 286 Millionen Liter zurück. Es wurden 15 Millionen Liter Weisswein und 19 Millionen Liter Rotwein weniger verbraucht. Während desselben Zeitraumes verringerte sich der Konsum an Schweizer Weinen von 140 auf 115 Millionen Liter, was einer Abnahme um 25 Millionen Liter entspricht. Dabei verzeichneten die Weissweine einen Konsumrückgang von 27 Millionen Litern; der Rotweinverbrauch hingegen legte um 2 Millionen Liter zu. Der Marktanteil der Schweizer Weine schrumpfte von 43,7 auf 40,2 Prozent.

Die Produktion ist dieser Entwicklung weitgehend gefolgt. Die durchschnittliche Produktion der Jahre 2001 bis 2004 beträgt 110,2 Millionen Liter und liegt somit leicht unter dem Marktbedarf.

Die Marktsegmentierung nach Preisen (Verkaufspreis in Supermärkten, durch den Weinbeobachter ausgewertete IHA-Angaben) wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 40 Absatzsegmentierung für in- und ausländische Weine in Supermärkten

		Schweizer Weine				Ausländische Weine			
		2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Weisswein									
0 bis 3 Fr./Fl.	(%)	8,42	7,42	7,54	7,11	33,64	26,61	25,44	31,49
3 bis 4,50 Fr./Fl.	(%)	16,22	24,26	24,86	22,79	19,54	21,81	24,57	20,34
4,50 bis 6 Fr./Fl.	(%)	30,91	26,05	25,76	28,12	12,97	13,85	11,09	11,50
6 bis 9 Fr./Fl.	(%)	28,95	26,05	24,52	24,14	15,34	17,42	19,29	17,77
9 bis 12 Fr./Fl.	(%)	9,05	10,10	11,18	11,59	11,43	12,07	11,49	11,67
> 12 Fr./Fl.	(%)	6,45	6,12	6,14	6,25	7,08	8,25	8,12	7,23
Rotwein									
0 bis 3 Fr./Fl.	(%)	0,71	1,68	1,97	0,70	27,33	26,66	25,14	22,74
3 bis 4,50 Fr./Fl.	(%)	25,00	22,83	16,12	10,83	25,72	25,22	22,82	23,37
4,50 bis 6 Fr./Fl.	(%)	20,46	22,63	20,37	23,89	13,40	13,05	15,25	14,99
6 bis 9 Fr./Fl.	(%)	32,71	31,16	36,96	38,49	14,83	16,07	17,82	20,14
9 bis 12 Fr./Fl.	(%)	13,77	13,61	14,17	15,03	9,41	9,34	9,35	9,72
> 12 Fr./Fl.	(%)	7,35	8,09	10,41	11,06	9,31	9,66	9,62	9,04

Quelle: Weinbeobachter

Schweizer Weine unter 6 Franken machen 58 Prozent der Verkäufe 2004 aus. Ihr Anteil hat im Laufe der Jahre konstant zugenommen. Die Entwicklung des Weinverbrauchs und der erhöhte Wettbewerbsdruck, der sich aus der Zusammenlegung der Rot- und Weissweinkontingente im Jahr 2001 ergab, haben ihre Spuren hinterlassen. Beim Rotwein zeigt sich ein entgegengesetzter Trend. Die Schweizer Weine, die mehr als 6 Franken kosten, entsprechen 64 Prozent des Absatzes 2004. Dieser Anteil ist während des Betrachtungszeitraums ebenfalls deutlich angewachsen. Der Anteil der in den Supermärkten verkauften Schweizer Weissweine beträgt rund 36 Prozent, während sich derjenige der Schweizer Rotweine auf 18 Prozent beläuft.

Die im Rahmen der AP 2007 eingeführten bzw. bestätigten Massnahmen fördern die Anstrengungen der Branche, in einem Umfeld des härteren internationalen Wettbewerbs das Angebot an die Nachfrage anzupassen.

Umstellung

Der Bund unterstützt die teilweise Rodung der mit Chasselas und Müller-Thurgau bestockten Flächen und den Anbau neuer Rebsorten. Für die Jahre 2003 und 2004 richteten Bund und Kantone Beiträge für eine Fläche von insgesamt 387 ha aus. Für das Jahr 2005 sind Umstellungen von 113 ha gemeldet. Die Botschaft zur AP 2007

bezifferte auf Grund der damaligen Marktverhältnisse den Flächenüberschuss für die beiden vorgenannten Sorten auf 500 bis 1000 ha. Dank der Anstrengungen der Weinbauern wird das Mindestziel innerhalb dreier Jahre erreicht werden können, während die Massnahmen noch bis 2011 weiterlaufen. Angesichts der Marktlage und des verlangsamten Eingaberhythmus der gegenwärtig zögerlicher eingereichten Gesuche ist jedoch eine Unterstützung der Rebflächenumstellungen nach wie vor angebracht.

Absatzförderung

Auf die Weiterentwicklung dieses Instruments wird in Ziff. 2.1.1.2 eingegangen. Seit 2004 ist die Absatzförderung für Schweizer Weine im In- und Ausland denselben Grundsätzen wie die landwirtschaftliche Absatzförderung insgesamt unterworfen. Sie muss ebenfalls in Zusammenhang mit der Öffnung der Grenzen 2001 und der anschliessenden Liberalisierung des Marktes betrachtet werden. Die Absatzförderung „Schweizer Wein“ besteht aus gesamtschweizerischen Kampagnen und koordiniert sowohl die vom Bund unterstützten Massnahmen regionaler Organe als auch die Absatzförderung im Ausland. Die Hauptpfeiler bilden die Absatzförderungskampagne „Schweizer Wein – immer wieder eine Entdeckung“, die Herausgabe des Schweizer Weinführers und der Grand Prix der Schweizer Weine. Beim Export beginnen sich die in den vergangenen Jahren gewährten Finanzhilfen auszuzahlen: 2004 nahmen die Ausfuhren an Flaschenweinen gegenüber 2003 um 594 049 Liter bzw. 74 Prozent zu. Gemäss Umfrageergebnissen des Instituts M.I.S. Trend AG hat sich der Bekanntheitsgrad des Produzentenlandes Schweiz und der Schweizer Weine von 1999 bis 2004 deutlich erhöht. Die Absatzförderungsmassnahmen der vergangenen Jahre scheinen demnach ihre ersten Wirkungen zu zeitigen und sind daher weiterzuführen.

Kennzeichnung und Klassierung

Zurzeit beruht die Bezeichnung der Weine (Art. 63 LwG) auf einem doppelten System, das auf zwei unterschiedlichen institutionellen Ebenen geregelt wird: Einerseits gibt es die Einteilung in die Kategorien 1, 2 und 3⁸⁸ auf Bundesebene und andererseits die Bezeichnungen, für welche hauptsächlich die Kantone zuständig sind (AOC). Zudem haben die Kantone die Möglichkeit, strengere Anforderungen an die einzelnen Kategorien festzulegen, als sie der Bundesrat beschlossen hat. Die Kantone haben insbesondere für die Weissweine der Kategorien 2 und 3 ähnliche Ertragsbeschränkungen wie für die Kategorie 1 festzulegen. Dadurch wird die wirtschaftliche Produktion der 2.-Kategorie-Weine beeinträchtigt, sodass die Segmentierung des Angebots (Tabelle 40) auf Stufe Vermarktung erfolgt. Je nach Marktverhältnissen wird ein Teil der 1.-Kategorie-Weine zu Weinen der Kategorie 2 deklassiert, d.h. sie werden für weniger als 6 Franken je Flasche verkauft. Sie wurden nach den Kriterien der 1. Kategorie produziert, jedoch zu einem deutlich niedrigeren Preis abgesetzt, als es ihrer Qualität entspräche. Das Preis-Qualitätsverhältnis wird dadurch verfälscht und die Produktion unrentabel.

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

Weinlese- und Weinhandelskontrolle

Es gibt heute zwei Arten von Weinbaukontrollen: Die Weinlesekontrolle nach Artikel 65 LwG und die Weinhandelskontrolle nach den Artikeln 67 ff LwG. Erstere richtet sich nach der Weinverordnung (SR 916.140). Sie wird von den Kantonschemikern bzw. den kantonalen Ämtern für Weinbau vorgenommen. Zwar untersteht jeder Weinproduzent dieser Kontrolle, aber die Modalitäten sind von Kanton zu Kanton verschieden. Einige Kantone haben die Selbstdeklaration eingeführt, andere führen die Prüfung systematisch über Hilfskontrolleure durch. Der Bund übernimmt 60 bis 80 Prozent der Kosten je nach Finanzkraft der Kantone. Die Weinlesekontrolle kommt den Bund auf rund eine Million Franken zu stehen.

Die Weinhandelskontrolle wird in der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein (SR 916.146) geregelt. In einigen Kantonen (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ) werden sowohl die Weinhändler als auch die Selbsteinkellerer durch die Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission (EWHK) kontrolliert. Die übrigen Kantone nutzten die in der Verordnung gebotene Möglichkeit, für die Selbsteinkellerer eine gleichwertige kantonale Kontrolle einzuführen. Die Kosten für die EWHK-Kontrollen, die sowohl Schweizer als auch ausländische Weine betreffen, belaufen sich auf rund 2,6 Millionen Franken bzw. rund einen Rappen pro konsumiertem Liter Wein. Sie werden vollumfänglich über Gebühren gedeckt. Bei den gleichwertigen kantonalen Kontrollen für die Selbsteinkellerer haben sich einige Kantone für ein Gebührensystem entschieden, während andere selber für die Finanzierung aufkommen.

Die Weinlese- und Weinhandelskontrolle unterscheiden sich zwar in ihren Ansätzen, verfolgen aber dieselben Ziele: Im ersten Fall werden die Ertragsbeschränkungen und die Herkunft der Trauben kontrolliert. Im zweiten Fall geht es um den Schutz der Bezeichnungen und Herkunftsangaben über die Kellerbuchhaltung. Sie werden von einander unabhängig durchgeführt und die Modalitäten der Weinlesekontrolle sind je nach Kanton unterschiedlich. Die Einführung der gleichwertigen kantonalen Kontrollen für die Selbsteinkellerer vollzog sich zudem nicht ohne Schwierigkeiten und Verzögerungen. An die Umsetzungsfrist vom 1. Juli 2003 hielten sich nur ein paar wenige Kantone. Die Mehrheit führte die Kontrollen erst Ende 2003 ein und der letzte Kanton kündigte deren Einsetzung für Herbst 2005 an. Diese unterschiedliche Handhabung führte zu einer Verunsicherung, was zahlreiche Reaktionen insbesondere seitens der Weinhändler auslöste. Der Bund kann auf diese Kontrollen nicht verzichten, wenn dem Sektor von der EU anerkannte kontrollierte Ursprungsbezeichnungen zur Verfügung stehen sollen.

2.1.6.2 Konzept

Das Weinbaukonzept AP 2011 trägt den oben genannten Umständen Rechnung und steht im Zeichen der Kontinuität. Es lässt sich in folgende drei Punkte zusammenfassen:

- Festlegung von Produktionsvorschriften, die der Marktsegmentierung angepasst sind und auf den folgenden Bezeichnungen beruhen: Kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC), Landwein (LW) und Tafelwein (TW).
- Stärkung der AOC über eine weitergehende Differenzierung.

- Zusammenfassung der Kontrollen zur Vereinfachung, Effizienzsteigerung und Kostensenkung.

2.1.6.2.1 Festlegung von der Marktsegmentierung angepassten Produktionsvorschriften, beruhend auf den Bezeichnungen: Kontrollierte Ursprungsbezeichnung (AOC), Landwein (LW) und Tafelwein (TW)

Die Bestimmungen über die Produktionsbeschränkungen zwingen die Produzenten und Einkellerer, ihr Angebot auf die Kategorie 1 zu konzentrieren. Gegenwärtig setzt sich die Produktion zu 99 Prozent aus Weinen mit einer Ursprungsbezeichnung (AO) bzw. kontrollierten Ursprungsbezeichnung (AOC) zusammen, auch wenn ein Teil in der Folge als Wein der Kategorie 2 unter einer Herkunftsbezeichnung verkauft wird (z.B. Chasselas romand). Auf Grund der Produktionsbeschränkungen, die zwischen 0,8 und 1,4 Kilogramm pro m² betragen, sowie der topografischen und klimatischen Bedingungen belaufen sich die Produktionskosten je Kilogramm Trauben auf 2,5 bis 6 Franken. Sie werden durch die Verkaufspreise für Weine der Kategorie 2 selten gedeckt. Um ein logisches wirtschaftliches Verhalten zu fördern, sind für Land- und AOC-Weine unterschiedliche Ertragsbegrenzungen erforderlich. Der nachfrageorientierte Marktansatz bedingt für das Paar Produzenten/Einkellerer eine grössere Entscheidungsfreiheit. Dank dieses neuen Ansatzes sollen Weine vermarktet werden können, deren Herstellungskriterien der für das gewählte Segment erwarteten Qualität und Menge entsprechen. Neu sollen deutlich vor der Ernte die Parzellen angemeldet werden, die während eines bestimmten Zeitraumes (ein Jahr oder mehrere Jahre) für die Produktion von Nicht-AOC-Weinen bestimmt sind. Diese Massnahme dürfte zusammen mit einer Verschärfung der AOC-Ertragsbeschränkungen den Teufelskreis der Deklassierung durchbrechen. Sie erhöht den Handlungsspielraum der Akteure und gleichzeitig werden für die drei Bezeichnungen klare Wettbewerbsregeln aufgestellt. Niemand wird zur Produktion von AOC oder Landweinen gezwungen, doch wenn sich die Produzenten für eine dieser beiden Bezeichnungen entschieden haben, müssen sie die entsprechenden Auflagen einhalten.

Die Kantone sind nach wie vor befugt, für AOC-Weine tiefere Ertragsbegrenzungen je Flächeneinheit als der Bund festzulegen. Die Einführung einer Obergrenze bei der Klassierung, dank der nach klar festzulegenden Bedingungen der Ertrag um maximal 0,2 Kilogramm pro m² heraufgesetzt werden kann, ist zu prüfen. Bei den Landweinen werden die Kantone weiterhin die Möglichkeit haben, innerhalb einer noch festzulegenden Bandbreite für Bezeichnung tiefere Höchsterträge anzuordnen (z.B.: Goron, Nostrano). Für Konsumentinnen und Konsumenten ist die verstärkte Abstufung der Erträge von Vorteil, denn sie führt zu einer besseren Übereinstimmung mit der erwarteten Qualität des Erzeugnisses. Damit die Konsumenten auch davon profitieren können, muss die Klassierung des Erzeugnisses beim Kauf besser erkennbar sein. Bei der Vernehmlassung zum Verordnungspaket AP 2007 forderten Konsumenten- und Verteilerkreise denn auch eine deutlichere Kennzeichnung.

Die Bezeichnung soll neu auch Aufschluss über die Klassierung geben. Es werden drei auf Produktionskriterien und Qualitätsanforderungen (Mindestzuckergehalt, Höchstertrag, Rebsorten, Abgrenzung des Produktionsgebiets usw.) beruhende Bezeichnungen definiert. Die neue Einteilung lautet wie folgt: Kontrollierte Ursprungs-

bezeichnung (AOC/KUB)⁸⁹, Landwein (LW) und Tafelwein (TW). Diese Bezeichnungen müssen klar und präzise umschrieben werden, sodass keine Verwechslungsgefahr besteht. Sie müssen auch mit dem Lebensmittelrecht übereinstimmen, das gegebenenfalls entsprechend angepasst wird. Die Auflagen sollen für die Tafelweine am lockersten und für die AOC-Weine am strengsten sein. Für Schweizer Weine, die den Anforderungen der neuen Segmentierung nicht entsprechen, sowie für ausländische Weine und verschiedene Weinmischungen muss im Lebensmittelrecht eine Kategorie „andere Weine“ geschaffen werden.

Tafelweine

Die Tafelweine bilden die unterste Stufe. Die Regeln müssen einen Handlungsspielraum offen lassen und den Mindestanforderungen des Lebensmittelrechts entsprechen. In diesem Segment muss der Weinbauer den Wein nach seinen eigenen Produktionskriterien herstellen können. Die Verkaufsbezeichnung wird „Tafelwein“, eventuell „Schweizer Tafelwein“ ohne eine weitere Ortsbezeichnung wie einen Kantons-, Gemeinde- oder Flurnamen sein. Das Erzeugnis kann nur durch die Verwendung eines Fantasienamens oder einer Marke personalisiert werden. Die Reglementierung fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Landweine

Die Landweine stellen das mittlere Segment dar. Die Regeln sind restriktiver als für Tafelweine und beziehen sich hauptsächlich auf die Produktionsbegrenzung pro Flächeneinheit (z.B. 1,8 kg/m²), den Mindestzuckergehalt und das geografische Gebiet. Ein höherer Ertrag soll demzufolge einen tieferen Preis ausgleichen. Verkauft wird das Erzeugnis unter dem Namen eines zu bestimmenden Gebiets (größer als ein Kantonsgebiet wie z.B. Chasselas romand, Ostschweizer Blauburgunder) und der spezifischen Bezeichnung "Landwein". Traditionelle Bezeichnungen wie „Goron“ oder „Nostrano“ sind ebenfalls zulässig.

Da es sich um grössere Gebiete als das Territorium eines Kantons handelt, muss der Bund für die Reglementierung zuständig sein. Entsprechend ist die Verwendung des Begriffs Landwein im Zusammenhang mit kantonalen Ortsbezeichnungen (z. B. Pinot noir des coteaux de Neuchâtel; Gamay genevois) nicht zulässig und untersteht ähnlichen Regeln, wie sie gegenwärtig für die Kategorie 2 (Herkunftsbezeichnungen) gelten. Was die traditionellen Bezeichnungen anbelangt, können die Zuständigkeiten teilweise den Kantonen übertragen werden.

Die Landweine als Weine des mittleren Segments könnten auch als eine Art Wegbereiter für AOC-Weine dienen. In diesem Sinne wäre ein Test neuer Rebsorten in ihrem künftigen Umfeld möglich. Wird nach einer Probezeit die Eignung der Sorte für die lokalen Bedingungen bestätigt, könnte der Kanton die Rebsorte für die AOC-Produktion zulassen.

AOC-Weine

Die AOC bilden die Elite der Schweizer Weine. Sie müssen klaren und allgemein anerkannten Vorschriften entsprechen, die auf den Grundsätzen der europäischen Gesetzgebung beruhen. Diese Regeln betreffen die Abgrenzung des Produktions-

⁸⁹ Gleichzusetzen mit den "Qualitätsweinen bestimmter Anbaugebiete" der EU

gebiets, die Wahl der Rebsorten, die für die Bezeichnung anerkannten Anbaumethoden, den natürliche Zuckergehalt, den Höchstertrag je Flächeneinheit sowie die Analyse und organoleptische Prüfung. Als Verkaufsbezeichnung dient der Name des Produktionsgebiets, wobei die Verwendung einer näheren Ortsbezeichnung möglich ist, wenn das Pflichtenheft es vorsieht. Der Bund stellt die Mindestanforderungen auf. Die Kantone sind jedoch für die Regelung zuständig, da die für die Kennzeichnung der Weine verwendeten Namen Gemeingut der Bewohner des Kantons bzw. des Produktionsgebiets sind.

Für alle drei Bezeichnungen sind in der Weinverordnung klare Vorschriften aufzustellen.

2.1.6.2.2 Stärkung der AOC über eine grössere Differenzierung.

Langfristig sollen die AOC für Weine auf denselben Grundsätzen beruhen wie die AOC für Landwirtschaftserzeugnisse. Eine solche Vereinheitlichung setzt die Übertragung der Zuständigkeiten im Bereich Verwaltung der Wein-AOC von den Kantonen an die kantonalen Branchenorganisationen oder eine andere anerkannte Stelle und die Registrierung auf Bundesebene voraus. Mit einem einzigen Verfahren und Register würde sich die Glaubwürdigkeit der AOC generell erhöhen. Die dadurch erzielte Transparenz wäre ebenfalls ein Vorteil für die Konsumentinnen und Konsumenten. Angesichts dieses grundlegend neuen Ansatzes sind ein etappenweises Vorgehen und zunächst eine Fokussierung auf eine weitergehende Differenzierung der AOC-Weine in der AP 2011 angezeigt.

Gegenwärtig ist die AOC-Regelung für Weine aus historischen Gründen⁹⁰ an die Kantone delegiert. Die Grundsätze legt zwar der Bund fest, doch die Kantone haben oft neben den in Artikel 11 der Weinverordnung erwähnten Bereichen keine zusätzlichen Anforderungen erlassen. Die kantonalen Bestimmungen sind so unterschiedlich, dass sich eine einheitliche AOC-Doktrin nur schwer durchsetzt. Die Einführung strengerer Vorschriften seitens des Bundes sollte eine Annäherung der kantonalen Reglemente ermöglichen.

→ **Zusammenschluss und Änderung der Artikel 63 und 64 LwG; Aufhebung der Klassierung nach Kategorien (1, 2 und 3) und Erlass von Produktionsvorschriften, die auf folgenden Bezeichnungen beruhen: Kontrollierte Ursprungsbezeichnung, Landwein und Tafelwein.**

→ *Änderung der Weinverordnung auf den 1. Januar 2008.*

→ *Änderung der Lebensmittelverordnung auf den 1. Januar 2008.*

2.1.6.2.3 Zusammenfassung der Kontrollen zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung

Beide Kontrollen (Weinlese- und Weinhandelskontrolle) sollen in einem einzigen Verfahren zusammengefasst werden. Die Grundsätze sind zusammen mit der Branchenorganisation und den Kantonen für jede einzelne Phase (Annahme der Ernte, Kellerbuchführung usw.) nach einer Risikoanalyse zu bestimmen und gesamtschweizerisch einheitlich anzuwenden. Mit der Durchführung der Kontrollen ist

⁹⁰ Die Kantone Genf und Wallis haben im Rebbaubeschluss von 1993 bereits vor dem Bund entsprechende Regelungen erlassen.

eine einzige zertifizierte Organisation zu betrauen, um die Vollständigkeit der Kontrolle, die Effizienz des Verfahrens, eine Rationalisierung und eine Kostensenkung zu gewährleisten. Damit effiziente Kontrollen über Kreuzvergleiche möglich sind, müssen alle Transaktionen bekannt sein. Besagtes Organ muss gemäss den internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowohl die inländischen als auch die importierten Weine kontrollieren können. Die Kontrollstelle wird über ein Ausschreibungsverfahren bestimmt.

Ein vereinfachtes Kontrollverfahren, in dem die Weinlese- und Weinhandelskontrolle vereint sind, entspricht dem Anliegen verschiedener Branchenakteure.

Eine solch integrierte Kontrolle bedingt, dass die bisherige Weinlesekontrolle durch eine Einkellerungsmeldung per 31. Dezember (amtliches Formular) ersetzt wird. Diese Deklaration dient als Grundlagendokument für jede weitere Kontrolle. Der Einkellerer muss nach wie vor jederzeit mittels Belegen nachweisen können, dass der eingekellerte und deklarierte Wein der verwendeten Bezeichnung entspricht. Zusammen mit der Führung eines Kellerbuchs nach ähnlichen Anforderungen wie denjenigen der geltenden Verordnung über den Handel mit Wein (Rückverfolgbarkeit) bietet sie Gewähr für die Kohärenz der Kontrollen. Die sanitären Kontrollen bleiben weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Kantonschemiker.

Dank einer einzigen und einheitlichen Kontrolle, die aufgrund einer Risikoanalyse erstellten Stichprobe erfolgt und mit deren Durchführung ein einzelnes Organ betraut wird, lässt sich die Häufigkeit der Kontrollen in den Betrieben einer entsprechend anpassen. Dadurch werden die Kosten gesenkt und die Auflagen für diejenigen Akteure vereinfacht, die sich vorschriftsgemäss verhalten.

Die Zusammenfassung der beiden Kontrollen und der Wechsel von einer systematischen Kontrolle zu einer Stichprobenkontrolle bedingt eine Überprüfung des Finanzierungssystems. Wir schlagen eine Mischfinanzierung vor, da eine amtliche Kontrolle für mehrere Kreise von Interesse ist (Transparenz für Produzenten, Einkellerer, Händler und Konsumenten) und auch die Bezeichnungen und Angaben ausländischer Weine insbesondere der EU zu schützen sind. Ausserdem beteiligt sich der Bund bereits an der Finanzierung der Weinlesekontrolle und der Wechsel zu einer Stichprobenkontrolle lässt keine Aufteilung der Kosten auf alle Akteure mehr zu. Ein Teil der Aufwendungen wird zu Lasten des Bundes gehen, während der Rest den zu kontrollierenden Betrieben berechnet wird, deren Weine und/oder Unterlagen beanstandet wurden. Das bedeutet, dass die Kontrolle für Betriebe, die sich an die Gesetzgebung halten und die verschiedenen Auflagen erfüllen, kostenlos sein wird.

Um die kollektiven Vorteile einer effizienten Kontrolle zu vergrössern, könnte zusätzlich ein Vermarktungszeichen (Band oder Halsetikett) eingeführt werden. Ein Vermarktungszeichen könnte auch das bis heute ungelöste Problem des Graumarkts mildern. Auf diesem Markt werden nach den kantonalen Ertragsbegrenzungen hergestellte Weine, die keinen Abnehmer gefunden haben, unkontrolliert in Verkehr gebracht. Ein solches System würde auch vom gemeinsamen Willen der Akteure der Weinwirtschaft zeugen, zu Gunsten der Qualität und Echtheit ernsthafte und transparente Massnahmen zu ergreifen. Die Finanzierung einer solchen Markierung (Schaffung, Produktion, Verteilung) wäre zu besprechen.

→ **Änderung von Artikel 64 und Aufhebung der Artikel 65, 67 bis 69 LwG, Zusammenfassung der Weinlese- und Weinhandelskontrolle. Durchführung durch eine einzige Behörde.**

→ *Änderung der Weinverordnung und Aufhebung der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein auf den 1. Januar 2008.*

2.2 Direktzahlungen (3. Titel LwG)

2.2.1 Ausgangslage

Direktzahlungen sind eines der zentralen Elemente der Agrarpolitik. Sie ermöglichen eine Trennung der Preis- und Einkommenspolitik und ergänzen das bäuerliche Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen (allgemeine Direktzahlungen) respektive fördern Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind (ökologische Direktzahlungen).

Das Konzept mit dem ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) als Grundvoraussetzung zum Bezug von Direktzahlungen und der Unterscheidung zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen geht auf den Artikel 104 der Bundesverfassung zurück und wird im Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 konkretisiert. Seither gilt dieses Konzept in seinen Grundzügen unverändert. Es ist bei allen Beteiligten gut eingeführt.

Im Zuge der Verstärkung des marktwirtschaftlichen Ansatzes und der Umsetzung des WTO-Abkommens wird die Marktstützung mit der Agrarpolitik 2011 markant abgebaut. Der grösste Teil der dort abgebauten Mittel soll in Direktzahlungen umgelagert werden. Diese Erhöhung der Mittel für Direktzahlungen ist unabdingbar, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin erbringen kann bzw. die sinkenden Einkommen sozial abgefedert werden können. Mit dieser Umlagerung wird das Prinzip der vorangegangenen Reformetappen konsequent weiterverfolgt; der Staat zieht sich sukzessive von der Regulierung der Märkte für Agrarprodukte zurück. Die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen wird mit Direktzahlungen sichergestellt.

Wissenschaftliche Evaluationen

Sowohl die Allgemeinen als auch die Ökologischen Direktzahlungen waren Gegenstand von Evaluationen. Anhand wissenschaftlicher Methoden wurde die Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen überprüft. In einer weiteren Studie wurden die Transaktionskosten der Direktzahlungen untersucht. Im folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen⁹¹

Die FAT hat das System der Allgemeinen Direktzahlungen auf ihre Wirkung bezüglich der agrarpolitischen Ziele untersucht. Methodisch baut die Studie auf Literaturanalysen, einzelbetriebliche sowie gesamtsektorale Modellrechnungen und Auswertung statistischer Daten. Die wichtigsten Resultate sind die folgenden:

- Dem heutigen System der allgemeinen Direktzahlungen wird eine hohe Effektivität attestiert; die in der Verfassung definierten Ziele einer multifunktionalen Landwirtschaft werden mit dem heutigen Konzept erreicht.

⁹¹ Mann S. (2004): Wirkungsanalyse der Allgemeinen Direktzahlungen, Agroscope FAT Tänikon

- Entsprechend der Zielsetzung haben die allgemeinen Direktzahlungen die Produktion generell wenig beeinflusst. Insbesondere der Flächenbeitrag wirkt produktionsneutral. Die tiergebundenen Beiträge haben die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung auf Raufutterbasis (Pflege durch Nutzung) gestärkt.
- Eindeutig ist die Wirkung auf die Einkommen der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen. Mit einem Franken Direktzahlungen wird in der Regel ein Franken Einkommen generiert.
- Die Boden- und Pachtpreise sind mit dem Übergang zu Direktzahlungen deutlich gesunken. Wohl kann eine gewisse Überwälzung der Direktzahlungen von den Bewirtschaftern auf die Bodeneigentümer nicht ausgeschlossen werden, diese ist jedoch nicht stärker als mit der Marktstützung.
- Die Existenzfähigkeit kleiner Bergbetriebe hat durch Einschränkungen beim Tierbesatz gelitten. Hier handelt es sich um einen Trade-off zwischen ökologischen und sozialpolitischen Zielen.

Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme⁹²

Von den in der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 festgelegten nationalen agrarökologischen Zielen wurden fünf erreicht oder übertroffen und zwei nicht erreicht (vergleiche Ziffer 1.2.1.2.1 und 1.4.1.2). Die ethologische Zielsetzung wurde erfüllt. 2003 wurden 65 Prozent des gesamten schweizerischen Nutztierbestandes (in Grossvieh-Einheiten) nach RAUS- und 34 Prozent nach BTS-Anforderungen gehalten. Eingehende Untersuchungen an Milchkühen und Mastschweinen ergaben eine signifikant positive Auswirkung von BTS und RAUS auf die Tiergesundheit. Nicht wirkungsvoll sind jedoch die RAUS-Beiträge für Hirsche und Bisons. Die RAUS-Anforderungen entsprechen für diese Tiere den von allen Landwirten einzuhaltenen Tierschutzvorschriften.

Transaktionskosten der Direktzahlungen⁹³

In zwei Fallstudien in den Kantonen Graubünden und Zürich wurden die Transaktionskosten auf Stufe Bund Kantone und Landwirte für Direktzahlungen geschätzt. Transaktionskosten umfassen alle Kosten des Vollzugs der Massnahmen, also Kosten zur Datenerfassung und -verwaltung, Kontrollen, Verhängung von Sanktionen usw. Nicht erfasst wurden hingegen Kosten für die Weiterentwicklung der Massnahmen, das Monitoring oder das Beantworten politischer Vorstösse.

Für das Bundesamt für Landwirtschaft entstehen aus dem Vollzug Kosten von rund 1,7 Millionen Franken. In den untersuchten Kantonen (inkl. Gemeindeverantwortliche) belaufen sich die durchschnittlichen Kosten pro Betrieb zwischen 269 Franken und 373 Franken. Hochgerechnet auf die ganze Schweiz ergeben sich daraus Kosten von zirka 18,4 Millionen Franken⁹⁴. Der Hauptteil der Kosten fällt jedoch auf den Betrieben selber an. In den Fallstudienkantonen lagen diese zwischen 700 und 780 Franken, was hochgerechnet etwa 42,5 Millionen Franken entspricht.

⁹² C. Flury, C. Gerwig und G. Mack (2005): Die Weiterentwicklung der schweizerischen Milch- und Fleischproduktion bis ins Jahr 2011. Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich.

⁹³ Buchli S. und Flury C. (2004): Policy related Transaction Costs of Direct Payments in Switzerland, Zürich

⁹⁴ Schätzungen BLW

Aus dieser Schätzung ergeben sich für Bund, Kantone und Bewirtschaftende Gesamtkosten für den Vollzug der Direktzahlungen von rund 62,6 Millionen Franken, was etwa 2,5 Prozent der ausbezahlten Direktzahlungen entspricht.

2.2.2 Konzept

Das Konzept der Direktzahlungen wird beibehalten. Mit den vorgeschlagenen, punktuellen Änderungen wird die Umlagerung der in der Marktstützung freiwerdenden Mittel ermöglicht, das System vereinfacht sowie die Effizienz und die Effektivität der Massnahmen vergrössert.

Die meisten Änderungen können auf Verordnungsstufe umgesetzt werden und benötigen keine Anpassung der Gesetzesgrundlage. Sie betreffen sowohl die allgemeinen Bestimmungen zum Bezug der Direktzahlungen, als auch die Allgemeinen und die Ökologischen Direktzahlungen.

Mit einem neuen Programm mit dem Namen „Nachhaltige Ressourcennutzung“ soll regions- und branchenspezifisch eine effizientere Nutzung von Stickstoff, Phosphor und Energie, die nachhaltige Nutzung des Bodens und spezifische Aspekte der Biodiversität gefördert werden (Ziffer 2.2.2.4).

2.2.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen zum Bezug von Direktzahlungen enthalten insbesondere die Definition beitragsberechtigter Betriebe, den ökologischen Leistungsnachweis sowie die verschiedenen Begrenzungen. Die nachfolgenden Kapitel enthalten Überlegungen zu den folgenden Punkten:

- Minimales Arbeitsaufkommen;
- Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis unter Beibehaltung der ökologischen Leistung;
- Vereinfachung der Verfahren und Verminderung des administrativen Aufwandes.

2.2.2.1.1 Minimales Arbeitsaufkommen

Seit der Einführung der Direktzahlungen stellt sich die Frage der Abgrenzung zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben und sogenannten Hobbybetrieben. Im Rahmen der Beratungen zur AP 2002 und AP 2007 wurde die Frage der Beitragsberechtigung von Klein- und Kleinstbetrieben eingehend diskutiert. Das Parlament hat dabei entschieden, dass der Bundesrat zwar Mindestgrenzen festzulegen habe, Kleinbetriebe aber grundsätzlich Anspruch auf Direktzahlungen hätten. Neben der Berücksichtigung gewachsener Strukturen stand vor allem die Tatsache im Vordergrund, dass mit den Direktzahlungen gemeinwirtschaftliche und ökologische Leistungen abgegolten werden, welche von diesen Betrieben ebenso erbracht werden.

In der Vernehmlassung zu den Verordnungen und Verwaltungsänderungen zeigte sich, dass die Ansichten darüber, wo agrarpolitisch die Beitragsberechtigung als Landwirt beginnen und wo sie enden soll, erheblich auseinander gehen.

Als Eintrittsschwelle für den Bezug von Direktzahlungen wird heute ein Mindestarbeitsbedarf von 0,25 Standardarbeitskräften (SAK) verlangt. Die SAK und damit der minimale Arbeitsbedarf als Abgrenzungskriterium ist zweckmässig und unumstritten. Mit diesem Kriterium wird sowohl die Flächenbewirtschaftung als auch die Tierhaltung eines Betriebes berücksichtigt.

Nach wie vor breit und kontrovers diskutiert wird hingegen die Höhe dieser SAK-Grenze. Dabei stehen die Forderungen nach einer Erhöhung im Talgebiet im Vordergrund. So fordern zum Beispiel die Motionen Leu (04.3481) und Schwaller (04.3517) eine Erhöhung auf 0,5 bis 0,6 SAK.

Tabelle 41 zeigt die Wirkung einer Erhöhung auf 0,5 SAK. Wie die Zahlen zeigen, ist die mit dem Ausschluss von Kleinbetrieben verbundene Wirkung bezüglich Bodenmobilität und damit Wettbewerbsfähigkeit klein. Zu gering sind die allenfalls freiwerdenden Flächen. Würden die neu ausgeschlossenen Betriebe allesamt die Bewirtschaftung aufgeben, könnten die verbleibenden Betriebe um ungefähr 0,8 Hektaren wachsen. Ausserdem muss davon ausgegangen werden, dass sich nicht wenige Bewirtschafter durch eine Aufstockung bzw. Zupacht von Land auf die neue Grenze einstellen werden. Dadurch könnte sich die Nachfrage nach Land vorübergehend sogar erhöhen. Auch ein Sparpotenzial dürfte sich kaum ergeben, da die betreffenden Flächen mit wenigen Ausnahmen an beitragsberechtigte Betriebe gehen und weiterhin Beiträge auslösen. Deshalb soll die Eintretensschwelle für den Bezug von Direktzahlungen auf dem heutigen Niveau belassen werden. Auch die SAK-Faktoren sollen nicht geändert werden. Sie wurden erst kürzlich im Rahmen der AP 2007 angepasst, so dass auf eine erneute Überprüfung verzichtet werden kann.

Tabelle 41 Direktzahlungsberechtigte Betriebe bei einem Mindestarbeitsaufkommen von 0,25 bzw. 0,5 SAK¹

	>0,25 SAK	>0,50 SAK	Differenz
Talgebiet:			
Anzahl Betriebe	24 112	21 485	-2 627
ha LN	477 902	456 155	-21 747
Hügel- und Berggebiet:			
Anzahl Betriebe	32 816	28 758	-4 061
ha LN	549 909	529 951	-19 954

¹ Grundlage AGIS 2004

Quelle: BLW

Alternative Kriterien zum Ausschluss von Hobbybetrieben wie Mindesteinkommen aus der Landwirtschaft, Einkommensanteil aus der Landwirtschaft bzw. Haupterwerb, Mindestdirektzahlungssumme wurden diskutiert und vor dem Hintergrund der angestrebten Vereinfachung aber auch aufgrund mangelnder Vollzugstauglichkeit sowie des administrativen Mehraufwandes verworfen.

2.2.2.1.2 Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis unter Beibehaltung der ökologischen Leistung

Vereinfachung bei der Nährstoffbilanz

Bisherige Regelung

Die Nährstoffbilanz, berechnet nach der Methode Suisse-Bilanz (SB), ist für die Mehrheit der ÖLN-Betriebe obligatorisch. Sie ist gemäss Vorgaben der Direktzahlungsverordnung jährlich zu erstellen. Dies bedeutet einen beträchtlichen administrativen Aufwand sowohl für die Betriebe als auch für die Kontrollinstanzen. Die erwartete Wirkung der Suisse-Bilanz, eine gezieltere Düngung und die Reduktion der Nährstoffüberschüsse, ist grösstenteils eingetreten. Die P-Überschüsse wurden von 1994 bis 2002 um rund 50 Prozent reduziert. Der jährliche P-Überschuss betrug 2002 trotzdem noch rund 6300 Tonnen, obwohl rund 98 Prozent aller Betriebe den ÖLN erfüllten. Dies zeigt, dass die verschiedenen Optimierungsmöglichkeiten der administrativ aufwändigen Suisse-Bilanz ausgenutzt werden mit der Folge, dass sich Phosphorvorräte im Boden regional weiter anreichern und der Pflanzennährstoff agronomisch nicht optimal eingesetzt wird. Es besteht somit die Herausforderung, einerseits die offensichtlichen Mängel des bestehenden Systems zu beheben und es andererseits möglichst zu vereinfachen.

Änderungsvorschlag

Es soll ein Wechsel vorgenommen werden von der Bilanzierungsmethode mittels Suisse-Bilanz hin zu einer klaren Mengenbegrenzung von Kilogramm Nährstoffen, welche pro Hektar düngbare LN ausgebracht werden dürfen (gewässerschutzrechtliche Obergrenze).

Abbildung 46 Vergleich heutige und zukünftige Begrenzung Nährstoffeinsatz

Heutige Regelung: DGVE pro ha LN und Bilanzwert		Vorschlag: Mengenbegrenzung auf kg Nährstoffe	
SB > 110% ¹	Suisse-Bilanz und Hofdüngerwegfuhr	>87,5 kg P ₂ O ₅ /ha ²	Hofdüngerwegfuhr bzw. parzellenscharfer Düngungsplan
SB = 110%	Suisse Bilanz (+ evtl. Hofdüngerwegfuhr)		
SB = 100%		< 87,5 kg P ₂ O ₅ /ha ²	Vereinfachte Bilanzierung
1,7 bis 0,8 DGVE pro ha LN	Suisse-Bilanz nicht verlangt		

¹ Gemäss GSchG darf pro ha max. der Hofdünger von 3 DGVE (abgestuft nach Zonen) ausgebracht werden. Im Vollzug spielt diese Limite aber praktisch keine Rolle.

² 87,5 kg P₂O₅ und 262,5 kg N pro ha entsprechen der Nährstoffausscheidung von 2,5 DGVE (GSchV) bzw. von 2,5 GVE gemäss landwirtschaftlicher Begriffsverordnung. In Zukunft soll aber nur noch von kg Nährstoffen gesprochen werden. Es erfolgt eine Abstufung nach Zonen gemäss Bericht der LDK „Harmonisierung des Vollzugs im Gewässerschutz, 1995“.

Die jährlich verlangte Berechnung der Suisse-Bilanz wird ersetzt durch eine vereinfachte Bilanzierung anhand der Strukturdaten (Tierbestand, düngbare Flächen in Hektar LN pro Zone). Zugeführte Dünger werden beim Nährstoffanfall angerechnet. Der zulässige Nährstoffaustrag (Hof- und Mineraldünger) wird neu begrenzt auf maximal 87,5 Kilogramm P₂O₅⁹⁵ und 262,5 Kilogramm N_{tot}⁹⁶ pro Hektar düngbare LN

und Jahr. Diese Werte beruhen auf den Ausführungsbestimmungen zum Gewässerschutz. Sie werden nach Zonen abgestuft. Betriebe unter diesen Werten sind von der Verpflichtung der Bodenprobenentnahme befreit. Die Einhaltung der Mengengrenzung wird im Rahmen der ordentlichen ÖLN-Kontrollen überprüft. Betriebe über diesen Werten müssen entweder mittels eines parzellenscharfen Düngungsplanes⁹⁷ und aufgrund von Bodenproben nachweisen, dass sie einen höheren Bedarf haben, oder den überschüssigen Hofdünger wegführen bzw. in regionalen Anlagen energetisch nutzen und als Mineraldüngerersatz aufbereiten

Auswirkungen

- Die Kontrollen auf den Betrieben werden vereinfacht. Sie beschränken sich auf die Überprüfung des effektiven Tierbestandes, der düngbaren LN und des Nährstoffimports;
- Die Kosten sinken für die meisten Betriebe durch den Verzicht auf die Nährstoffbilanz und auf die Entnahme von Bodenproben um durchschnittlich 150 Franken je Betrieb und Jahr. Der Phosphor-Gehalt der Böden wird im Rahmen des Agrar-Umweltindikators auch in Zukunft überwacht;
- Rund 8 800 Betriebe mit Hofdüngerüberschüssen werden einen Düngungsplan erstellen, Hofdünger abführen oder den Tierbestand reduzieren müssen. Dies sind ca. 3 300 Betriebe mehr als heute⁹⁸. Teilweise werden für diese Betriebe der administrative Aufwand und die Kosten durch die Wegfuhr der Hofdünger steigen.

→ *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008*

Vereinfachte Fruchtfolgevorschriften

Bisherige Regelung

Betriebe mit mehr als 3 Hektaren offener Ackerfläche müssen jährlich mindestens vier verschiedene Ackerkulturen aufweisen. Zudem ist der jährliche Anteil der Hauptkulturen an der Ackerfläche beschränkt. Die Beschränkung der Kulturanteile verhindert ungeeignete Fruchtfolgen nicht. Von Seiten der Produzenten wird bei der Gestaltung der Fruchtfolge mehr Eigenverantwortung verlangt. Dies wird mit den Marktanforderungen für gewisse Kulturen begründet: qualitativ einwandfreie Produkte können nur mit agronomisch korrekten Fruchtfolgen erzeugt werden.

Änderungsvorschlag

Die Beschränkung des jährlichen Anteils der Hauptkulturen wird aufgehoben. Basierend auf der guten landwirtschaftlichen Praxis werden minimale Anbaupausen, welche zwischen zwei Hauptkulturen der gleichen Kultur bzw. Familie eingehalten werden müssen, bei Betrieben mit mehr als 3 Hektaren offener Ackerfläche vorgegeben. Dies sind beispielsweise 1 Jahr zwischen zwei gleichen Getreidearten bzw.

⁹⁵ Zur optimalen Verwertung der Hofdünger sehen die Grundlagen für die Düngung (GRUDAF, publiziert in Agrarforschung Juni 2001) in der Talzone den Wert von 70 Kilogramm P₂O₅ pro ha LN vor.

⁹⁶ Der Ausnutzungsfaktor von N_{tot} zu N_{verf} beträgt 0,6. Das heisst, dass vom ganzen Stickstoffaustrag 60 Prozent für die Pflanzen verfügbar ist.

⁹⁷ Anhang 4.5 Ziff. 3 StoV verlangt die Berücksichtigung der im Boden vorhandenen Nährstoffe bei der Düngung.

⁹⁸ BUWAL, Auswertungsbericht 2004 „Vollzug Gewässerschutz“

Mais, 2 Jahre zwischen Nachtschattengewächsen und 3 Jahre zwischen Rüben bzw. Sklerotinia-anfälligen Kulturen.

Auswirkungen

- Die Regelung entspricht dem Grundgedanken der Integrierten Produktion;
- die Kontrolle kann anhand der bestehenden Aufzeichnungen vorgenommen werden; die Berechnung der Kulturanteile entfällt. Landwirte und Kontrollstellen werden entlastet;
- die Regelung ist kongruent mit jener der Label.

→ *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

Vereinfachte Pflanzenschutzvorschriften

Bisherige Regelung

Im Rahmen der ÖLN-Vorschriften für Ackerkulturen gelten für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mehrere Einschränkungen. Der Einsatz von gewissen Herbiziden im Vorlauf und Granulaten ist nur mit einer Sonderbewilligung der zuständigen kantonalen Behörden erlaubt. Trotz dieser Bemühungen um einen gezielten Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln (PBM) kommt es vor, dass PBM-Rückstände in Wasserläufen und im Grundwasser nachgewiesen werden (NAQUA-Bericht des BUWAL und BWG). Angesichts unserer klimatischen Verhältnisse ist bei den meisten Kulturen ein minimaler Schutz der Pflanzen vor Krankheiten und Schädlingen unerlässlich. Weitere Anwendungseinschränkungen wären aus agronomischer Sicht kaum durchsetzbar und würden nur wenig Nutzen bringen. Die Einträge von PBM in die Gewässer sind hingegen besser zu bekämpfen. Dies gilt in erster Linie für die Herbizide.

Änderungsvorschlag

Pflanzenschutzmassnahmen haben weiterhin nach den Grundsätzen der integrierten Produktion zu erfolgen, indem vor allem die Schadschwellen berücksichtigt werden. Ausserdem werden die in der Schweiz zugelassenen PSM gegenwärtig überprüft. Infolge dieser Revision werden alle berücksichtigten PSM als ökotoxikologisch gleichwertig gelten. Die heutigen Auflagen bezüglich der Verwendung von Herbiziden im Voraufbau und der Auswahl von Pflanzenschutzmitteln werden daher nicht mehr notwendig sein. Im Gegenzug ist der Gewässerschutz weiter zu verstärken, indem entlang offener Gewässer, Strassen und Wege der Abschwemmung und Erosion entgegenwirkende Grünstreifen angelegt werden. Mehrere Studien haben die positive Wirkung von Grünstreifen nachgewiesen, um das Abschwemmen von Pflanzenschutzmitteln ausserhalb des Kulturlandes zu verhindern. Die Grünstreifen müssen entlang von Oberflächengewässern mindestens 6 Meter und entlang von Strassen und Wegen mit Entwässerungsvorrichtung mindestens 3 Meter (bisher 0,5 m) breit sein. Ihre Bewirtschaftung ist nicht an einen festen Schnitttermin gebunden, die Zufuhr von Dünger und PBM hingegen verboten. Werden die Auflagen des ökologischen Ausgleichs erfüllt, dann gelten sie für den ÖLN als ÖAF und berechtigen zu den entsprechenden Beiträgen.

Dieser Systemwechsel ist allerdings erst nach Abschluss der Neubeurteilung der Pflanzenschutzmittel möglich.

Auswirkungen

- Flexibilität bei der Auswahl der Herbizide und der Arbeitsorganisation, da alle zugelassenen Produkte verwendbar sind.
- die verbreiterten Grünstreifen dienen neben dem Schutz vor Abwaschung von Pflanzenschutzmitteln auch als Erosionsschutz;
- die einzelnen Elemente dieser Massnahme sind einfach zu kontrollieren und vor Ort messbar.

→ *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

2.2.2.1.3 Vereinfachung der Verfahren und Verminderung des administrativen Aufwandes

Koordination der Kontrollen

Bisherige Regelung

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

Änderungsvorschlag

Im Landwirtschaftsgesetz ist ein Koordinationsartikel aufzunehmen, der dem Bund erlaubt, die Kontrolltätigkeit von Bund, Kantonen und soweit möglich privaten Organisationen auf den Landwirtschaftsbetrieben zu koordinieren. Die Kontrollen müssen unter Einbezug von Selbstkontrollen risikogerecht, unabhängig und sachkompetent vorgenommen werden und geforderten internationalen Standards entsprechen. Die Daten sind koordiniert zu erheben und allen Betroffenen selektiv für ihre Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Auswirkungen

- Mehrfachkontrollen der gleichen Bereiche, aber auch Vollzugsdefizite können ausgemerzt werden;
- nach einer Einführungsphase wird die Belastung für Bund, Kantone, private Labelinhaber und die Landwirtschaftsbetriebe gegenüber heute sinken;
- Online-Erhebung und -Weitergabe der Daten schafft eine gute Grundlage für die Koordination der Kontrollen.

→ ***Anpassung Art. 181 und 185 LwG, Abstimmung der Kontrolltätigkeiten***

Selbstkontrolle und Fremdkontrolle aufgrund Rating

Bisherige Regelung

Gemäss Artikel 66 Absatz 4 Buchstabe a der DZV müssen auf allen Betrieben Kontrollen vorgenommen werden, welche erstens die entsprechenden Beiträge zum ersten Mal beanspruchen, zweitens auf welchen bei den Kontrollen im Vorjahr Mängel festgestellt wurden und drittens auf mindestens 30 Prozent der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten übrigen Betrieben.

Änderungsvorschlag

Die Betriebe haben ein Konzept zur Selbstkontrolle zu erstellen und umzusetzen. Die Fremdkontrolle beurteilt die Selbstkontrolle und teilt die Betriebe aufgrund der Konformitätsbewertung und weiterer Kriterien bestimmten Risikoklassen zu (Rating), welche die Frequenz der nächsten Fremdkontrollen bestimmen. Betriebe mit einem minimalen Risiko, d.h. einem guten Rating, werden mindestens innerhalb von 5 Jahren fremdkontrolliert, Betriebe mit einem schlechten Rating entsprechend häufiger. Ratingkriterien sind beispielsweise:

- Mängel bei Beitragsvoraussetzungen oder Verstösse gegen landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Landwirtschaftsgesetzes und anderer Gesetzgebungen;
- falsche Angaben;
- Intensität und Komplexität des Betriebes;
- Teilnahme an privaten Programmen wie beispielsweise Eurepgap.

Die Kriterien werden zur Zeit in einem Pilotversuch entwickelt und sollen bei einer Umsetzung der Massnahme durch den Bund verbindlich vorgegeben werden.

Auswirkungen

- Förderung des Qualitätsdenkens und der Eigenverantwortung;
 - bessere Akzeptanz der Kontrollen;
 - Verminderung der Anzahl jährlich zu kontrollierenden Betriebe und des damit verbundenen Aufwandes für die Verwaltung und die Landwirtschaftsbetriebe.
- *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

Kontrolle des ÖLN und der Ethoprogramme durch akkreditierte Stellen

Bisherige Regelung

Beim ÖLN bildet die Bestätigung einer vom Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung nach ISO/IEC 17020 akkreditierten Inspektionsstelle den Nachweis für dessen Erfüllung. Bei BTS und RAUS können auch nicht akkreditierte Stellen noch

Kontrollen vornehmen. Gleich wie der ÖLN sind die beiden Ethoprogramme Basis zahlreicher privater Label.

Änderungsvorschlag

Für die Konformität des ÖLN und der Ethoprogramme BTS und RAUS gilt als Nachweis nur die Bestätigung einer akkreditierten Inspektionsstelle mit entsprechendem Geltungsbereich, welche durch die Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) gemäss der AkkBV nach ISO/IEC 17020 akkreditiert ist.

Auswirkungen

- Sicherstellung der Koordination mit den privaten Label, Anerkennung der Kontrollen als Grundlage für die Label;
 - Erhöhung der Glaubwürdigkeit der Kontrollen.
- *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

Kürzung der Direktzahlungen nach verbindlichen Vorgaben des Bundes

Bisherige Regelung

Gemäss Artikel 178 des Landwirtschaftsgesetzes obliegt der Vollzug der Direktzahlungen den Kantonen, soweit er nicht dem Bund zugewiesen ist. Im Bereich der Direktzahlungen setzen die Kantone das massgebende Bundesrecht um. Weil die Kantone den Vollzug zu gewährleisten haben, hat sich der Bundesrat bei der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 dafür entschieden, ihnen auch die volle Verantwortung dafür mitsamt der Kompetenz zur Festlegung des Umfanges der Sanktionen zu belassen. Die kantonalen Landwirtschaftsdirektoren haben die Vorgaben für die Kürzungen in einer Richtlinie festgelegt (Revision, Januar 2005).

Änderungsvorschlag

Die Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie wird in den verschiedenen Kantonen teilweise unterschiedlich umgesetzt, was bei gleichen Verstössen oder Mängeln eine Ungleichbehandlung der Landwirte zur Folge hat. Zudem ist die heutige Regelung grundsätzlich nur für Verwaltungsbehörden verbindlich, nicht aber für unabhängige richterliche Instanzen. Die Kürzungen sollen deshalb vom Bund verbindlich festgelegt werden.

Auswirkungen

- verbindliche Vorgaben auch für die richterlichen Instanzen;
 - Verbesserung der Gleichbehandlung der Landwirte.
- **Anpassung Art. 170 LwG, Kürzung und Verweigerung von Beiträgen**
- *Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung

Für den Vollzug der Direktzahlungen erheben heute die Kantone Daten über die Bewirtschaftenden, den Betrieb, die bewirtschafteten Flächen und die gehaltenen Tiere. Massgebend ist der Stichtag. Die Daten werden an den Bund übermittelt und mit dem System AGIS⁹⁹ administriert.

Parallel dazu müssen nach Tierseuchengesetzgebung von den Kantonen alle Klauentierhalter (neben Landwirtschaftsbetrieben auch Schlachtbetriebe, Sömmerungsbetriebe, Viehmärkte usw.) der Tierverkehrsdatenbank gemeldet werden. Für das Rindvieh verlangt die Tierverkehrskontrolle zudem, dass die Tierhalter fortlaufend die Bestandeseingänge (inkl. Geburten) und -abgänge der Tierverkehrsdatenbank melden.

Um die administrative Belastung der Landwirte zu vermindern, sollen die Daten aus den beiden Bereichen gegenseitig nutzbar gemacht und Doppelerhebungen vermieden werden. Das bedeutet beispielsweise, dass die TVD AG die Angaben zum Betrieb und zum Bewirtschafter von AGIS bezieht und ihrerseits in definierter Weise aus den vorhandenen Rindviehdaten Tierbestandeszahlen zur Berechnung der Direktzahlungen zurückliefert. Zentrale Voraussetzung dafür ist ein einheitliches Betriebsregister, welches sowohl von der TVD AG als auch von AGIS verwendet wird.

Wenn die Tierbewegungen bei den übrigen Klauentierarten (Schweine, Schafe und Ziegen) einmal bei der Tierverkehrsdatenbank erfasst werden, sollen für diese Tierarten auch die Tierbestandeszahlen der TVD für die Direktzahlung Verwendung finden. Die absehbare Einführung der Meldepflicht an die Tierverkehrsdatenbank für Sömmerungsbewegungen könnte als Grundlage für die Ausrichtung von Sömmerungsbeiträgen dienen.

Für den Vollzug der Direktzahlungen sind die Kantone zuständig. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern. Um administrative Vereinfachungen für die Landwirtschaft zu erreichen, ist das Bundesamt für Landwirtschaft deshalb auf eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. Die Möglichkeiten für ein gemeinsames Projekt werden mit den Kantonen geprüft.

Für das Bundesamt für Landwirtschaft haben administrative Vereinfachungen auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb hohe Priorität. In einer Arbeitsgruppe wurden deshalb die technischen Möglichkeiten ausgelotet und eine Vision erstellt. Gemäss dieser Vision sollen die erhobenen Daten den Datenlieferanten und Datennutzern (Landwirte, Kantone, Kontrollorganisationen etc.) unter Einhaltung des Datenschutzes für ihre Bedürfnisse und Aufgaben zur Verfügung stehen. Der selektive Zugang zu den Daten soll einheitlich auf Bundesstufe geregelt werden. Technisch besteht die Möglichkeit, Daten mit einem räumlichen Bezug zu versehen und mit einem Geografischen Informationssystem zu visualisieren.

Denkbar ist ein zentrales Internetportal, welches allen Beteiligten einen direkten Zugriff auf die für sie freigegebenen Daten ermöglicht. Jeder Nutzer bezieht seine benötigten Angaben vom zentralen System und aktualisiert die in seinen Hoheitsbereich fallenden Daten direkt auf dem System. Das würde beispielsweise bedeuten, die Landwirte ihre Daten selber eingeben können, die Kantone die Daten auf diesem System plausibilisieren, Kontrollorganisationen für ihren Kontrollauftrag die Da-

⁹⁹ Agrarpolitisches Informationssystem; Datenbank des BLW u.a. zur Administration der Direktzahlungen

ten vom System beziehen oder zugeteilt erhalten und ihrerseits die Kontrollergebnisse umgehend ins System rückspeisen. So könnten nachfolgende Benutzer wie z.B. Labelorganisationen von den Arbeitsergebnissen profitieren, den eigenen Erfassungsaufwand stark reduzieren bzw. eliminieren und dadurch einen Beitrag zur allgemeinen Kostensenkung leisten.

Mit einem umfassenden System könnten die einmalig erhobenen Daten und Arbeitsergebnisse effizienter genutzt und generell eine Vereinheitlichung und Standardisierung der Datenbasis herbeigeführt werden. Zudem würde sich im ganzen System der Aufwand für Anpassungen im Vergleich zum aktuell dezentralen System merklich verringern. Weiter könnte durch eine modulare Architektur die Einbindung anderer (Bundes)-Informationssysteme gefördert und damit auch der Aufwand für einen allfälligen Schnittstellenbetrieb reduziert und der Nutzen vergrößert werden.

Um die dargestellten Absichten rechtlich zu verankern, ist eine Ergänzung der formellen gesetzlichen Grundlagen mit Absatz 5 und 6 von Artikel 185 nötig. Weitere Anpassungen im Landwirtschaftsgesetz sind nicht nötig. Es ist jedoch abzusehen, dass auf Verordnungsstufe zahlreiche kleinere oder grössere Anpassungen nötig sind. Davon betroffen sind vor allem die Landwirtschaftliche Datenverordnung, die Verordnung über die Tierverkehr-Datenbank, die Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (Vereinfachung der GVE-Werte). An weiteren Verordnungen, wie der Direktzahlungs-, der Ackerbaubeitrags-, der Sömmerungsbeitrags- oder der Ökoqualitätsverordnung sind Anpassungen nötig bezüglich der Gesuchseinreichung, der Beitragsberechnung aufgrund von TVD-Daten sowie der Auszahlungsmodalitäten für die jeweiligen Beiträge.

Der Bundesrat regelt zur Wahrung der Datensicherheit gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR235.1) auf Verordnungsstufe u.a. die Verantwortung für den Datenschutz, die Erhebung, die Erfassung, die Weitergabe und Verwendung der Daten sowie die Zugriffsberechtigungen im Einzelnen.

- **Anpassung Art. 185 LwG**, Datenerhebung durch ein zentral verwaltetes System
- Anpassung der Landwirtschaftlichen Datenverordnung auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Verordnung über die Tierverkehr-Datenbank auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Direktzahlungsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Ackerbaubeitragsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Sömmerungsbeitragsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008
- Anpassung der Ökoqualitätsverordnung auf frühestens 1. Januar 2008

2.2.2.2 Allgemeine Direktzahlungen

Abbildung 47 zeigt das Konzept der Allgemeinen Direktzahlungen. Sie können unterteilt werden in Beiträge, die auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche ausbezahlt werden und Beiträge, die dem Hügel- und Berggebiet vorbehalten bleiben. Sie haben das Ziel, eine flächendeckende Nutzung und Pflege sicherzustellen,

insbesondere auch durch die Berücksichtigung der Bewirtschaftungerschwernisse in der Hügel- und Bergregion.

Andererseits kann unterschieden werden zwischen Beiträgen, die direkt an die Fläche gebunden sind und Beiträgen, die an die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere gekoppelt sind. Die tiergebundenen Beiträge werden nur für Tiere ausgerichtet, die von der betriebseigenen Raufuttergrundlage ernährt werden können. Insofern sind auch sie flächengebunden.

Abbildung 47 Konzept der Allgemeinen Direktzahlungen

Bezug:	Fläche	Tiere
Geltungsbereich:		
Alle Zonen	Flächenbeitrag	RGVE-Beiträge¹
Hügel und Berggebiet	Hangbeiträge	TEP-Beiträge²

¹ Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

² Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere unter erschwerenden Produktionsbedingungen

Dieses Konzept hat sich bewährt und wird beibehalten. In den nachstehenden Unterkapiteln wird näher darauf eingegangen. Die vorgeschlagenen Änderungen bedingen allesamt keine materiellen Gesetzesänderung, sie sind auf Stufe Verordnung geregelt.

2.2.2.1 Weiterhin Fläche und Raufutterverzehr als Bemessungsgrundlage

Am heutigen Konzept der allgemeinen Direktzahlungen mit flächen- und tiergebundenen Beiträgen soll festgehalten werden. In Diskussionen im Vorfeld der Agrarpolitik 2011 sind jedoch verschiedene grundsätzliche Änderungen an den Bezugsgrößen für Direktzahlungen gefordert und diskutiert worden. Während von landwirtschaftlichen Kreisen vereinzelt der Einbezug der Arbeit (Standardarbeitskraft) als Bezugsgrösse vorgeschlagen wird, kritisieren wirtschaftsnahe Kreise die tiergebundenen Beiträge. Sie postulieren ein System der Abgeltung mit lediglich einem einheitlichen Flächenbeitrag.

Die folgenden Ausführungen erklären, warum diese beiden entgegengesetzten Forderungen abzulehnen sind.

Keine Beiträge pro standardisierte Arbeitskraft

Beiträge an die standardisierte Arbeitskraft (SAK-Beiträge) wurden im Rahmen der Agrarpolitik 2007 geprüft und in der damaligen Vernehmlassungsunterlage zur Diskussion gestellt. Die Mehrheit der Kantone sowie eine Mehrheit der angeschriebenen Organisationen hatte sich gegen die Einführung dieser neuen Direktzahlungsart ausgesprochen.

Die Bindung von Direktzahlungen an die Standardarbeitskraft wäre aufgrund des beschränkten Budgets verbunden mit einer Senkung anderer Beiträge, z.B. des Flächenbeitrages. Die Befürworter erhoffen sich aus dieser Reduktion des Flächenbeitrags eine Belebung des Bodenmarktes und damit bessere Wachstumschancen. Sie machen geltend, viele Nebenerwerbslandwirte würden die Flächen nur dank der Flächenbeiträge selber weiterbewirtschaften.

Dieser postulierte Sachverhalt lässt sich jedoch so nicht belegen. Vielmehr spricht dagegen, dass seit der Einführung der Direktzahlungen im Jahr 1992 sowohl die Bodenpreise als auch die Pachtzinsen gesamtschweizerisch gesunken sind. Dies ist ein Hinweis darauf, dass weniger die Verteilungskriterien bei den Direktzahlungen als der Umfang der staatlichen Stützung insgesamt die hohe Nachfrage nach Boden erklärt. Beim Boden handelt es sich um den einzigen langfristig fixen Faktor – Arbeits- und Kapitaleinsatz passen sich den sich ändernden Rahmenbedingungen an. Jede Form der Agrarstützung manifestiert sich deshalb auf dem Bodenmarkt.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Agrarstützung mit einem SAK-Beitrag auf guten Landwirtschaftsflächen höher wäre als heute, auf Grenzertragsflächen oder ökologischen Ausgleichsflächen, die wenig Arbeit zur Bewirtschaftung benötigen jedoch kleiner. Die Nachfrage nach guten Flächen würde folglich sogar erhöht.

Argumentiert wird auch, dass trotz dem Prinzip der Leistungsabgeltungen mit den Direktzahlungen heute nicht die (Arbeits-)Leistungen der Landwirtschaft abgegolten werden. Vielmehr würden gerade arbeitsexensive Formen wie zum Beispiel ökologische Ausgleichsflächen übermässig gefördert.

Dem ist entgegenzuhalten, dass mit den Direktzahlungen die in der Verfassung definierten, gemeinwirtschaftlichen Leistungen gegenüber der Gesellschaft abgegolten werden und nicht die Arbeitsleistung der Landwirte. Diese Leistungen resultieren vorwiegend aus der Flächenbewirtschaftung und nicht direkt durch den Arbeitseinsatz.

Die SAK werden durch Multiplikation von Flächen und Tierzahlen mit SAK-Faktoren berechnet. Sie unterscheiden sich also nicht grundsätzlich vom heutigen System mit flächen- und tierbezogenen Beiträgen; lediglich die Gewichtung zwischen einzelnen Tier- und Flächenkategorien würde sich verschieben durch die Bewertung anhand des Arbeitsaufwandes. Das System würde aber wesentlich komplizierter und weniger transparent. Der Einbezug von nicht Raufutter verzehrenden Nutztieren wie Schweinen oder Geflügel in die Berechnung von SAK-Beiträgen ist zudem problematisch, da damit Betriebszweige unterstützt würden, die heute ohne zusätzliche staatliche Beiträge auskommen.

Mit der Einführung eines SAK-Beitrages wäre eine Umverteilung der Mittel innerhalb der Landwirtschaft verbunden. Arbeitsintensive Betriebszweige, die heute mit relativ wenigen Direktzahlungen auskommen müssen, wären stark bevorteilt (z.B. Gemüseproduktion, Rebbau oder Schweinehaltung). Auf der anderen Seite würden arbeitsexensive Betriebszweige erheblich Direktzahlungen verlieren (z.B. ökologische Ausgleichsflächen oder die graslandbetonte Berglandwirtschaft). Solche unerwünschten Umverteilungen wären innerhalb der Landwirtschaft stark umstritten und wirken den ökologischen Zielen entgegen. Durchschnittliche Betriebe mit Milchproduktion nehmen punkto Arbeitsintensität eine Mittelstellung ein und würden folglich mit SAK-Beiträgen weder mehr noch weniger Direktzahlungen erhalten.

Kein Verzicht auf tiergebundene Beiträge

Wie in der Ausgangslage dargelegt, besteht das heutige System der allgemeinen Direktzahlungen aus einem direkt und einem indirekt an die Fläche gebundenen Beitrag. Der RGVE-Beitrag kann deshalb als indirekt flächengebunden bezeichnet werden, weil er nur für Tiere ausgerichtet wird, für die eine betriebseigene Raufuttermittelbasis vorhanden ist. So sind in der Talzone maximal 2 RGVE pro Hektare Grün-

land beitragsberechtigt. Dieser Wert ist nach Zonen abgestuft und sinkt bis in die Bergzone 4 auf 0,8 RGVE pro Hektar Grünland.

Ein wesentlicher Vorteil eines Systems mit tierbezogenen Beiträgen ist, dass mit RGVE-Beiträgen die Verwertung des Raufutters vor Ort – in geschlossenen Stoffkreisläufen – gefördert wird.

Die so geförderte Tierhaltung auf Raufutterbasis generiert Wertschöpfung und trägt zur dezentralen Besiedelung bei. Dazu kommt, dass mit dem Umbau der Agrarpolitik in den letzten rund zehn Jahren – dem Aufbau des Direktzahlungssystems und der damit verbundenen Reduktion der Preise für Agrarerzeugnisse – die ökonomischen Anreize in Richtung arbeitsextensive Pflegewirtschaft verschoben wurden. Diese Verschiebung wird sich mit der vorgeschlagenen Weiterentwicklung der Agrarpolitik noch verstärken. Ein Wegfallen der tiergebundenen Direktzahlungen würde diese Tendenz noch einmal wesentlich beschleunigen. Damit verbunden wäre ein Einbruch im landwirtschaftlichen Produktionswert und sinkende Marktanteile.

Nicht unterschätzt werden darf letztlich auch die massive Umverteilung von Mitteln, welche durch den Wegfall der tiergebundenen Beiträge ausgelöst würde. Traditionell sind in Gegenden, wo die Tierhaltung intensiv betrieben wird, die Betriebe flächenmässig kleiner. Sie würden also wesentlich weniger Mittel erhalten als heute. Eine solche Umverteilung wäre nicht sozialverträglich.

2.2.2.2 Einheitlicher Beitrag an die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

Nach Artikel 73 des Landwirtschaftsgesetzes richtet der Bund zur Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung, insbesondere durch Grünland, Beiträge für die Haltung von Nutztieren auf Raufutterbasis aus. Der Bundesrat kann bei Betrieben mit Milchproduktion die Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch und unter Berücksichtigung der für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel kürzen. Aus diesem Grund wird der beitragsberechtigte Bestand heute je 4 400 Kilogramm vermarkteter Milch um eine RGVE reduziert.

Die Milchproduktion wird mit Geldern aus der Marktstützung unterstützt. Die Marktstützung im Milchbereich soll jedoch in zwei Schritten stark abgebaut werden. Lediglich die Verkäsungszulage soll auf wesentlich tieferem Niveau weitergeführt werden (vgl. Ziff. 2.1.2.2.2). In der Folge kann bei den RGVE-Beiträgen auf den vorerwähnten Abzug für vermarktete Milch verzichtet werden. Nach dem Abbau der Marktstützung Milch kann die Haltung aller Raufutterverzehrter mit einem einheitlichen Beitrag paritätisch gestützt werden. Die verbleibende Zulage für verkäste Milch dient dem teilweisen Ausgleich des innerhalb der Milchprodukte unterschiedlichen Grenzschatzes.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen im Rahmen der Agrarpolitik 2007 ist vorgesehen, im Jahr 2007 – bei gleichzeitiger Umlagerung von Mitteln aus der Marktstützung Milch zu den Direktzahlungen – in einem ersten Schritt einen Beitrag in der Höhe von etwa 200 Franken für die vom Abzug für vermarktete Milch betroffenen Grossvieheinheiten auszurichten. Der zweite Schritt ist für das Jahr 2009 geplant. Ab diesem Zeitpunkt soll im Rahmen der nach der Umlagerung verfügbaren Mittel ein einheitlicher Beitrag in der Grössenordnung von 600 Franken je RGVE festge-

setzt werden. Die paritätische Stützung zwischen Milch- und Fleischproduktion wird mit diesem Umbau gesichert.

Als weiteren Punkt im Zuge der Vereinheitlichung sollen die beiden heutigen Beitragskategorien 2009 zusammengeführt werden. Heute wird für Rindvieh, Tiere der Pferdegattung, Bisons, Milchziegen und Milchschafe historisch bedingt ein höherer Beitrag ausbezahlt als für die übrigen Ziegen und Schafe sowie Hirsche, Lamas und Alpakas. Die gemäss Gesetzesauftrag unterstützte Leistung wird jedoch von allen Raufutter verzehrenden Nutztieren in gleicher Masse erbracht. Mit unterschiedlich hohen Beiträgen wird zudem die Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlich beeinflusst und damit stark in den Markt eingegriffen. Deshalb und zur Vereinfachung sollen in Zukunft für alle Raufutter verzehrenden Nutztiere die gleichen Ansätze gelten.

Die gesetzliche Grundlage zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen ist im heutigen Artikel 73 bereits enthalten. Durch den starken Abbau der Marktstützung im Milchbereich wird die Möglichkeit, bei Betrieben mit Milchproduktion die Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch unter Berücksichtigung der für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel zu kürzen, nicht mehr benötigt. Artikel 73 Absatz 5 Buchstabe d soll deshalb gestrichen werden. Die Streichung soll voraussichtlich auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden.

- **Anpassung Art. 73 LwG**, Streichung der Möglichkeit zur Reduktion der RGVE-Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch
- Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2007 und 2009

2.2.2.2.3 Senkung des allgemeinen Flächenbeitrages

Aufgrund beschränkter finanzieller Mittel wird es nötig, den allgemeinen Flächenbeitrag ab 1. Januar 2008 um rund 100 Franken zu senken. Die Last der Sparvorgaben wird damit auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche gleichmässig verteilt.

- Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008

2.2.2.2.4 Erhöhung des Zusatzbeitrages für das offene Ackerland

Für die offene Ackerfläche und die Dauerkulturen wird heute ein um 400 Franken höherer Flächenbeitrag (Zusatzbeitrag) ausgerichtet. Dieser Beitrag wurde 2001 eingeführt. Damit konnte im Ackerbau ein weiterer Schritt in Richtung Entkopplung von Preis- und Einkommenspolitik vollzogen werden (Schwellenpreissenkung für Futtermittel um 5 Franken pro 100 Kilogramm per 1. Juli 2001). Mit dem Zusatzbeitrag wird gestützt auf Artikel 72 Landwirtschaftsgesetz jener Teil der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sichergestellt, welcher als Folge der Schwellenpreissenkung und der Liberalisierung der Getreidemarktordnung nicht mehr über den Preis entschädigt werden kann.

Da es sich um einen generellen Beitrag für die landwirtschaftlich genutzten Flächen ohne Grünland handelt und die Beiträge nur unter der Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises ausgerichtet werden, hat sich an der Klassifizierung der Flächenbeiträge als Greenbox-Massnahme nichts geändert. Aus WTO-rechtlicher Sicht und aus der Optik einer minimalen staatlichen Produktionslenkung stellen sich somit keine Probleme. Eine zusätzliche produktionslenkende oder produktionsfördernde Wirkung ist gegenüber der heutigen Getreidemarktordnung wegen den Schwellenpreissenkungen nicht gegeben.

Im Rahmen der kommenden Reduktion des Grenzschatzes bzw. der Schwellenpreissenkungen (2009: 7 Franken pro 100 Kilogramm) beim Getreide und der Reduktion der Stützungsmaßnahmen bei den anderen Ackerkulturen resultiert eine Reduktion der Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Als Teilkompensation ist eine Erhöhung des Zusatzbeitrags in der Grössenordnung von 200 Franken auf total 600 Franken pro Hektare offenes Ackerland und Dauerkulturen vorgesehen.

Für Kulturen deren Anbau durch die geplante Abschaffung von Export- und Verarbeitungsbeiträge gefährdet wäre (Ölsaaten, Zuckerrüben, Saatkartoffeln), soll als Marktstützung im Ackerbau analog zu den heutigen Anbaubeiträgen ein kulturspezifischer Beitrag eingeführt werden (vgl. Ziff. 2.1.4.2.5)

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2009*

2.2.2.2.5 Höhere Ansätze für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beitrag)

Mit den TEP-Beiträgen werden die erschwerenden Produktionsbedingungen der Viehhalter im Berggebiet und in der Hügelzone ausgeglichen. Beitragsberechtigt sind Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die mindestens 1 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche im Hügel- oder Berggebiet bewirtschaften und zugleich mindestens 1 RGVE halten. Diese Beiträge bilden zusammen mit den Hangbeiträgen das Rückgrat der Förderungsmassnahmen für die Hügel- und Berglandwirtschaft. Im Jahre 2004 wurden rund 285 Millionen für die TEP-Beiträge und 95 Millionen Franken für die Hangbeiträge aufgewendet.

Die TEP-Beiträge als spezifisches Stützungsinstrument für Viehhalter im Berggebiet sind geeignet, den Abbau von Marktstützungsmaßnahmen im viehwirtschaftlichen Bereich auszugleichen. Diese Beiträge erlauben es, der Hügel- und Berglandwirtschaft die notwendigen Mittel gezielt und direkt zukommen zu lassen. Daher sollen im Rahmen der Marktstützungsumlagerung neben der Einführung eines einheitlichen RGVE-Beitrags auch die TEP-Beiträge nach oben angepasst werden. Vorgeesehen ist eine Erhöhung auf das Jahr 2009 um rund 70 auf insgesamt 360 Millionen Franken pro Jahr.

Mit dieser Erhöhung kann auch den dem Berggebiet entstehenden Nachteilen der mit der Aufhebung der Milchkontingentierung wegfallenden Zusatzkontingente Rechnung getragen werden. Sondermassnahmen zur Begünstigung von Talbauern, welche ihr Jungvieh im Berggebiet aufziehen lassen, erübrigen sich damit und das bestehende Direktzahlungssystem kann im Sinne der allgemeinen Stossrichtung einfach und transparent gehalten werden.

Heute sind die TEP-Beiträge auf 20 RGVE pro Betrieb begrenzt. Diese Grenze wirkt strukturhemmend und benachteiligt die Haupterwerbsbetriebe, welche in der Regel mehr als 20 RGVE halten. Den betroffenen Betrieben wird bezogen auf den Tierbestand nur ein Teil der Standortnachteile bzw. Produktionserschwernisse ausgeglichen. Im Rahmen des Verordnungspakets 2011 soll die Begrenzung pro *Betrieb* aufgehoben und durch die bei den RGVE-Beiträgen angewendete Beitragsbegrenzung (Förderlimite) pro *Hektar Grünland* ersetzt werden (siehe Tabelle 42). Damit wird die Tierhaltung vermehrt an die betriebseigene Raufutterbasis gebunden, was in Gebieten mit hohem Viehbesatz extensivierend wirkt. Es ist zu erwähnen, dass rund 5 800 Betriebe mit der Einführung der Beitragsbegrenzung anstelle der heuti-

gen TEP-Limite etwa 4,1 Millionen Franken an TEP-Beiträgen verlieren. Diese Wirkung wird aber durch den in Tabelle 42 und Tabelle 43 aufgeführten Massnahmen-Mix überlagert.

Mit einer statischen Berechnung auf Grund der Betriebs- und Strukturdaten des Jahres 2003 können die Auswirkungen der Änderungen der AP2011 für das Hügel- und Berggebiet berechnet werden. Aufgrund dieser Berechnung wurden die neuen Ansätze für die TEP-Beiträge in der Tabelle 42 eingesetzt. Die resultierenden Auswirkungen sind in Tabelle 43 dargestellt.

Tabelle 42 Neue Ansätze für TEP-Beiträge und Beitragsbegrenzung pro Hektar Grünland

Zone	Ansätze alt Fr./RGVE	Ansätze neu Fr./RGVE	Beitragsbegrenzung alt GVE/Betrieb	Beitragsbegrenzung neu RGVE/ha Grünland
Hügelzone	260	310	20	1,6
Bergzone 1	440	450	20	1,4
Bergzone 2	690	740	20	1,1
Bergzone 3	930	1 080	20	0,9
Bergzone 4	1 190	1 300	20	0,8

Für die Auswirkungen der Umlagerung von Marktstützung Milch zu den Direktzahlungen wurde die voraussichtliche Reduktion von 272 Millionen Franken durch eine Milchmenge von 3,384 Millionen Tonnen dividiert, was einen Betrag von 8,04 Rappen je Kilogramm Milch ergibt. Bei einer Verkehrsmilchproduktion von 1,468 Millionen Tonnen im Hügel- und Berggebiet ergibt sich ein Abbau der Milchmarktstützung um insgesamt 118 Millionen Franken. Die Reduktion der Flächenbeiträge um 100 Franken pro Hektare ergibt einen Stützungsabbau von 55 Millionen Franken. Dem gegenüber nimmt die Stützung bei den RGVE-Beiträgen um 126 Millionen Franken zu. Zudem werden die TEP-Beiträge um 70 Millionen Franken erhöht. Insgesamt erhält das Hügel- und Berggebiet aufgrund dieser statischen Berechnung (Tabelle 43) und unter Einbezug der Erhöhung der Sömmerungsbeiträge (vgl. Ziff. 2.2.2.3.2) 34 Millionen Franken mehr an Stützungsgeldern. Nicht berücksichtigt ist der Effekt günstigerer Ergänzungsfutter aufgrund der Schwellenpreisreduktion.

Tabelle 43 Veränderung der Stützungsstruktur im Hügel- und Berggebiet¹

Zone	Anpassung Marktstützung Milch Mio. Fr.	Anpassung Flächen- beitrag Mio. Fr.	Anpassung RGVE- Beiträge Mio. Fr.	Anpassung TEP-Beiträge Mio. Fr.	Total Mio. Fr.
Hügelzone	-41	-14	+53	+12	+10
Bergzone 1	-35	-12	+43	+12	+8
Bergzone 2	-31	-15	+31	+22	+7
Bergzone 3	-8	-9	0	+17	0
Bergzone 4	-3	-5	0	+7	-1
Total	-118	-55	+127	+70	+24

¹ Statische Berechnung aufgrund der Strukturdaten 2003; berücksichtigt sind nur die Anpassungen bei der Milchmarktstützung und den allgemeinen Direktzahlungen

Quelle: BLW

Bei der Wertung der je nach Zone differenzierten Erhöhung ist eine Gesamtbetrachtung nötig. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Anteil Milch produzierender Betriebe in der Hügelzone und den unteren Bergzonen höher ist als in den oberen Zonen. Diese Betriebe waren vom Abbau der Milchmarktstützung unter der Agrarpolitik 2007 stärker betroffen und werden auch in Zukunft bei einem allfällig sinkenden Milchpreis stärker betroffen sein.

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2009*

2.2.2.3 Ökologische und ethologische Direktzahlungen

Im Bereich der Ökologie und der Ethologie wird das Konzept mit gesetzlichen Vorschriften, Bedingungen und Auflagen für alle Direktzahlungen sowie freiwilligen Öko- und Ethoprogrammen beibehalten. Die gesetzlichen Vorschriften sowie die Bedingungen und Auflagen für Direktzahlungen sichern einen ökologischen Mindeststandard. Mit den freiwilligen Öko- und Ethoprogrammen werden spezielle Leistungen der Landwirtschaft gefördert. Zu diesen Programmen gehören

- die Ökobeiträge, mit denen ökologische Ausgleichsflächen, die extensive Produktion von Raps und Getreide sowie der biologische Landbau gefördert werden;
- die Ökoqualitätsbeiträge (ÖQV), mit welchen eine spezielle ökologische Qualität und die regionale Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen gefördert wird;
- die Abgeltungen nach Art. 62a des Gewässerschutzgesetzes, mit welchen empfindliche Grundwassereinzugsgebiete mit Nitrat-, Phosphat oder Pflanzenschutzmittelproblemen geschützt werden;
- die Sömmerungsbeiträge, welche die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Alpen unterstützen;
- die Ethobeiträge, welche die besonders tierfreundliche Stallhaltung und den regelmässigen Auslauf ins Freie fördern.

2.2.2.3.1 Effizienzsteigerung beim ökologischen Ausgleich

Bisherige Regelung

Um direktzahlungsberechtigt zu sein, muss ein landwirtschaftlicher Betrieb auf 7 Prozent (bzw. 3,5 Prozent bei Spezialkulturen) seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologische Ausgleichsflächen anlegen. Dazu stehen ihm 16 verschiedene Typen zur Auswahl.

Mit dem ökologischen Ausgleich soll der Lebensraum für die vielfältige einheimische Fauna und Flora in den Landwirtschaftsgebieten erhalten und nach Möglichkeit wieder vergrössert werden. Die Evaluation der Massnahmen zeigt, dass dieses Ziel nur teilweise erreicht wurde. Seit 2001 wird die Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen zusätzlich mit der Ökoqualitätsverordnung (ÖQV) gefördert.

Änderungsvorschlag

Um die Massnahme zu vereinfachen und die Effizienz zu steigern, soll die Liste der an den ÖLN anrechenbaren Elemente gekürzt werden. Wenig verbreitete Elemente wie Ackerschonstreifen, Hecken ohne Krautsaum, Wege und Einzelbäume werden gestrichen. Die Beiträge für wenig intensiv genutzte Wiesen, welche einen beschränkten ökologischen Nutzen haben, werden gestrichen. Für wertvolle Elemente wie Hecken mit Krautsaum werden die Beiträge erhöht. Neu eingeführt werden soll ein Beitrag für Säume¹⁰⁰. Die Abgeltung zusätzlicher qualitativ wertvoller Elemente wie extensiv genutzte Weiden oder Rebflächen mit hoher Artenvielfalt wird verstärkt. Ein Teil der Stützung für Obst- und Obstsaftkonzentrat soll in zusätzliche Direktzahlungen von Hochstammfeldobstbäumen im Rahmen von Vernetzungsprojekten umgelagert werden (vergleiche Ziffer 2.1.5.2).

Auswirkungen

- Die Anzahl verschiedener Ökoelemente wird reduziert, was die Kontrollen vereinfacht;
 - die Beiträge werden vermehrt für Flächen ausgerichtet, die einen nachweisbaren Beitrag für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität bringen;
 - die Bedeutung der ÖQV steigt, die regionale Mitgestaltungsmöglichkeit und die regionale Mitfinanzierung gewinnen an Gewicht.
- *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*
- *Anpassung der Ökoqualitätsverordnung auf 1. Januar 2008*

2.2.2.3.2 Erhöhung der Sömmerungsbeiträge

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

→ *Anpassung Sömmerungsbeitragsverordnung auf 1. Januar 2009*

2.2.2.3.3 Angleichung BTS-Beiträge für Geflügelmast

Die BTS-Beiträge in der Geflügelmast sollen denjenigen in der Legehennenhaltung angeglichen werden. Voraussetzung für diese Erhöhung bilden die Anpassungen der Geflügelmäster im Bereich des Tierwohls durch die Einführung von artgerechten Sitzgelegenheiten. Die notwendigen Mittel stammen aus der Umlagerung von Marktstützungsmitteln im Geflügelbereich.

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

¹⁰⁰ Säume sind artenreiche, streifenförmige, nur alle ein bis zwei Jahre einmal gemähte Dauergesellschaften entlang von Ackerschlägen, Wiesen, Weiden, Wegen, Gräben oder Gehölzen.

2.2.2.3.4 Reduktion des Extenso-Beitrages

Bei rückläufigen Produzentenerlösen für Getreide und Raps würde die Beibehaltung des Beitrages für die extensive Produktion auf dem aktuellen Niveau die Anreize für die Extenso-Produktion übermässig verstärken. Um dies zu verhindern, soll der Extenso-Beitrag zusammen mit der Absenkung des Grenzschatzes angemessen reduziert werden (vergleiche Ziffer 2.1.4.2.3).

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2009*

2.2.2.3.5 Aufhebung des RAUS-Beitrages für Bisons und Hirsche

Die RAUS-Anforderungen für Bisons und Hirsche entsprechen den von allen Tierhaltern einzuhaltenden Tierschutzvorschriften. Sie stellen somit keine besonders tierfreundliche Produktionsform (Art. 76 Abs. 1 LwG) dar. Die entsprechenden Beiträge werden deshalb aufgehoben.

→ *Anpassung Direktzahlungsverordnung auf 1. Januar 2008*

2.2.2.4 Nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen

Im Sinn der Nachhaltigkeit sind zukünftig die Nutzung der natürlichen Ressourcen unter Wahrung von Mindestbeständen und die Effizienz des Ressourceneinsatzes in der Agrarproduktion ergänzend zum ÖLN, zur ÖQV und Art. 62a GschG zu verbessern. Es geht dabei insbesondere um die Verbesserung des Energieeinsatzes, der Hofdüngewirtschaft, der standortangepassten Bodennutzung, den Produktionsmitteleinsatz und die Erhaltung der Biodiversität durch nachhaltige Bewirtschaftung. Die Effizienzsteigerung soll durch eine Förderung der raschen Übernahme von technischen und organisatorischen Neuerungen in die Praxis erreicht werden.

Je nach den natürlichen Voraussetzungen und je nach Agrarstruktur in einer Region (Viehwirtschaft, Ackerbau, Spezialkulturen etc.) oder je nach Produkt (Kartoffeln, Milch, Fleisch etc.) liegt das Verbesserungspotential in unterschiedlichen Bereichen. Dieses wird sinnvollerweise durch die Betroffenen selbst bestimmt. Basis sind kantonale und regionale Planungen, das lokal vorhandene Wissen sowie die regionalen oder branchenspezifischen Bedürfnisse, welche in den durch den Bund vorgegebenen Zielbereichen liegen. Zu den zu berücksichtigenden Plänen gehören u.a. die Luftreinhaltmassnahmepläne der Kantone. Die Kantone haben die Möglichkeit, das Programm zur Umsetzung dieser Pläne einzusetzen. Eine regionale oder branchenspezifische Trägerschaft erarbeitet dazu ein Projekt und trägt auch die Verantwortung für die Umsetzung der geplanten Massnahmen.

Eckpfeiler des Konzepts zum Programm nachhaltige Ressourcennutzung

- Regionaler oder produktbezogener Handlungsbedarf ausgewiesen in einem oder mehreren der folgenden Zielbereiche
 - Steigerung der Stickstoffeffizienz
 - Steigerung der Phosphoreffizienz
 - Verringerung der Umweltwirkungen beim Einsatz von PSM
 - Keine sicht- und messbare Erosion
 - Steigerung der Energieeffizienz
 - Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität;

- Abstimmung der regionalen / branchenspezifischen Massnahmen im Bereich Ökologie;
- Vereinbarung zwischen Bund und privater oder öffentlicher Trägerschaft;
- freiwillige Vereinbarungen zwischen Trägerschaft und Landwirten;
- Finanzielle Mitbeteiligung des Bundes an technischen Massnahmen, Leitung und Administration.

Prozess

Im Rahmen eines Planungs- und Entscheidungsprozesses erarbeitet die Trägerschaft zusammen mit den Betroffenen die notwendigen Grundlagen für die Einreichung des Beitragsgesuches an den Bund. Dieses umfasst:

- Definition des Gebiets (geographische Abgrenzung) oder der Branche;
- Ist-Soll-Vergleich für das Gebiet / die Branche aufgrund der vorgegebenen Zielbereiche, bestehender Planungen und des lokalen Wissens;
- zielorientierter, mit den Bewirtschaftern abgestimmter Massnahmenkatalog zusammen mit den Bewirtschaftern;
- Kostenschätzung und Finanzierung;
- Umsetzungsplanung inkl. Zuständigkeitsregelung;
- Bei regionalen Projekten Stellungnahme der Kantone.

Die Trägerschaft reicht in der Folge das Gesuch um finanzielle Unterstützung beim Bund ein. Das Bundesamt für Landwirtschaft prüft die materielle Zweckmässigkeit und die finanziellen Aspekte. Es bezieht dabei das BUWAL, welches die ökologische Effektivität beurteilt, und fallweise andere Ämter ein. Falls die Voraussetzungen erfüllt sind, sichert das Bundesamt für Landwirtschaft die finanzielle Unterstützung zu für die Durchführung des Projektes und der Massnahmen.

Nach der Genehmigung durch den Bund sind im Umsetzungs- und Vollzugsprozess die geplanten Analysen und Massnahmen einzuführen. Die Trägerschaft vereinbart mit den betroffenen Bewirtschaftern und/oder Grundeigentümern vertraglich die notwendigen Massnahmen und die Beiträge. Pro Projekt reicht die Trägerschaft dem BLW jährlich die Abrechnung ein, worauf dieses der Trägerschaft die Gelder überweist.

Im periodischen Kurzbericht zeigt die Trägerschaft den Stand des Vollzugs auf und stellt allfällige Änderungsanträge, die sich aus Konkretisierungen im Projektverlauf oder aus unvorhergesehenen Entwicklungen ergeben. Die Trägerschaft unterliegt der Aufsicht durch den Bund. Er prüft die jährliche Rechnungsstellung, die Berichte und führt Stichproben durch.

Die materielle Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen, die finanzielle Mitbeteiligung, die auf den Stand der Umsetzung abgestimmte Beitragszahlung und die Kontrolle durch den Bund bieten dafür Gewähr, dass die Beiträge wirksam eingesetzt werden.

Beiträge

Die Beiträge des Bundes werden der Trägerschaft auf Grund der Wirkung im Zielbereich und der Kostenschätzung ausbezahlt. Es obliegt der Trägerschaft, die Verteilung der finanziellen Mittel auf die Bewirtschafter zu regeln.

Die Massnahmen zur nachhaltigeren Nutzung der natürlichen Ressourcen können organisatorische, technische oder strukturelle Neuerungen bedingen, die auf dem einzelnen Betrieb zu wirtschaftlichen Nachteilen führen und damit nicht umgesetzt werden. Beiträge an die Bewirtschafter können nur für Massnahmen geleistet werden, die über die bestehenden Anforderungen und Möglichkeiten (ÖLN, ökologische Direktzahlungen) hinausgehen.

Die Unterstützung ist befristet. Somit muss die Anpassung mittelfristig ökonomische Vorteile aufweisen, damit eine dauerhafte Verbesserung erreicht wird. Gleiche Massnahmen werden aus Gründen der Gleichbehandlung sowie aus vollzugstechnischen Überlegungen für alle Betroffenen nach den gleichen Massstäben unterstützt.

Um den effektiven Handlungsbedarf erfassen zu können, müssen die Bewirtschafter von Beginn weg in die Projekte einbezogen werden. Zu diesem Zweck ist ein Grundbeitrag pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche an die teilnehmenden Betriebe vorgesehen. Dieser ist an zwei Bedingungen geknüpft. Einerseits muss der Betrieb projektspezifisch bestimmte Techniken anwenden, beispielsweise Einsatz von Schleppschläuchen, Berücksichtigung von Prognosen beim Pflanzenschutzmitteleinsatz oder ein abgestimmter Umbruch von Brachen. Andererseits ist er verpflichtet, am Analyseprozess teilzunehmen, bei welchem die Situation des Betriebes im Hinblick auf die Ziele des Projektes geprüft und der Handlungsbedarf abgeleitet wird.

Die Erstellung des Vorprojekts kann nach dem neuen Art. 136 Abs. 3a LwG (Ziff. 2.5.2) mit maximal 20 000 Franken unterstützt werden. Für die Realisierung der Projekte und der Massnahmen kann der Bund eine Unterstützung von maximal 80 Prozent der anrechenbaren Kosten leisten. Übersteigen die beantragten Beiträge von geeigneten Projekten die dafür bewilligten Kredite des Bundes, so werden prioritär Projekte mit Schwerpunkt in den Bereichen mit dem national grössten Handlungsbedarf, mit besserem Kosten-Nutzen-Verhältnis und höherer finanzieller Beteiligung Dritter unterstützt.

Die Beiträge sind auf 6 Jahre befristet. Nach dieser Phase müssen die eingeführten Neuerungen selbsttragend sein. Leistungen im Bereich der erneuerbaren Energie können teilweise nicht mit einem zeitlich befristeten Projekt gesichert werden. Bei solchen Massnahmen ist eine Finanzierung ausserhalb des Programms zu prüfen wie beispielsweise die Einspeisevergütung für Biogasanlagen.

Die Finanzierung der Beiträge erfolgt über eine Budgetrubrik, in der die Beiträge für dieses Programm, die Beiträge gemäss Ökoqualitätsverordnung sowie für Massnahmen nach Art. 62a GschG zusammengefasst werden. Der dafür eingesetzte Betrag steigt von 28 Millionen Franken im Jahr 2004 auf 75 Millionen Franken im Jahr 2009.

Beispiele von möglichen Projekten

In der nachfolgenden Übersicht wird anhand eines regionalen und eines branchenspezifischen Projekts verdeutlicht, wie das Programm nachhaltige Ressourcennutzung in der Praxis umgesetzt werden könnte.

Regionales Projekt	
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> - ein Anteil von 10 Prozent vernetzter ökologischer Ausgleichsflächen - Verminderung der Erosion - eine Erhöhung der Energieeffizienz in der Milchproduktion - eine Reduktion der Ammoniakemissionen
Trägerschaft	- Gemeinden und einzelne Landwirte
Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Vernetzung nach ÖQV - Energetische Nutzung und Verbesserung der Ausbringtechnik von Hofdüngern - Anpassung der Milchviehfütterung - lokaler Erosionsschutz: Grabenunterhalt, gezielte Anlegung von Wiesenstreifen, Bewirtschaftungsanpassungen
Branchenspezifisches Projekt	
Ziele	- Verringerung der eingesetzten Menge Pflanzenschutzmittel, Stickstoff und Energie pro Tonne Speise- und Veredelungskartoffeln
Trägerschaft	- Zusammenschluss aus Kartoffelproduzenten, Saatgutproduzenten, Kartoffelverarbeitern
Beispiele für Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserte Pflanzgutqualität (Pulverschorf, <i>Rhizoctonia solani</i>) - Ausbau der Wetterstationen für die Prognose von Krankheiten und Schädlingen und konsequente Nutzung - Anpassung der Fruchtfolge - Verbesserte Spritztechnik beim Pflanzenschutzmitteleinsatz

Entwicklungsbedarfs für die Umsetzung des Programms

Es liegt zur Zeit kein praxisreifes Konzept für das Programm nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen vor. Es bestehen verschiedene Forschungsarbeiten an den landwirtschaftlichen Forschungsanstalten, der Fachhochschule für Landwirtschaft und einzelner kantonaler Stellen. Vor der Realisierung ist die Abklärung verschiedener offener Fragen nötig. Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

- Branchenspezifische Projekte. Anders als bei regionalen Projekten fehlen zu branchenspezifischen Projekten entsprechende Umsetzungs- und Vollzugserfahrungen. Insbesondere die Integrierte Produktpolitik stellt hier einen Ansatz dar, der noch weiter zu entwickeln und zu konkretisieren ist.
- Analysemethoden. Zu den Unterlagen für das Gesuch um Finanzhilfe an den Bund gehört eine regionale oder branchenspezifische Analyse in den vorgegebenen Zielbereichen. Um die einzelbetrieblichen Massnahmen zu bestimmen, ist eine Analyse der Betriebe im Hinblick auf die Projektziele notwendig. Einfache, standardisierte Analyseinstrumente stehen bisher nicht zur Verfügung.

- Massnahmen: Die Weiterentwicklung bestehender organisatorischer, technischer oder struktureller Massnahmen und die Entwicklung neuer Massnahmen ist die Basis für eine stetige Verbesserung in der Nutzung natürlicher Ressourcen im Sinn der Nachhaltigkeit.
- **Einführung eines neuen Artikels 77a LwG, Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung**

2.3 Soziale Begleitmassnahmen (4. Titel LwG)

2.3.1 Ausgangslage

Mit den Agrarreformen AP 2002 und AP 2007 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 (Ziff. 1.2.1.3.2).

In bestimmten Fällen können die geänderten Bedingungen bei bäuerlichen Familien zu grossen Problemen führen (Umstrukturierung und Reorganisation des Betriebes, Mehrfach- und teilweise Überbelastung). Betriebsformen, die von diesen Problemen besonders tangiert sind, lassen sich nicht genau abgrenzen. 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. Dann lebt der Betrieb von der Substanz.
- Betriebe mit hoher Verschuldung: Nötige Neuinvestitionen sind nicht möglich, bei ungenügendem Einkommen entsteht ein Liquiditätsengpass.
- Betriebe mit älteren Betriebsleiterinnen oder Betriebsleitern ohne Nachfolge und ohne genügende Altersvorsorge: Der Betrieb wird mangels einer angemessenen Altersvorsorge und wegen den steuerlichen Belastungen oder weil Investitionshilfen von früheren Investitionen zurückzuzahlen sind, nicht frühzeitig aufgegeben.
- Betriebe mit anderen Schwierigkeiten: gesundheitliche, familiäre, rechtliche, finanzielle oder andere Probleme.

2.3.2 Konzept

Auf Grund dieser Situation ergibt sich zur Erleichterung von strukturellen Anpassungen und zur Abfederung eines verstärkten Strukturwandels sowie eines optimalen Einsatzes der finanziellen Ressourcen folgender Handlungsbedarf für Anpassungen:

- Erleichterung der Betriebsaufgabe (Ziff. 2.3.2.2): Umwandlung von Investitionskrediten und rückerstattungspflichtigen Beiträgen in Betriebshilfedarlehen. Mit dieser Massnahme soll die Betriebsaufgabe mit gleichzeitiger Verpachtung des Landes an einen bestehenden Betrieb erleichtert werden.
- Betriebshilfe (Ziff. 2.3.2.1): Die bestehende Massnahme beibehalten.
- Umschulungsbeihilfen: Diese mit der AP 2007 eingeführte Massnahme beibehalten; sie ist befristet bis 2011.
- Liquidationsgewinnbesteuerung (Ziff. 1.3.3.4): Eine Neuregelung zwecks Erleichterung der Betriebsaufgabe bedingt eine Revision des DBG und des StHG und ist Teil der Unternehmenssteuerreform II. Die Botschaft dazu wurde am 22. Juni 2005 vom Bundesrat verabschiedet.

2.3.2.1 Betriebshilfe

Artikel 79 wird mit einem Absatz erweitert, wonach die Kantone auch Personen Betriebshilfe gewähren können, welche die Selbstbewirtschaftung ihres Betriebes aufgeben und das Land einem bestehenden Betrieb verpachten. Mit diesen Betriebshilfedarlehen werden ausstehende Investitionskreditsaldi umgeschuldet und rückzahlungspflichtige Beiträge abgelöst, was den Entscheid für eine Betriebsaufgabe wesentlich erleichtert und den Strukturwandel nicht verzögert. Neben der Möglichkeit neue Darlehen zu gewähren, ermöglicht diese Regelung auch die Weiterführung bestehender Betriebshilfedarlehen nach der Betriebsaufgabe. Selbst wenn die Darlehen innerhalb einer relativ kurzen Frist zurückbezahlt werden müssen, stellen sie im Einzelfall eine wesentliche Finanzierungshilfe dar. Nach Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a können bestehende Schulden zur Verminderung der Zinsbelastung mit Betriebshilfedarlehen (Umschuldung) umfinanziert werden. Im Rahmen der AP 2002 ist diese Möglichkeit auch für Betriebe, welche auf Grund veränderter wirtschaftlicher oder agrarpolitischer Rahmenbedingungen in eine finanzielle Bedrängnis geraten (vgl. Art. 187 Abs. 11), erweitert worden. Da einerseits die Gültigkeit dieses Absatzes auf höchstens zehn Jahre beschränkt ist (bis Ende 2008), und andererseits mit einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Folge der WTO-Abkommen zu rechnen ist, muss dieser Unterstützungsgrund beibehalten werden. Mit einer Änderung von Artikel 78 Absatz 2 wird die befristete Massnahme nach Artikel 187 Absatz 11 in dauerndes Recht überführt. Eine weiter gehende Öffnung dieses Artikels ist nicht angezeigt, zumal eine generelle Entschuldung nicht vorgesehen ist.

→ **Anpassung Art. 78 LwG, Aufhebung der Befristung**

2.3.2.2 Erleichterung der Betriebsaufgabe

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

notwendigen Mittel nicht aufgebracht werden können. Damit die einmalige Rückzahlung nicht zu einem zusätzlichen Hindernis für die Betriebsaufgabe wird, können die eingeforderten Mittel in ein Betriebshilfedarlehen umgewandelt und anschliessend in jährlichen Raten zurückbezahlt werden. Die Höhe der Betriebshilfedarlehen sowie weitere Bedingungen und Auflagen werden vom Bundesrat festgelegt. Darunter fallen insbesondere finanzielle Verhältnisse, Verpachtungs- und Rückzahlungsmodalitäten sowie Sicherung der Darlehen. Soweit möglich gelten die gleichen Bedingungen und Auflagen wie bei den Umschulungsbeihilfen.

→ **Anpassung Art. 79, 80 und 82 LwG, Erleichterung der Betriebsaufgabe**

→ *Anpassung der Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft auf 1. Januar 2008*

2.4 Strukturverbesserungen (5. Titel LwG)

2.4.1 Ausgangslage

Mit staatlichen Investitionshilfen wird die Anpassung der Betriebe und der landwirtschaftlichen Infrastrukturen an die sich ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen unterstützt mit dem Ziel, die Produktionskosten zu senken, die Ökologisierung zu fördern und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zu stärken. Die Mittel werden zu einem grossen Teil im Hügel- und Berggebiet eingesetzt und leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum. Die Erfahrungen mit den Gesetzesbestimmungen der AP 2002 und den Anpassungen in der AP 2007 im Bereich der Strukturverbesserungen sind überwiegend positiv. Bei den einzelbetrieblichen Massnahmen erfolgte der Wechsel von der Einkommensverteilung (Verhältnis Landwirtschaft zu Nebenerwerb) zur minimal erforderlichen standardisierten Arbeitskraft (SAK) als Eintretenskriterium. Die Einführung der Unterstützungsmöglichkeit der Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich wiederum führte zu einer erhöhten Flexibilität sowie zu mehr unternehmerischem Freiraum. Die neuen Unterstützungsmöglichkeiten für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, für gemeinschaftliche Bauten zur Vermarktung in der Region erzeugter Produkte und zur Gewährung von Starthilfedarlehen für die Gründung bäuerlicher Selbsthilfeorganisationen brachten zusätzliche Erleichterungen und Entwicklungsmöglichkeiten für die bäuerlichen Betriebe.

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

In der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zählen die Strukturverbesserungen zu den Verbundaufgaben. Dabei obliegen dem Bund die strategischen Vorgaben und die Oberaufsicht, während die Kantone mit der Durchführung der Projekte beauftragt sind. Mit der zweiten Botschaft zur NFA wurde eine Vielzahl von Gesetzesänderungen in die

Vernehmlassung geschickt (vgl. Ziff. 1.3.3.4). Änderungen im LwG werden bei den entsprechenden Artikeln kommentiert.

Die Unterstützungsmöglichkeiten für die Diversifizierung (z.B. Agrotourismus) entfalten nur dann eine Wirkung, wenn auch die Raumplanung die nötigen Rahmenbedingungen für derartige Projekte schafft. Dies soll mit der vorgezogenen Teilrevision des Raumplanungsrechts zum Bereich Bauen ausserhalb Bauzonen erreicht werden (vgl. Ziff. 1.3.3.2).

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

2.4.1.1 Naturgefahren und Bodenfruchtbarkeit

Umfassende, gemeinschaftliche Massnahmen wie Landumlegungen mit Infrastrukturmassnahmen (Gesamtmeliorationen) oder umfassende Wegerschliessungen verbessern in erster Linie die Betriebsgrundlagen und senken die Produktionskosten. Insbesondere im Berggebiet werden auch die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse gefördert. Die umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen leisten aber auch einen Beitrag zur Sicherheit vor Naturgefahren und zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Zeitgemässer Hochwasserschutz kommt nicht ohne zusätzliche Flächen aus (Rückhaltebecken, Überflutungsflächen, Raum für Fliessgewässer etc.). Die Bodenerosion kann durch hangparallele Bewirtschaftung sowie durch die gezielte Anlage eines Wegnetzes und von Ökostreifen wirksam vermindert werden. Für die Umsetzung der Anliegen betreffend Naturgefahren und Bodenfruchtbarkeit sind die Gesamtmeliorationen ein ideales Instrument und finden in diesem Bereich bereits breite Anwendung.

2.4.1.2 Projekte zur regionalen Entwicklung

In der Botschaft zur „Agrarpolitik 2007“ hat der Bundesrat verschiedene neue Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen vorgeschlagen, u.a. die Unterstützung der periodischen Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, der einzelbetrieblichen Diversifizierung und von Bauten zur gemeinschaftlichen Vermarktung. Das Parlament hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Stossrichtung vollumfänglich unterstützt und alle Massnahmen gutgeheissen. Darüber hinaus hat es eine neue Gesetzesbestimmung beschlossen, welche eine Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten ermöglicht (Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG). Als wichtige Einschränkung und Voraussetzung gilt gemäss Gesetzestext, dass die Landwirtschaft an den Projekten vorwiegend beteiligt sein muss.

Die neue Gesetzesbestimmung wurde unter den Strukturverbesserungen eingegliedert, weist aber auch Berührungspunkte zu bestehenden Förderinstrumenten auf,

namentlich zur regionalen Absatzförderung (Art. 12 LwG), zu regional ausgerichteten Ökomassnahmen sowie zur Regionalpolitik. Um die offenen Fragen insbesondere betreffend die Abstimmung dieser Förderbereiche zu klären, hat das BLW im Hinblick auf die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen verschiedene Aktivitäten lanciert:

- Zusammen mit dem für die Regionalpolitik zuständigen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) und dem Amt für Landwirtschaft, Vermessung und Strukturverbesserungen des Kantons Graubünden wurden zwei Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben. Ausgehend von unterschiedlichen Betrachtungsebenen und methodischen Ansätzen leiten die „Regionsanalyse“ und die „Bedürfnisanalyse“ Empfehlungen für die Ausführungsbestimmungen her¹⁰¹.
- In Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden und Kantonen wurden praxisorientierte Pilotprojekte im Tessin (Brontallo, Lavizzara) und im Wallis (St. Martin, Val d'Hérens) gestartet. In beiden Pilotprojekten sollen über ein Massnahmenbündel, das in einer Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton abgesteckt ist, der Agrotourismus, die Direktvermarktung der landwirtschaftlichen Produkte und ökologische Massnahmen gefördert werden. Bei der Umsetzung der Massnahmen gemäss Programmvereinbarung (Unterzeichnung im Jahr 2004) wird das Controlling eine wichtige Rolle einnehmen. Durch den Bund und den Kanton sollen jährliche Zwischenevaluationen vorgenommen werden. Nach Ablauf der Programmdauer von 4 Jahren wird eine Schlussevaluation gemacht.

Die Erkenntnisse aus den Forschungsarbeiten und den Pilotprojekten sowie aus weiteren Aktivitäten (u.a. Workshops mit den kantonalen Fachstellen für Strukturverbesserungen) bilden die Basis für die Umsetzung von Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG.

2.4.1.3 Einzelbetriebliche Eintretenskriterien

Seit Einführung der AP 2007 wurde als wesentliches Eintretenskriterium zur Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen ein angemessenes Arbeitsaufkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit verlangt. Artikel 89 Absatz 1 legt mindestens 1,0 SAK fest. In der Strukturverbesserungsverordnung wurde ein minimales Arbeitsaufkommen von 1,2 SAK verlangt und zwar für alle einzelbetrieblichen Massnahmen. Ausnahmen können nach Artikel 89 Absatz 2 LwG in Gebieten mit einer Gefährdung der Bewirtschaftung und Besiedelung gemacht werden. In diesen Gebieten genügt ein minimales Arbeitsaufkommen von 0,75 SAK. Die Anwendung einer einheitlichen Limite für alle einzelbetrieblichen Massnahmen vermag nicht in allen Teilen zu befriedigen. Im Hinblick auf eine Steigerung der betrieblichen Faktoreffizienz sollen für grosse Investitionen in Betriebszweige, welche sich kaum für eine Erwerbsskombination eignen, verschärfte Kriterien für die Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen gelten. Im Gegenzug sollen die Anforderungen für die Unterstützung der Diversifizierung – im Einklang mit den in der Raumplanung vorgesehenen Anpassungen – gelockert werden.

¹⁰¹ www.blw.admin.ch (Rubrik News > Studien und Evaluationen)

2.4.1.4 Förderung Biogasanlagen

Mit der AP 2007 wurde die Möglichkeit geschaffen, einzelbetriebliche Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich mit Investitionskrediten zu unterstützen. Darunter fallen auch die Biogasanlagen. In der laufenden Revision des Raumplanungsgesetzes (vgl. Ziff. 1.3.3.2) wird nun vorgesehen, dass bei Anlagen zur Energiegewinnung mehr als die Hälfte der verarbeiteten Biomasse landwirtschaftlichen Ursprungs sein muss, damit die Anlage zonenkonform ist. Um Biogasanlagen wirtschaftlich zu betreiben, braucht es in der Regel eine grössere Menge Biomasse, als auf einem einzelnen Betrieb anfällt. Die Ausdehnung der Unterstützungsmöglichkeit auf gemeinschaftliche Massnahmen ist daher angezeigt.

2.4.1.5 Infrastrukturen für Spezialkulturen

In „benachteiligten Gebieten“ der EU (z.B. Bretagne, grosse Teile Spaniens, Süd-Italien, Osteuropa) werden die Spezialkulturen, insbesondere der Obst- und Gemüsebau, mit namhaften Beiträgen für Strukturverbesserungen und Vermarktung unterstützt. Mit dem fortschreitenden Abbau des Grenzschutzes (WTO, Freihandelsabkommen) wächst der Druck auf die Schweizer Produzenten zusätzlich. Das inländische Angebot soll vermehrt auf die aktuelle Nachfrage betreffend Qualität, Quantität, Disponibilität, Preis und Dienstleistung reagieren können. Für die Haltung der Marktanteile muss deshalb die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden durch eine Verbesserung der Infrastrukturen, womit die Produktionskosten gesenkt und die Flexibilität erhöht werden können.

2.4.1.6 Verfahrensvereinfachungen

Mit der AP 2002 ist die Durchführung der Verfahren weitgehend vereinfacht und an die Kantone delegiert worden. Das bundesinterne Mitberichtsverfahren ist jedoch nach wie vor aufwändig, zeitraubend und doppelspurig zu den kantonalen Verfahren. Zur Zeit sind lediglich Vereinfachungen bei der Publikationspflicht vorgesehen.

Bei den einzelbetrieblichen Massnahmen wurde die Gewährung von Investitionshilfen im Rahmen der AP 2002 und AP 2007 vereinfacht. Sie ist für alle Beteiligten ein transparentes Instrument. Die Berechnungen sind für die Landwirte einfach nachvollziehbar.

2.4.1.7 Bauen mit Holz

Die Förderung der Verwendung von einheimischem Holz wird immer wieder thematisiert. Einerseits kann zu einer besseren Nutzung und Pflege der Wälder beigetragen werden, andererseits ist die Frage im Zusammenhang mit der Erreichung der Ziele des Kyoto-Protokolls von besonderer Aktualität (CO₂-Senke).

Jährlich werden in der Schweiz etwa 100 neue landwirtschaftliche Wohnhäuser mit Investitionskrediten unterstützt, bei einem Bauvolumen von ca. 11 000 neuen Einfamilienhäusern. Die Holzförderung in der Landwirtschaft würde hier keine grosse Breitenwirkung entfalten. Im gewerblichen Bereich ist der landwirtschaftliche Anteil mit dem Neu- und Umbau von ca. 600 Ökonomiegebäuden jedoch bedeutsam. Der Holzanteil ist dabei beträchtlich.

Eine spezielle Förderung dieses Baustoffes ist unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebotes (Einsatz öffentlicher Mittel nur für einheimisches Holz) und unter dem Aspekt eines vertretbaren Verhältnisses zwischen Anreiz, Abgeltung der Mehrkosten und Verwaltungsaufwand zu beurteilen. In einzelnen Kantonen bestehen Möglichkeiten zur Förderung von einheimischem Holz, beispielsweise in Form von Zusatzbeiträgen.

Um dem Anliegen der Holzförderung generell Nachachtung zu verschaffen, soll den Kantonen in den Weisungen und Erläuterungen zur Strukturverbesserungsverordnung (SVV) empfohlen werden, die Rückzahlungsfristen bei den Investitionskrediten an Gebäude zu differenzieren. Beispielsweise könnte bei Wohnbauten mit einem gewissen Holzanteil die Rückzahlungsfrist auf 18 Jahre festgelegt werden, während sie bei einem konventionellen Gebäude 15 Jahre oder weniger betragen könnte. Eine gesetzliche Disposition wird nicht vorgesehen.

2.4.1.8 Kostenentwicklung

In den letzten zehn Jahren sind die Anforderungen an den Bau von landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden beträchtlich gestiegen. Der Gewässerschutz (Wegleitung 1994) führte bspw. zu grösseren Lagervolumen und aufwändigeren Konstruktionen. Bei den Aufstallungssystemen sind insbesondere die neuen Abmessungen für grössere Tiere zu erwähnen. Zudem darf auch die Bauteuerung nicht vernachlässigt werden. Trotz diesen Randbedingungen sind die Bauinvestitionen pro Tiereinheit (Fr./GVE) beachtlich gesunken. Die Auswertung einer Vielzahl von unterstützten Projekten im Rahmen einer Studie der Agroscope FAT zur Evaluation des Pauschalensystems führte zum Ergebnis, dass dies auf die grösseren Einheiten, die einfacheren Baulösungen und auf die geänderte Unterstützungspraxis (konsequente Pauschalierung) zurückzuführen ist. Dies darf andererseits nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einzelnen Fällen Auflagen aufgrund der Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung massive Verteuerungen der Projekte und Verzögerungen in der Bauausführung zur Folge hatten.

Auch im Bereich der Güterzusammenlegungen kann je nach Lage und Abgrenzung des Bezugsgebietes eine markante Kostensenkung vor allem im Talgebiet beobachtet werden. Dazu tragen einfachere Standards bei den Infrastrukturanlagen und auch die Umstellung von der Tarifierung der technischen Arbeiten auf die öffentliche Ausschreibung bei.

2.4.1.9 Gemeinschaftlicher Kauf von Maschinen und Einrichtungen

Maschinen und Einrichtungen verursachen jährlich grosse Kosten, insbesondere wegen hohen Anschaffungspreisen und vielfach ungenügender Auslastung. Grössere Maschinen und Einrichtungen haben eine bessere Leistung, die bei guter Auslastung zu tieferen Kosten je Einheit führt. Damit einerseits die Strukturkosten bei Maschinen und Einrichtungen weiter gesenkt werden und andererseits um den administrativen Aufwand in einem vertretbaren Rahmen halten zu können, werden bei gemeinschaftlichem Kauf nur Investitionshilfen gewährt, wenn mindestens drei Produzenten gemeinsam einkaufen und eine optimale Auslastung gewährleistet ist.

2.4.2 Konzept

2.4.2.1 Naturgefahren und Bodenfruchtbarkeit

Für die Berücksichtigung der an Bedeutung zunehmenden Aspekte der Naturgefahren und der Bodenfruchtbarkeit drängt sich bei den Bodenverbesserungen keine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen auf. Die Anliegen sollen jedoch bei der Umsetzung, insbesondere bei Gesamtmeliorationen, verstärkt einbezogen werden.

2.4.2.2 Projekte zur regionalen Entwicklung

In den Beratungen im Parlament wurde explizit zum Ausdruck gebracht, dass mit den Projekten nach Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG (nachfolgend: Projekte zur regionalen Entwicklung) auch Infrastrukturmassnahmen gefördert werden sollen. Damit besteht eine konzeptionelle Kongruenz zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, wo im Rahmen der sogenannten zweiten Säule umfassende Infrastrukturprogramme zur Förderung des ländlichen Raums unterstützt werden können (z.B. Dorferneuerung in Deutschland, Österreich etc.).

Vor diesem Hintergrund ist es zweckmässig, die Ausführungsbestimmungen in die SVV einzufügen. Damit gelten auch für diesen neuen Projekttyp die allgemeinen Bestimmungen für Strukturverbesserungen. Letztere sind (und bleiben auch mit der NFA) eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen mit einer vorgeschriebenen Co-Finanzierung.

Die Umsetzung auf Stufe SVV kann gemäss heutigem Wissens- und Diskussionsstand wie folgt skizziert werden:

Zielsetzungen

Im Zentrum der Projekte zur regionalen Entwicklung steht die Schaffung von Wertschöpfung für die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Sektoren. Die Ausrichtung der Projekte soll die branchenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und den übrigen Sektoren in den Regionen sowie die regionalen Produktkreisläufe fördern. Im Verbund mit diesen ökonomischen Zielsetzungen soll mit den Projekten auch ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Region geleistet werden können, indem öffentliche Anliegen (z.B. ökologische, soziale oder kulturelle Aspekte) einbezogen werden.

Lokale Initiative und Beteiligung

Projekte sind dann erfolgreich, wenn diese von Akteuren vor Ort initiiert und durch eine lokale Trägerschaft mitgetragen werden. Wichtig ist auch die Möglichkeit zur aktiven Mitwirkung in einem partizipativen Prozess. Das Netzwerk lokaler Akteure ist die Basis für ein nachhaltiges Wirtschaften im ländlichen Raum. Die bei Strukturverbesserungen bewährten Prinzipien des Bottom-up-Ansatzes (Anstoss durch lokale Trägerschaften) und der Co-Finanzierung (Beteiligung von Bund und Kanton, Restkosten durch Trägerschaft) sollen deshalb auch für Projekte zur regionalen Entwicklung zur Anwendung kommen. In der lokalen Trägerschaft sind die Direktbetroffenen (Bauern) einzubeziehen.

Integrales Massnahmenprogramm

Die Gesetzesformulierung von Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG ist relativ offen und schlägt eine Brücke zwischen den bestehenden landwirtschaftlichen Förderbereichen der Strukturverbesserungen (Infrastrukturen) und der Absatzförderung (Marketing). Sie lässt damit eine breite Palette von möglichen Massnahmen zu. Eine abschliessende Festlegung der im Rahmen eines Projekts zur regionalen Entwicklung unterstützten Massnahmen ist im Voraus weder möglich noch sinnvoll. Die Massnahmen werden projektspezifisch im Lichte der Zielsetzungen zu prüfen und zu beurteilen sein. Um eine optimale Wirkung zu erzielen, sind die Massnahmen inhaltlich und konzeptionell aufeinander abzustimmen (integrales Programm). Insbesondere die Ergebnisse der Forschungsarbeiten haben aufgezeigt, dass nicht grundsätzlich neue Massnahmen nötig sind, sondern dass die Chance von Projekten zur regionalen Entwicklung u.a. in einer guten Vernetzung und Abstimmung verschiedener Massnahmen liegt. In einem Gesamtkonzept ist deshalb das Zusammenspiel und die Vernetzung der einzelnen Massnahmen des Programms aufzuzeigen. In Analogie zu den Bodenverbesserungen sollen die nötigen Planungsarbeiten und Vorabklärungen (Grundlagenbeschaffung) beitragsberechtigt sein. Hingegen sollen einzelne losgelöste Massnahmen über die neue Gesetzesbestimmung nicht unterstützt werden.

Vorwiegend landwirtschaftliche Beteiligung

Gemäss Gesetzestext muss die Landwirtschaft an den Projekten zur regionalen Entwicklung vorwiegend beteiligt sein. Diese Bedingung und Einschränkung dient als Abgrenzungskriterium zu den über die Regionalpolitik unterstützten Projekten und als zentrales Eintretenskriterium für die Prüfung der landwirtschaftlichen Relevanz. Die vorwiegende Beteiligung ist erfüllt, wenn:

- mindestens die Hälfte des Angebots (Produkte, Dienstleistungen) eine landwirtschaftliche Herkunft aus der Region aufweist, oder
- mindestens die Hälfte der für das Angebot erforderlichen Arbeitsleistungen durch bäuerliche Bewirtschafterinnen, Bewirtschafter oder deren Familien erbracht wird, oder
- die Mitglieder der Trägerorganisation mehrheitlich bäuerliche Bewirtschafterinnen oder Bewirtschafter sind und diese die Stimmenmehrheit besitzen.

Nachweis des Wertschöpfungspotenzials

Das Programm respektive dessen Massnahmen müssen die landwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Wertschöpfung in der Region nachhaltig erhöhen. Das angestrebte Angebot (Produkte, Dienstleistungen) ist deshalb auf die effektiven Marktchancen auszurichten und überregional abzustimmen. Der Nachweis des Wertschöpfungspotenzials ist mittels geeigneter Planungsgrundlagen (namentlich Businessplan) sowie während und nach Abschluss des Projekts mittels geeigneter Controlling-Instrumente aufzuzeigen. Die nötigen Marktanalysen und Vorabklärungen können im Rahmen des für alle regionalen Projektinitiativen offen stehenden Vorschlags zur Unterstützung einer fachlichen Begleitung (Coaching) erarbeitet werden (vgl. Ziff. 2.5.2).

Abstimmung und Beitrag zur Regionalentwicklung

Die Projekte nach Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG sollen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Region leisten und auch öffentliche (ökologische, soziale und kulturelle) Anliegen berücksichtigen können. Deshalb ist eine Abstimmung und ein Abgleich der Projektziele mit den übergeordneten Zielsetzungen und Konzepten der Regionalentwicklung erforderlich. Eine Möglichkeit für diesen Nachweis bietet das in der Bedürfnisanalyse vorgeschlagene Zielbeurteilungsverfahren, welches die Methodik der Ziel(konflikt)matrix mit den Elementen der Nutzwertanalyse kombiniert (vgl. Ziff. 1.3.3.1.1 und 1.3.3.1.5).

Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Die direkt mit der Schaffung von Wertschöpfung in Zusammenhang stehenden Investitionen weisen in der Regel den Charakter eines privaten Guts auf. Nach Abschluss des Programms, d.h. nach der Realisierung der mit öffentlichen Beiträgen unterstützten Massnahmen, muss für diese Investitionen deshalb die wirtschaftliche Rentabilität ausgewiesen sein. Demgegenüber haben Investitionen, die im Dienste der ökologischen, sozialen oder kulturellen Regionalentwicklung stehen, in der Regel primär einen öffentlich-rechtlichen Charakter. Rentabilitätsüberlegungen sind bei diesen Investitionen unrealistisch und wenig zielführend. Hier sind als wirtschaftliche Beurteilungskriterien die Finanzierbarkeit und die Tragbarkeit nachzuweisen.

Räumliche Wirkungsebene

Die Projekte zur regionalen Entwicklung sollen auf einer kommunalen oder regionalen Ebene zur Anwendung kommen. In Ausnahmefällen ist auch ein lokaler Perimeter (wie im Pilotprojekt Brontallo TI) oder ein überregionaler Rahmen (z.B. bei Vermarktungsstrukturen) denkbar. Im Vergleich zur Neuorientierung der Regionalpolitik (NRP) werden sich die Projekte zur regionalen Entwicklung somit eher in einem kleinräumlichen Rahmen bewegen. Das angestrebte Angebot (Produkte, Dienstleistungen) muss einen eindeutigen räumlichen Wirkungsbezug zur Region aufweisen.

Koordination und Abstimmung zu anderen regionalen Fördermassnahmen

Die Koordination und Abstimmung zur Regionalpolitik und zu anderen regional ausgerichteten Fördermassnahmen wird durch organisatorische Vorkehrungen sowie durch die neu für alle regionalen Projektideen offen stehende Möglichkeit zur Unterstützung einer fachlichen Begleitung (Coaching) sichergestellt (vgl. Ziff. 2.5.2).

Abwicklung über Programmvereinbarungen

Die Erfahrungen mit den beiden Pilotprojekten in Brontallo TI und St. Martin VS haben gezeigt, dass das Massnahmenpaket, die Zielsetzungen und die Modalitäten zwischen den verschiedenen Partnern diskutiert und ausgehandelt werden müssen. Projekte zur regionalen Entwicklung sollen deshalb nicht über Grundsatzverfügungen, sondern über Programmvereinbarungen zwischen Bund und dem Kanton abgewickelt werden. Im Gleichschritt mit den grösseren Freiheiten für die Kantone, die mit diesen öffentlich-rechtlichen Verträgen einhergehen, muss das Controlling und die Evaluation einen besonderen Stellenwert einnehmen. Im Hinblick auf die Zielerreichungskontrolle sind die konkreten Projektziele sowohl hinsichtlich der ökonomischen als auch der öffentlichen Anliegen messbar festzulegen.

Höhe der Beiträge

Die Beiträge des Bundes an ein Projekt zur regionalen Entwicklung werden in der Programmvereinbarung pauschal festgelegt. Sie setzen ein finanzielles Engagement der Kantone voraus (Co-Finanzierung gemäss den massgebenden Bestimmungen für Strukturverbesserungen). Die Pauschale des Bundes bemisst sich aus einem durchschnittlichen Beitragssatz, der sich an die Kriterien für gemeinschaftliche Massnahmen bei Bodenverbesserungen anlehnt und für alle Massnahmen des Programms zur Anwendung kommen soll. Die beitragsberechtigten Kosten werden für jede im Programm enthaltene Massnahme spezifisch festzulegen sein, wobei die Rechtsbestimmungen der entsprechenden Massnahmenbereiche heranzuziehen sind. Damit soll eine vergleichbare Unterstützung einzelner Massnahmen, sei es innerhalb oder ausserhalb eines Programms, sichergestellt werden.

Wie oben dargelegt, wird das skizzierte Konzept über Änderungen in der SVV umzusetzen sein. Die revidierte Verordnung soll möglichst rasch in Kraft treten. Eine gute Möglichkeit bietet das Paket der Verordnungsanpassungen auf den 1. August 2006.

Im Zusammenhang mit Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG sind zwei Anpassungen im Gesetz vorgesehen. Diese sind redaktioneller Natur (Art. 98, fehlender Verweis) oder drängen sich inhaltlich auf (Art. 107 Abs. 1 Bst. d, gemeinschaftliche Investitionskredite).

→ **Anpassung Art. 98 LwG**, Beiträge für Projekte zur regionalen Entwicklung (redaktionelle Änderung)

→ **Anpassung Art. 107 LwG**, IK auch für Projekte zur regionalen Entwicklung

→ Anpassung Strukturverbesserungsverordnung auf 1. August 2006

2.4.2.3 Einzelbetriebliche Eintretenskriterien

Die Steigerung der betrieblichen Faktoreffizienz soll bei der Gewährung von Investitionshilfen verstärkt werden. Dabei zeigen Buchhaltungsergebnisse, dass eine wirtschaftliche Produktion (Einsatz von Arbeit und Kapital je produzierte Einheit) in unterschiedlichen Betriebsstrukturen möglich ist. Erfordert ein Betriebszweig hohe Investitionen in Gebäude und/oder eine grosse, regelmässige Präsenz von Personen, sind grössere Einheiten notwendig, um eine wirtschaftliche Produktion zu ermöglichen. Diese Betriebszweige sind wenig geeignet für eine Erwerbskombination. Eignet sich ein Betriebszweig für die Erwerbskombination, sind auch kleinere Einheiten durchaus sinnvoll, wirtschaftlich und unterstützungswürdig. Für eine differenzierte Ausgestaltung der Eintretenskriterien ist in Artikel 89 Absatz 2 eine kleine Gesetzesanpassung notwendig. Für die Mehrheit der Massnahmen genügt Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe a, welcher eine Untergrenze von 1,0 SAK vorschreibt. Im Hinblick auf eine Harmonisierung mit dem Bodenrecht wird im Normalfall eine Erhöhung von 1,20 auf 1,25 SAK vorgesehen. Zudem ist geplant, in der Strukturverbesserungsverordnung nach Massnahmen unterschiedliche Untergrenzen für das notwendige Arbeitsaufkommen festzulegen. Beispielsweise soll für grosse Investitionen (insbesondere Neubauten) in Betriebszweige, welche sich nicht für eine Erwerbskombination eignen, wie Milchvieh- oder Mutterschweinehaltung eine Grenze von mindestens 1,8 SAK gelten. Für Wohnbauten, einfache Gebäude für Mutterkühe und andere einfache Gebäude bringt hingegen eine Erhöhung kaum eine allgemein gültige Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Im Einzelfall muss die Gesuchstellerin oder der

Gesuchsteller ohnehin nachweisen, dass die unterstützte Massnahme finanzierbar und tragbar ist und der Betrieb erfolgreich geführt wird.

Die Unterstützung von Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich kann auch auf Betrieben mit einem niedrigeren Arbeitsaufkommen aus der Landwirtschaft sinnvoll sein, damit die Schaffung von Wertschöpfung durch Zusatzaktivitäten gefördert werden kann. Aus diesem Grund wird vorgesehen, ein niedrigeres Arbeitsaufkommen nach Artikel 89 Absatz 2 auch für die Unterstützung von Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit zuzulassen. Der heute nach Artikel 3a Absatz 1 SVV geltende Minimalwert von 0,75 SAK soll auch zukünftig nicht unterschritten werden. Die vorgesehenen Lockerungen in der Raumplanungsgesetzgebung (Art. 24b RPG und Art. 40 RPV) verbessern ebenfalls die Schaffung von Erwerbskombinationen auf dem eigenen Betrieb und tragen so zur Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung bei.

Die massnahmenbezogenen, differenzierten Untergrenzen ermöglichen eine gezielte Förderung wirtschaftlicher Einheiten. Neu ist, dass ein Betrieb für bestimmte Massnahmen Investitionshilfen erhalten kann und u.U. bei anderen Massnahmen ausgeschlossen wird. Erfüllt der Betrieb die Untergrenze nicht, so hat er bei Investitionen in Ökonomiegebäude die Möglichkeit, eine überbetriebliche Lösung zu realisieren.

→ **Anpassung Art. 89 LwG**, tiefere SAK-Ansätze auch für Massnahmen zur Diversifizierung

→ Anpassung Strukturverbesserungsverordnung auf 1. Januar 2008

2.4.2.4 Förderung Biogasanlagen

Um wirtschaftliche Biogasanlagen zu fördern, braucht es einerseits eine Anpassung im Raumplanungsgesetz (vorgesehen in Artikel 16a Absatz 1bis RPG) und andererseits die Möglichkeit, mit Investitionskrediten gemeinschaftliche Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse zu unterstützen. Hierfür ist eine Ergänzung in Artikel 107 Absatz 1 Buchstabe b notwendig.

→ **Anpassung Art. 107 LwG**, Ergänzung für Energiegewinnung aus Biomasse

→ Anpassung Strukturverbesserungsverordnung auf 1. Januar 2008

2.4.2.5 Infrastrukturen für Spezialkulturen

Um gleich lange Spiesse gegenüber der EU für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Spezialkulturen zu schaffen, insbesondere für die Obst- und Gemüseproduzenten, soll mit gezielten Strukturverbesserungen deren Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Heute können bereits Bewässerungsanlagen in den inneralpinen Trockentälern mit Beiträgen sowie die gemeinschaftliche Anschaffung von Einrichtungen für den Hagel-, Regen- und Frostschutz mit Investitionskrediten unterstützt werden. Vorgesehen ist eine Ausweitung der Praxis des BLW für die Sprechung von Investitionshilfen für Bewässerungen, was keine rechtlichen Anpassungen erfordert. Ebenso sollen bei kombinierten Bewässerungsanlagen die Kosten für Frostschutzeinrichtungen als beitragsberechtigt anerkannt werden. Eine Anpassung der Strukturverbesserungsverordnung erfordert die Basiserschliessung mit Strom und Wasser für Spezialkulturen, welche neu auch im Talgebiet mit Beiträgen unterstützt werden soll. Der Finanzbedarf für die Ausweitung der Praxis des BLW und die neuen

Basiserschliessungen mit Strom und Wasser für Spezialkulturen wird auf 2 Millionen Franken jährlich geschätzt. Die zusätzlich notwendigen Finanzmittel sollen durch eine Umlagerung von Marktstützungsmitteln aus dem Obstbau (Exportmittel für Obstsaftkonzentrat) bereitgestellt werden.

→ *Anpassung Strukturverbesserungsverordnung auf 1. Januar 2008*

2.4.2.6 Verfahrensvereinfachungen

Die Publikationspflicht im kantonalen Publikationsorgan nach Art. 12/12a NHG und Art. 97 LwG soll zukünftig nur noch für Projekte vorgesehen werden, die einer Bewilligung oder Konzession nach eidgenössischem oder kantonalem Recht bedürfen. Nicht bewilligungspflichtig sind bei den Strukturverbesserungen bspw. die periodische Wiederinstandstellung von kulturtechnischen Anlagen, der Ersatz einer Pumpe oder die Erstellung einer Fernwirkanlage bei einer Wasserversorgung, technische Arbeiten etc. Mit der Anpassung der Publikationspflicht wird ein Beitrag zur administrativen Vereinfachung geleistet.

Eine Vereinfachung beim Controlling der unterstützten Massnahmen betrifft die Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung von Betrieben oder Betriebsteilen. Eine Rückerstattung soll nur eingefordert werden, wenn der ganze Betrieb oder der unterstützte Betriebsteil mit Gewinn veräussert wird. Anpassungen in Artikel 91 Absatz 1 sind daher notwendig.

→ **Anpassung Art. 97 LwG, Verfahrensvereinfachungen**

→ *Anpassung Strukturverbesserungsverordnung auf 1. Januar 2008*

2.5 Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)

2.5.1 Forschung

2.5.1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössischen landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten (Agroscope) sind dem Bundesamt unterstellt und sind wichtige Akteure der öffentlichen landwirtschaftlichen Forschung in der Schweiz. Sie tragen wesentlich zur Gestaltung und Evaluation der Agrarpolitik des Amtes bei.

Agroscope forscht anwendungsorientiert und erfüllt Vollzugsaufgaben des Bundes. Darüber hinaus erbringt sie in einzelnen Bereichen kommerzielle Dienstleistungen.

Agroscope wird seit 1. Januar 2000 nach den Prinzipien von FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, 2. Kreis) geführt. Nach den Prinzipien von FLAG kann Agroscope kommerzielle Dienstleistungen anbieten.

Kommerzielle Leistungen sind Leistungen, die Vor- und Nachleistungen zu rechtlich abgestützten Haupttätigkeiten darstellen, die innerhalb eines Nischenmarktes oder innerhalb des freien Marktes angeboten werden, und die gewinnbringend erbracht werden können (Kostendeckungsgrad >100%). Sie weisen einen Zusammenhang

mit der jeweiligen gesetzlichen Aufgabe auf und sind nicht auf die Errichtung einer zusätzlichen Infrastruktur angewiesen¹⁰².

2.5.1.2 Konzept

Die kommerziellen Dienstleistungen von Agroscope sind bisher auf Verordnungsstufe (Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF) vom 26. November 2003) geregelt. Neu dürfen Verwaltungseinheiten kommerzielle Dienstleistungen nur erbringen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt. Im neuen Finanzhaushaltgesetz (FHG) ist keine allgemeine Regelung zu den kommerziellen Leistungen vorgesehen. Aus diesem Grund erfolgt eine Regelung neu im LwG.

→ **Anpassung von Art. 115 LwG, kommerzielle Tätigkeiten der Forschungsanstalten**

2.5.2 Beratung

2.5.2.1 Ausgangslage

Für florierende ländliche Räume sind wirtschaftliche Aktivitäten von zentraler Bedeutung. In diesem Bereich bestehen verschiedene Förderinstrumente, die thematisch und im Vollzug teilweise eng miteinander verknüpft sind. Gemeint sind die regionalen Absatzförderungsprojekte nach Art. 12 LwG (Ziff. 2.1.1.2), die Projekte nach Art. 93 Absatz 1 Buchstabe c LwG (Ziff. 2.4.2.2) sowie die ökologisch ausgerichteten Regionalprogramme wie Sanierungsprojekte nach Artikel 62a GSchG, Programme für nachhaltige Ressourcennutzung (Ziff. 2.2.2.4) und regionale Vernetzungskonzepte nach ÖQV. Die Kantone oder Trägerschaften sind in diesen Massnahmenbereichen in unterschiedlichem Mass zur Mitwirkung oder finanziellen Beteiligung verpflichtet.

Insbesondere durch die Erweiterung des Landwirtschaftsgesetzes um Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c im Rahmen der Agrarpolitik 2007 ist der agrarpolitische Handlungsspielraum hinsichtlich regionaler Entwicklungen gewachsen. Der Bedarf zur Abstimmung der Massnahmen innerhalb einer Region nimmt zu. Der Auftrag zur Koordination mit den Instrumenten der Regionalpolitik besteht bereits in Artikel 2 Absatz 2 LwG und wird entsprechend wahrgenommen.

Evaluationen der bisherigen Instrumente und letztlich eine in Auftrag gegebene Regionsanalyse¹⁰³ haben aufgezeigt, dass die Engpässe und Hürden auf dem Weg von Projektideen zu umsetzungsreifen Projekten vielfach im Know-how oder bei fehlenden Kapazitäten liegen. Ideen sind bei einzelnen regionalen Akteuren oft vorhanden, doch genügen die Kapazitäten (Zeit, Energie) meist nicht, um den Aufwand für die Bildung einer Trägerschaft oder für die Abklärungen (Marktpotenzial, Businessplan, usw.) bewältigen zu können. Die Regionsanalyse hat das Bewusstsein gefördert, dass es sinnvoll ist, eine fachliche Begleitung (in der Folge auch als „Coaching“ bezeichnet) in der Phase der Konkretisierung von Projektideen (Vorabklä-

¹⁰² Bundesversammlung, Büros des Ständerates und des Nationalrates, 2003: Richtlinien der Büros des Ständerates und Nationalrates. Parlamentarische Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets der FLAG-Ämter

¹⁰³ Abklärung der Anwendungsmöglichkeiten für regionale Entwicklungsprojekte, BHP Hanser und Partner AG, Zürich

rungen) zu unterstützen. Im sehr engen Geltungsbereich der Absatzförderung oder bei den Strukturverbesserungen bestehen bereits Möglichkeiten dazu.

2.5.2.2 Konzept

Ziele für die Unterstützung regionaler Projektinitiativen

Als Oberziel sollen sämtliche Potenziale einer Region im Rahmen integrierter Projekte ausgelotet und gebündelt werden, um die Wertschöpfung in der Region sowie die ökologische Ausrichtung der Landwirtschaft zu fördern. Die auf regionale Wirkungen ausgerichteten Fördermassnahmen müssen koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Die Projekte sind jeweils zeitlich begrenzt. Sie müssen nach Abschluss der öffentlichen Unterstützung marktfähig bzw. selbsttragend sein.

Unterstützung der fachlichen Begleitung

Mit einer fachlichen Begleitung der Projektträger auf privater Ebene soll in einer frühen Phase eine professionelle Hilfe zur Konkretisierung von Projektideen ermöglicht werden. Die fachliche Begleitung wird als ausreichende Massnahme beurteilt, um umfassende (koordinierte, integrale) Gesamtprojekte fördern zu können. Es wird darauf verzichtet, in den bestehenden Förderinstrumenten zusätzliche finanzielle Anreize für integrale Projektinitiativen zu schaffen.

Eine Projektinitiative soll vor Ort (in der Region) ergriffen werden und die lokalen Bedürfnisse abdecken (Bottom-up-Projekte). Die Initianten oder andere lokale Institutionen müssen sich von Anfang an finanziell beteiligen.

Der neuen Fördermassnahme liegen vor allem die folgenden Überlegungen zugrunde:

- Für gemeinschaftliche Projektinitiativen mit einer regionalen Ausstrahlung soll die Unterstützung der fachlichen Begleitung Anreiz zu einer vertieften und kompetenten Abklärung (insbesondere betreffend Marktpotenzial) vor der Realisierung integrierter Regionalprojekte sein.
- Mit einer fachlichen Begleitung als Katalysator und Impulsgeber für regionale Projektinitiativen soll unter anderem geprüft werden, welche weiteren Ziele (ökonomische und ökologische Anliegen sowie soziale Aspekte, die in einer Region verfolgt werden) in das Projekt einbezogen werden können (gesamtheitlicher Ansatz).
- Mit dem Coaching sollen Initiativen insbesondere in der oft schwierigen Phase zwischen der Projektidee hin zu einem umsetzungsreifen Projekt unterstützt werden (Phase der Vorabklärungen).
- In der Phase der Vorabklärungen sollen möglichst professionell alle erforderlichen und damit relevanten Grundlagen bereitgestellt werden für den Entscheid, ob und über welche(n) Förderbereich(e) das Projekt umgesetzt werden kann.

Höhe der Unterstützung und Finanzierung

Von den Trägerschaften der Projektinitiativen wird eine finanzielle Eigenleistung vorausgesetzt. Die Finanzhilfe des Bundes beträgt 50 Prozent der ausgewiesenen Kosten für die fachliche Begleitung, höchstens aber 20 000 Franken und wird durch Verordnung des Bundesrates geregelt. Die erforderlichen Mittel des Bundes (höchstens 1 Mio. Fr.) werden innerhalb des Zahlungsrahmens Landwirtschaft aufgebracht.

Einbezug der Kantone

Die Gesuchsteller können ihren Antrag über eine Kantonsstelle oder auch direkt an das Bundesamt für Landwirtschaft richten. Eine Co-Finanzierung der Kantone wird für die Unterstützung der fachlichen Begleitung nicht verlangt. Die zuständigen Stellen der vom Gesuch betroffenen Kantone werden vom Bund rechtzeitig über eine allfällige Unterstützung informiert. Freiwillige Finanzhilfen des Kantons können zur Deckung der durch die Projektträgerschaft zu tragenden Restkosten beitragen.

Formale Anforderungen

Die administrativen Hürden für die Einreichung von Gesuchen zur Unterstützung einer fachlichen Begleitung sollen möglichst gering gehalten werden. Hinter der Idee muss mindestens ein „Initiativkomitee“ stehen (informeller Zusammenschluss mehrerer Personen). In einer Projektskizze müssen die Ziele, das geplante Angebot und die Vorstellungen über die Wirkung der Idee sowie die mögliche künftige Organisationsform erläutert werden.

Als Auftragnehmer für die fachliche Begleitung kommen private Beratungsbüros, aber auch die kantonalen Beratungsstellen in Frage. Die beauftragten Fachleute sollen insbesondere auch als Moderatoren im Rahmen des für gemeinschaftliche Projekte unabdingbaren partizipativen Prozesses fungieren.

Erwartete Resultate der fachlichen Begleitung

Am Ende der fachlichen Begleitung sollen die Grundlagen für den Entscheid vorliegen, ob das Projekt weiter verfolgt werden soll. Dazu sind verschiedene Abklärungen nötig wie

- Umfeldanalyse: Erfassen der regionalen Bedürfnisse und Entwicklungspotenziale, Abklärung der überregionalen Positionierung des geplanten Angebots (Dienstleistungen, Produkte), Abschätzung des Wertschöpfungspotenzials oder der ökologischen Wirkung
- Businessplan (oder Umsetzungsplan bei ökologischen Projekten): Darlegungen zu Projektzielen, Massnahmen, Projektträgerschaft, Finanzierung, Wirtschaftlichkeit (Eigenrentabilität nach dem Auslaufen öffentlicher Beiträge) oder ökologischer Nutzen.
- Regionale Verankerung des Projekts: Abgleich und Abstimmung der Projektziele mit den übergeordneten regionalen Entwicklungszielen, Stellungnahme der Gemeinde(n) und/oder des Regionalverbands

- Trägerschaft: organisiert und solid (z.B. Genossenschaften, Gemeinden), setzt Rechtsform voraus (juristische Person)

Der Entscheid für die Unterstützung einer fachlichen Begleitung eines Projektes ist kein Präjudiz für eine mögliche spätere Umsetzung. Ein Ausstieg aus dem Projekt nach der Phase der Vorabklärung ist unabhängig von deren finanzieller Unterstützung des Bundes immer möglich.

→ **Anpassung von Art. 136 LwG, neuer Abs. 3a**

→ *Anpassung der Landwirtschaftsberatungsverordnung auf 1. August 2006*

2.5.3 Eidgenössisches Gestüt

2.5.3.1 Ausgangslage

Das Eidgenössische Gestüt in Avenches wird vom Bund betrieben. Es wurde redimensioniert, reorganisiert und wird seit 1. Januar 2000 nach den Prinzipien von FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, 2. Kreis) geführt. Im Rahmen der Erhaltung der genetischen Ressourcen betreut das Gestüt die einzige schweizerische Pferderasse der Franches-Montagnes.

2.5.3.2 Konzept

Nach den Prinzipien von FLAG kann das Gestüt kommerzielle Dienstleistungen anbieten. Kommerzielle Leistungen sind Leistungen, die Vor- und Nachteile zu rechtlich abgestützten Haupttätigkeiten darstellen, die innerhalb eines Nischenmarktes oder innerhalb des freien Marktes angeboten werden, und die gewinnbringend erbracht werden können (Kostendeckungsgrad >100%). Sie weisen einen Zusammenhang mit der jeweiligen gesetzlichen Aufgabe auf und sind nicht auf die Errichtung einer zusätzlichen Infrastruktur angewiesen¹⁰⁴.

Neu dürfen Verwaltungseinheiten kommerzielle Dienstleistungen nur erbringen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt. Im neuen Finanzhaushaltgesetz ist keine allgemeine Regelung zu den kommerziellen Leistungen vorgesehen. Aus diesem Grund erfolgt eine Regelung neu im LwG.

→ **Anpassung von Art. 147, kommerzielle Dienstleistungen des Gestütes**

¹⁰⁴ Bundesversammlung, Büros des Ständerates und des Nationalrates (2003): Richtlinien der Büros des Ständerates und Nationalrates. Parlamentarische Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets der FLAG-Ämter

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

2.6.1 Ausgangslage

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

2.6.2 Konzept

Für diejenigen Fälle von Gesetzesverletzungen, die nicht mit einer Kürzung von Beiträgen oder dem Entzug von Berechtigungen geahndet werden können, ist eine Belastung mit einem Geldbetrag vorzusehen. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes sollen neue exekutorische Instrumente geschaffen werden.

→ *Anpassung der Art. 169, 170, 172 und 173 LwG*

2.7 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)

2.7.1 Ausgangslage

Die Kontrolltätigkeiten, namentlich in den Bereichen des Landwirtschafts- des Lebensmittel- und des Veterinärrechtes sind heute nicht genügend auf einander abgestimmt. Daraus ergeben sich Doppelkontrollen, aber auch Kontrolllücken und für die betroffenen Landwirtschafts- und anderen Betriebe ergeben sich dadurch ein grosser administrativer Aufwand und Kosten.

2.7.2 Konzept

Die Kontrolltätigkeit von Bund, Kantonen und privaten Organisationen in den betroffenen Betrieben soll verstärkt koordiniert werden. Auch die notwendigen Daten sind koordiniert und gemeinsam zu erheben und den Vollzugsstellen einfach und effizient zur Verfügung zu stellen.

→ *Anpassung der Art. 181 und 185 LwG*

2.8 Erläuterungen zum Gesetzestext

Artikel 12 Absatzförderung

Um die Eckpunkte des Konzepts (Differenzierung und bessere Koordination der Absatzförderung) auf Gesetzesebene zu verankern, ist das LwG entsprechend anzupassen. Im Absatz 1 werden neu die überregionalen Massnahmen erwähnt und der Fokus auf gemeinschaftliche Massnahmen wird hervorgehoben.

Gleichzeitig kann Absatz 2 des geltenden Artikels ersetzt werden, da sich das Konzept der durch die Branchen festgelegten Leitlinien in der Praxis als zu schwaches

Steuerungselement für die Sicherstellung der Koordination erwiesen hat. Es soll daher durch ein Anreizsystem (neue Absätze 2 und 3) ersetzt werden.

Der neue Absatz 4 regelt das Verhältnis zu den Finanzhilfen der Kantone. Diese werden nicht mehr an die geforderte Eigenfinanzierung der Massnahmen ange-rechnet. Die subsidiäre Rolle des Bundes wird damit präzisiert.

Artikel 16^{bis} Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene

Absatz 1

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

Absatz 2

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

Artikel 22^{bis} Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln

Der Grenzschutz für die Kartoffelproduktion soll in angemessener Weise beibehal-ten werden. Der neue Artikel 22^{bis} bildet die Grundlage, um auch das Teilzollkontin-gent Kartoffeln inklusive Saatkartoffeln in einer wettbewerbsgerechteren Art zu ver-teilen. Das Versteigerungsverfahren hat sich für die Verteilung des Teilzollkontin-gentes Kartoffelprodukte seit 1999 bewährt.

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

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

Mit einer spezifischen Bestimmung im Landwirtschaftsgesetz für die Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln kann durch Parlamentsentscheid eine zeitgemässe Ein-fuhrregelung eingeführt werden.

Artikel 26

Als Folge des schrittweisen Abbaus der Exportbeiträge kann dieser Artikel aufgehoben werden. Der Bundesrat wird die Aufhebung auf den 1. Januar 2010 beschlies-sen, weshalb bis Ende 2009 die Ausrichtung von Ausfuhrbeiträgen weiterhin mög-lich bleibt.

Artikel 36b Milchkaufverträge**Absatz 1**

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung dürfen die Mitglieder einer Produzentenorganisation ihre Milch auch der eigenen Organisation verkaufen. Ohne diese Ergänzung dürfte die Produzentenorganisation lediglich die in Verbindung mit Artikel 36a LwG vorgesehene Mengenregelung durchführen. Die Zusammenfassung des Milchangebots zur Erlangung einer stärkeren Verhandlungsposition bei den Verkaufsverhandlungen wäre so nicht möglich. An Stelle der Milchproduzenten oder der einzelnen Produzentengemeinschaft kann die Produzentenorganisation die Verkaufsverhandlungen mit den potentiellen Milchverwertern führen, sofern sie als Milchkäuferin auftritt.

Weiter ermöglicht die vorgeschlagene Ergänzung, dass Produzenten ihre Milch auch nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung nicht nur einem regionalen, sondern auch einem örtlichen Milchverwerter verkaufen dürfen. Dies ist insbesondere für Lieferanten von Käseemilch von Bedeutung. Das dort bestehende enge Verhältnis zwischen Käser und Milchproduzent kann so unverändert weitergeführt werden.

Zusammen mit dem Erfordernis einer Vertragsdauer von mindestens einem Jahr (Abs. 2) bleiben damit der eigentliche Milchhandel bzw. das Entstehen eines Spotmarktes eingegrenzt.

Artikel 37

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

Artikel 44 Qualitätssicherung

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

Artikel 51^{bis} Verwertung von Schafwolle

Weil die Massnahme aufgehoben werden soll, kann dieser Artikel ersatzlos gestrichen werden. Der Bundesrat wird die Aufhebung auf den 1. Januar 2010 beschliessen.

Artikel 54 Zucker

Absatz 1

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

Absatz 2

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

Artikel 56 Ölsaaten und Körnerleguminosen

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

Artikel 57 Kartoffeln

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

Artikel 63 Kennzeichnung und Klassifizierung

Absatz 1

Der Bundesrat wird beauftragt, für AOC-Weine, Landweine und Tafelweine einen klaren Rahmen festzulegen. Hierzu muss er Mindestanforderungen wie den natürlichen Zuckergehalt, den Ertrag pro Flächeneinheit, die Wahl von Rebsorten und Abgrenzung der Produktionsgebiete für AOC- und Landweine definieren.

Absatz 2

Der Bundesrat hat die Möglichkeit, gewisse Aufgaben und Zuständigkeiten an die Kantone zu delegieren. Dies betrifft in erster Linie die Regelung der AOC, deren in-

dividuelle Definition im Zuständigkeitsbereich der Kantone bleibt, kann sich aber auch auf Landweine mit traditionellen Bezeichnungen beziehen. Jegliche Verwechslungsmöglichkeit auf Konsumentenebene soll ausgeschlossen und die Verwendung derselben geografischen Bezeichnung für zwei Weine unterschiedlicher Kategorien verboten werden. Die Grundsätze der Aufgabendelegation legt der Bundesrat fest. Angesichts des hierarchisch aufgebauten Systems und der internationalen Verpflichtungen der Schweiz ist eine Regelung der Verwendung bestimmter Begriffe sowie der Kennzeichnung zentral.

Absatz 3

Der Bundesrat ist ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen und Definitionen für traditionelle Bezeichnungen wie grand cru, cru, mise au domaine usw. oder für Begriffe wie „Selbsteinkellerer“, „Eigentümer-Einkellerer“, „Weinhändler“ vorzusehen. Diese Definitionen sind zum Beispiel im Rahmen der internationalen Verpflichtungen der Schweiz notwendig.

Absatz 4

Für die verschiedenen Weine müssen Deklassierungsregeln aufgestellt werden. Die Verwendung jener Ernten, die den Anforderungen an AOC-Weine und Landweine nicht genügen, ist zu umschreiben und gegebenenfalls sind Toleranzen festzulegen.

Absatz 5

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

Artikel 64 Kontrollen

Absatz 1

Alle Weinproduzenten, -einkellerer und -händler müssen einerseits eine Erntedeklaration beim Einkellern und Verarbeiten von Wein erstellen und andererseits ein Kellerbuch mit allen für die Rückverfolgbarkeit erforderlichen Elementen führen. Die Kontrolle dient dabei dem Schutz der festgelegten Bezeichnungen und Angaben.

Absatz 2

Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, sofern die Kontrolle insgesamt nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere sollen Betriebe, die nur Flaschenweine vermarkten und weder Ein- noch Ausfuhren von Wein vornehmen, von der Kontrolle ausgenommen werden, da die fraglichen Weine bereits auf einer früheren Stufe kontrolliert wurden.

Absatz 3

Der Bundesrat hat die Auflagen der Kontrollpflichtigen festzulegen. Es werden die Elemente des bisherigen Artikels 68 der Weinverordnung übernommen wie unter anderem die Eintragung ins Handelsregister, die Meldepflicht bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit und die jährliche Erstellung eines Inventars. Letzteres dient der Berechnung des Weinkonsums und ist eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Weinpolitik. Der Bundesrat erlässt ebenso alle Bestimmungen über die Kontrolle wie die Mindestanforderungen an das Kellerbuch.

Absatz 4

Der Bundesrat bezeichnet die Kontrollbehörde und bestimmt deren Aufgaben und Pflichten. Er hat ferner über die Finanzierung zu befinden.

Absatz 5

Der Bundesrat kann die Verwendung eines Vermarktungszeichens vorschreiben und dessen Finanzierung regeln. Mit einem solchen visuellen Zeichen liessen sich die Kontrollen vereinfachen und der Graumarkt eindämmen. Diese Einführung eines solchen Zeichens muss aber durch die betreffenden Akteure breit abgestützt sein.

Artikel 73 Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere

Die gesetzliche Grundlage zur Umsetzung eines einheitlichen RGVE-Beitrags für alle Raufutter verzehrenden Nutztiere ist im heutigen Artikel 73 bereits enthalten. Durch den starken Abbau der Marktstützung im Milchbereich wird die Möglichkeit, bei Betrieben mit Milchproduktion die Beiträge entsprechend der vermarkteten Milch unter Berücksichtigung der für die Milchmarktstützung eingesetzten Mittel zu kürzen, nicht mehr benötigt. Artikel 73 Absatz 5 Buchstabe d soll deshalb gestrichen werden. Die Streichung soll voraussichtlich auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden.

Artikel 77a

Dieser neue Artikel bezweckt die Förderung von Verbesserungen in der nachhaltigen Ressourcennutzung, welche über die bestehenden Anforderungen und Möglichkeiten (ÖLN, ökologische Direktzahlungen) hinausgehen. Unterstützt werden regionale und branchenspezifische Projekte, welche entsprechende technische, organisatorische oder strukturelle Neuerungen einführen. Für die Beurteilung, ob die vorgesehenen Massnahmen sachgerecht sind, hört das BLW das BUWAL analog zu Projekten nach Art. 62a GschG an.

Da ökologische Fragen nicht an Gemeinde- oder Kantonsgrenzen Halt machen und teilweise eng mit der Herstellung eines bestimmten landwirtschaftlichen Produkts verbunden sind, kann die Trägerschaft eines Projektes privat, öffentlich oder gemischt sein.

Die Trägerschaft hat die in der Region oder der Branche erforderlichen Massnahmen aufeinander abzustimmen. Dabei stützt sie sich auf die vorhandenen Planungen (Grundwasserschutzkarte, Erosionsschutzkarte, Vernetzungsrichtlinien, Luftreinhaltmassnahmepläne etc.).

Unterstützt werden Massnahmen zu deren Einführung eine finanzielle Unterstützung notwendig ist. Für sinnvolle Massnahmen, die eine dauernde finanzielle Unterstützung benötigen, muss die Finanzierung ausserhalb des Programms nachhaltige Ressourcennutzung gesucht werden.

Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der Wirkung des Projektes auf drei Ebenen:

- ökologische Wirkung; beispielsweise die Reduktion emittierter Stoffe oder Biodiversität,
- Effizienz; Verhältnis von eingesetzten Stoffen und Energie zur produzierten Menge Agrarerzeugnisse,

- agronomische Wirkung; beispielsweise Bodenabtrag oder Agrobiodiversität.

Dritte (Kantone, Gemeinden, private Organisationen oder auch Landwirte) haben sich mit einem Anteil von mindestens 20 Prozent der anrechenbaren Kosten am Projekt zu beteiligen. Bestehende regionale Programme zeigen, dass mit der finanziellen Mitbeteiligung die Mittel effizienter eingesetzt werden.

Gewährt der Bund für die gleichen Massnahmen auf der gleichen Fläche auf einer anderen gesetzlichen Basis Beiträge oder Abgeltungen, so werden diese von den anrechenbaren Kosten abgezogen. In einem regionalen oder branchenspezifischen Projekt ist es durchaus sinnvoll oder gar nötig, dass Betriebe beispielsweise an einer ökologischen Vernetzung oder an einem Projekt nach Art. 62a GschG teilnehmen. Es wird verhindert, dass diese Massnahmen doppelt abgegolten werden.

Artikel 78 Grundsatz

Absatz 2

Die im Rahmen der AP 2002 eingeführte, jedoch auf 10 Jahre befristete Möglichkeit Betriebshilfedarlehen auf Grund finanzieller Bedrängnis aus veränderten wirtschaftlichen oder agrarpolitischen Rahmenbedingungen zu gewähren, wird in dauerndes Recht überführt. Mit dieser Massnahme kann einer voraussichtlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Folge der WTO-Abkommen entgegen gewirkt werden.

Artikel 79 Gewährung der Betriebshilfe

Absatz 1^{bis}

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

Artikel 80

Absatz 1

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

Artikel 82 Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung

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

Artikel 88 Voraussetzungen für umfassende gemeinschaftliche Massnahmen

Der bisherige Gesetzestext bezieht sich ausschliesslich auf umfassende gemeinschaftliche Massnahmen. Deshalb wird der Titel entsprechend geändert.

Artikel 89 Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen

Absatz 2

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

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

Artikel 91 Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung

Absatz 1

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

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

Artikel 97 Projektgenehmigung

Absatz 3

Die Publikation mit Einsprachemöglichkeit der gesamtschweizerischen beschwerdeberechtigten Organisationen muss nur bei nach kantonalem oder eidgenössischem Recht bewilligungs- oder konzessionspflichtigen Bauten und Anlagen erfolgen.

Absatz 4

Absatz 4 enthält eine Präzisierung der auflagepflichtigen Projekte.

Im Rahmen der 2. Botschaft zur NFA (Gesetzesänderungen) wird im 5. Titel des LwG vorgeschlagen, einen neuen Art. 97a einzufügen, welcher als Grundlage für die zukünftigen Programmvereinbarungen dient. Dieser Artikel wird hier der Vollständigkeit halber und im Sinne der Transparenz mit anderen gesetzlichen Revisionen aufgeführt. Die Vernehmlassung zur NFA ist inzwischen abgeschlossen.

Art. 97a Programmvereinbarungen

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

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

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

Während für Einzelprojekte (pauschal oder prozentual zugesichert) weiterhin die heutigen Voraussetzungen von Artikel 97 gelten, ist für Projekte mit Programmvereinbarungen neu Artikel 97a massgebend. Die Kantone sind bereits heute für die Projektgenehmigung zuständig. Sie erwarten vorab im Bereich Natur- und Landschaftsschutz einen grösseren Handlungsspielraum bezüglich der Auflagen und Bedingungen des Bundes sowie eine höhere Sicherheit in der Zuteilung der finanziellen Mittel an die Projekte. Dies soll bei Programmvereinbarungen erreicht werden, indem sich der Bund auf generelle (strategische) Vorgaben beschränkt (z.B. Festlegung von Schwerpunkten im Bereich Natur und Landschaft, jedoch ohne detaillierte Vorschriften) und diese frühzeitig im Aushandlungsprozess mit dem Kanton einbringt. Ausser bei offensichtlich nicht erfassbaren Tatbeständen sollen die Auflagen und Bedingungen beim Abschluss der Programmvereinbarung endgültig festgelegt werden. Zugleich sollen der Zahlungsmodus und die entsprechenden Voraussetzungen bestimmt werden. Mit der Delegation der generellen Zuständigkeit an den Kanton soll auch dessen Verfahren massgebend sein. Dabei ist den auf Bundesebene anerkannten Organisationen das Beschwerderecht einzuräumen.

Umsetzung auf Verordnungsstufe: Durch den Wegfall der Finanzkraftzuschläge mit der Umsetzung der NFA sind sowohl die geforderte Leistung des Kantons als auch die Beitragssätze für die verschiedenen Massnahmen neu festzulegen. Während in Art. 93 Abs. 3 die Leistung eines angemessenen Beitrages des Kantons gefordert wird, legt Art. 95 die maximalen Beitragssätze fest. Es ist vorgesehen, innerhalb der heutigen Beitragssatzspanne in der SVV und in der IBLV für die gemeinschaftlichen Unternehmen den oberen Bereich zu wählen und für die einzelbetrieblichen Massnahmen die untere Limite anzupeilen.

Artikel 98 *Bereitstellung der Mittel*

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

Artikel 107 *Investitionskredite für gemeinschaftliche Massnahmen*

Absatz 1, Buchstaben b und d

Einzelbetrieblich können seit dem 1. Januar 2004 Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse nach Artikel 106 Absatz 1 Buchstabe c LwG als Massnahme zur Diversifizierung der Tätigkeiten unterstützt werden. Um diese Anlagen wirtschaftlich betreiben zu können, braucht es genügend landwirtschaftliche Biomasse sowie allfällige Co-Substrate. In vielen Fällen ist es daher sinnvoll, wenn einige Betriebe gemeinschaftlich eine Anlage erstellen und betreiben. Investitionen für eine wirtschaftliche Nutzung der überschüssigen Prozesswärme sind ebenfalls unterstützungsbe rechtigt.

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

Artikel 115 Aufgaben der Versuchs- und Untersuchungsanstalten

Absatz 2, Buchstaben a und b

Weil Verwaltungseinheiten kommerzielle Dienstleistungen nur erbringen dürfen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt, müssen die dafür nötigen Grundlagen auf Gesetzesebene geschaffen werden. Die kommerziellen Dienstleistungen der Forschungsanstalten waren bisher auf Verordnungsstufe¹⁰⁵ geregelt. Die Regelung wird vereinfacht in der Gesetzgebung übernommen.

Artikel 136 Ziele und Aufgaben der Beratung

Absatz 3a

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

Im Rahmen der 2. Botschaft zur NFA (Gesetzesänderungen) ist bereits im 6. Titel des LwG (2. Kapitel: Beratung) eine Änderung von Art. 136 (Ziele und Aufgaben der Beratung) vorgesehen. Die Art. 137 (Organisation der Beratung) und Art. 138 (Finanzhilfen für die Beratung) dieses Kapitels werden aufgehoben. Diese Änderung von Art. 136 wird hier nur der Vollständigkeit halber und im Sinne der Transparenz aufgeführt (*Wortlaut gemäss Vernehmlassungsunterlage zur NFA, ohne den neuen Absatz 3a*). Die Vernehmlassung zur NFA ist inzwischen abgeschlossen.

Art. 136 Ziele und Aufgaben der Beratung

¹ *Personen, die in der Landwirtschaft, in der bäuerlichen Hauswirtschaft, in landwirtschaftlichen Organisationen oder im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind, werden durch Beratung informiert und in der berufsorientierten Weiterbildung unterstützt.*

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

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

⁴ *Unterstützt werden Beratungstätigkeiten, die den Informations-, Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen Forschung und Praxis, unter den landwirtschaftlichen*

¹⁰⁵ Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung (VLF) vom 26. November 2003

Betrieben und den Personen nach Absatz 1 fördern. Der Bundesrat legt die Tätigkeitsgebiete und Leistungskategorien im Einzelnen fest.

⁵ *Der Bundesrat regelt die Anforderungen an die Organisationen, Institutionen und Beratungszentralen.*

Artikel 147 Eidgenössisches Gestüt

Absatz 3, Buchstaben a und b

Weil Verwaltungseinheiten kommerzielle Dienstleistungen nur erbringen dürfen, soweit ein Gesetz sie hierzu ermächtigt, müssen die dafür nötigen Grundlagen auf Gesetzebene geschaffen werden.

Artikel 169 Allgemeine Verwaltungsmassnahmen

Absatz 1, Buchstabe h

Buchstabe h wird hauptsächlich redaktionell angepasst und klarer formuliert. Der Begriff der Ordnungsbusse wird ersetzt, da er üblicherweise für die Ahndung von geringfügigen Verletzungen verwendet wird. Mit dem neuen Begriff „Belastung“, der schon im Kartellgesetz verwendet wird, soll klargestellt werden, dass die vorgesehenen Verwaltungssanktionen nicht nur in der Grössenordnung von Ordnungsbussen ausfallen können und gegebenenfalls auch hohe Beträge ausmachen können.

Absatz 1, Buchstabe i

Buchstabe i ist speziell auf diejenigen Fälle der Verletzung von Melde- und Aufzeichnungspflichten zugeschnitten, in welchen keine Beiträge gekürzt werden können.

Absatz 1, Buchstabe j

Mit Buchstabe j soll das Bundesamt ein Instrument erhalten, um einen geordneten und den Wettbewerb wahren Ausstieg aus der Milchkontingentierung zu gewährleisten. Verstösse gegen die Erfassungs- Kontroll- Sanktionierungspflichten der Organisationen, gegen die gesetzlichen Anforderungen und Auflagen an den frühzeitigen Ausstieg sowie gegen den Vertragszwang können einerseits den widerrechtlich Handelnden beträchtliche unrechtmässige Bereicherungen einbringen und andererseits Störungen auf dem Milchmarkt verursachen. Es ist, neben kleineren, auch mit Organisationen zu rechnen, die Gesamtmengen um 500 Millionen Kilogramm Milch bewirtschaften werden. Fehlt in einer solchen Organisation ein den gesetzlichen Ansprüchen genügendes Mengenmanagement, können sich schnell grosse Überschreitungen der zu verwaltenden Mengen ergeben. Deshalb müssen die zur Verfügung stehenden Instrumente ein entsprechendes Gewicht haben.

Absatz 2

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

Buchstabe a

Ziel ist, den zuständigen Behörden ein geeignetes Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem sie bei der missbräuchlichen Verwendung einer geschützten Bezeich-

nung oder eines Erzeugnisses den rechtmässigen Zustand wiederherstellen oder die rechtswidrige Vermarktung eines Produkts stoppen können. Gestützt auf Artikel 21 Absatz 2 der GUB/GGA-Verordnung (SR 910.12) vollziehen die Organe der kantonalen Lebensmittelkontrolle (Kantonschemiker) den 3. Abschnitt (Verwendung des Vermerks GUB oder GGA; Schutzzumfang; Erzeugnisse, welche das Pflichtenheft nicht erfüllen) dieser Verordnung nach der Lebensmittelgesetzgebung. Die Kantonschemiker machen gestützt auf Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG; SR 817.0) Beanstandungen geltend (Verwaltungsmassnahmen). Handelt es sich nicht um Lebensmittel (z.B. Holz, Heu, ätherische Öle) wenden die Vollzugsbehörden die Landwirtschaftsgesetzgebung an (Artikel 21 Absatz 1 der GUB/GGA-Verordnung). Dasselbe gilt für die Bio-Verordnung (SR 910.18) und jede andere auf Artikel 14 LwG basierende Verordnung. Mit der Änderung dieser Bestimmung sind Massnahmen möglich, die mit denjenigen der Lebensmittelgesetzgebung vergleichbar sind. Betreffend die Produktionsmittel enthält die Landwirtschaftsgesetzgebung ebenfalls mehrere Verwendungs- und Vermarktungseinschränkungen. Bei Verstössen gegen diese Bestimmungen müssen die Vollzugsbehörden schnell eingreifen und die zur Wiederherstellung der Rechtsordnung erforderlichen Verwaltungsmassnahmen treffen können.

Buchstabe b

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

Artikel 170 Kürzung und Verweigerung von Beiträgen

Absatz 3

Im Rahmen der den Kantonen zugewiesenen Vollzugsaufgaben liegt grundsätzlich auch die differenzierte Ausgestaltung der Kürzung und Verweigerung von Beiträgen, wenn die Voraussetzungen nicht oder nur teilweise erfüllt sind. Insbesondere im Bereich der Direktzahlungen hat sich jedoch gezeigt, dass die angestrebte Harmonisierung mit der bisher durch die Kantone (in Zusammenarbeit mit dem BLW) verabschiedeten Richtlinie nicht in gewünschtem Mass erreicht wurde. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die bisherige Richtlinie einer sogenannten Verwaltungsverordnung entspricht, welche die mit dem Vollzug beauftragten Behörden bindet, nicht aber die nachfolgenden richterlichen Instanzen. Deshalb soll der Bundesrat ermächtigt werden, die notwendigen Ordnungsbestimmungen zu erlassen; im Vordergrund stehen dabei wie erwähnt die Direktzahlungen.

Artikel 172 Vergehen

Gestützt auf das Landwirtschaftsrecht hat einzig das vom Bundesrat nach Artikel 64 Absatz 4 beauftragte Kontrollorgan Einblick in die Kellerbuchhaltung der Weinhandelsbetriebe und erlangt dadurch möglicherweise Kenntnis von einer allfälligen widerrechtlichen Kennzeichnung oder Klassierung nach Artikel 63. Meist keine Kenntnis von einem allfälligen Verstoss gegen die Kennzeichnung oder Klassierung er-

langt aufgrund der fehlenden Einsichtsmöglichkeit in Produktions- und Vermarktungsunterlagen eine durch die widerrechtliche Handlung verletzte Person (Konsument und/oder anderer Produzent). Zur Verfolgung aller widerrechtlichen Weinbezeichnungen und damit nicht bloss bei gewerbsmässigem Handeln ist es daher angezeigt, das Antragsrecht auf das vom Bundesrat nach Artikel 64 Absatz 4 beauftragte Kontrollorgan auszuweiten. Eine Analogie zu den geschützten Ursprungsbezeichnungen und den geschützten geographischen Angaben nach Artikel 16 sowie den übrigen Immaterialgüterrechten (Patent-, Design-, Markenschutz- und Urheberrecht), für die der strafrechtliche Schutz als Antragsrecht ausgestaltet ist, drängt sich im Weinbereich nicht auf. Absatz 1 wird im Übrigen redaktionell angepasst.

Gemäss den laufenden Revisionsbestrebungen im Immaterialgüterrecht zur Bekämpfung von Fälschungen wird für gewerbsmässiges Handeln in Absatz 2 das Strafmass den in diesem Bereich vorgeschlagenen Bestimmungen angeglichen und auf fünf Jahre Gefängnis und Busse bis 600 000 Franken erhöht.

Artikel 173 Übertretungen

Absatz 1, Buchstabe i

Der Bundesrat kann nach Artikel 159a seit dem 1. Januar 2004 auch Vorschriften über die Verwendung von Produktionsmitteln erlassen. Hingegen fehlt bisher die rechtliche Grundlage, um strafrechtliche Massnahmen zu ergreifen, falls diese Vorschriften nicht eingehalten werden. Mit der Neuformulierung von Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe i wird diese Lücke geschlossen.

Artikel 179 Oberaufsicht des Bundes

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

Artikel 181 Kontrolle

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

Die Auflagen dieser Gesetze werden unter der Obhut diverser Ämter des Bundes bzw. der Kantone initialisiert und vollzogen. Hinzu kommt, dass zusätzliche Leistungen im Bereich der Label durch Private angeboten und vollzogen werden. Diese verschiedenen Kontrollaktivitäten führen auf den bäuerlichen und anderen kleinen und mittleren Betrieben nicht nur zu grossem administrativem Aufwand, sondern auch zu Kontrolllücken. Solche Lücken in der Kontrolle ergeben sich auch aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Praxis der kantonalen Vollzugsstellen. Deshalb soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, die Kontrolltätigkeit aller Vollzugsorgane durch Vorgaben zu vereinheitlichen und auf einander abzustimmen, wie dies schon von verschiedenen Seiten verlangt wurde. Die Kontrollen sollen unter Einbezug des

Grundsatzes der Selbstkontrolle u.a. risikogerecht, unabhängig und sachkompetent gestaltet sein sowie internationalen Standards genügen.

Artikel 185 Vollzugsdaten

Absätze 5 und 6

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

Il convient de souligner que, depuis plusieurs années, ces données sont aussi exploitées à des fins statistiques, ce qui a permis, à tous les échelons, une réelle économie des ressources nécessaires à la collecte et au traitement des informations de base. La conduite de la politique agricole et l'application de la législation supposent l'existence d'un système statistique cohérent et pertinent.

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

Der Bundesrat wird zur Wahrung der Datensicherheit gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) auf Verordnungsstufe u.a. die Verantwortung für den Datenschutz, die Erhebung, die Erfassung, die Weitergabe und Verwendung der Daten, sowie die Zugriffsberechtigungen im Einzelnen regeln.

Artikel 187c Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

Absatz 1

Dieser Absatz regelt die Vinifikation sowie die Vermarktung der Weine der Jahrgänge bis und mit 2007.

Absatz 2

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

Absatz 3

Um die pauschale Abgeltung zur Verarbeitung der Zuckerrübenenernte 2008 auch nach Inkrafttreten (1. Januar 2009) der neuen Marktordnung ausrichten zu können,

ist die Übergangsbestimmung erforderlich. Mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel zur flächenbezogenen Bemessung der Stützung hat die Beitragszahlung ab 2009 im Anbaujahr zu erfolgen. Im Jahre 2009 sind somit die Bundesbeiträge für die Rübenernten 2008 und 2009 auszurichten.

Artikel 188

Absatz 3

Artikel 188 des Landwirtschaftsgesetzes befristet die Anwendbarkeit der Marktstützungsmassnahmen im Milchbereich (Art. 38 bis 42) auf eine Periode von 10 Jahren. Die entsprechenden Artikel sind auf den 1. Mai 1999 in Kraft gesetzt worden, da die Massnahmen zur Milchpreisstützung auf das Milchjahr ausgerichtet waren. Folglich endet die Geltungsdauer dieser Artikel am 30. April 2009.

Das Konzept für die Marktordnung nach 2009 orientiert sich hingegen nicht am Milchjahr, sondern am Kalenderjahr. So sollen sowohl die Zulage für eine Fütterung ohne Silage (Art. 39) wie auch alle Beihilfen (Art. 40 und 41) und die Sonderregelung der Buttereinfuhr (Art. 42) bereits auf den 1. Januar 2009 aufgehoben werden. Ausnahme bildet die Zulage für verkäste Milch. Im Kapitel „Umlagerung Milchmarktstützung in Direktzahlung“ wurde dargelegt, weshalb diese Zulage in reduziertem Umfang weitergeführt werden soll. Zusammengefasst sind die folgenden Gründe dafür massgebend:

- Die unterschiedliche Grenzschtzwirkung zwischen der sogenannt gelben und der weissen Linie im Milchbereich wird abgedeckt.
- Ein vollständiger Abbau könnte anstelle einer wünschbaren Strukturentwicklung auch einen Strukturbruch, das heisst einen temporär zu starken Rückgang der Milchproduktion, was volkswirtschaftlich und sozial unerwünscht wäre.
- Im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Produktionszweigen (z.B. Fleisch oder Gemüse), die über einen guten Grenzschtz verfügen, würde die liberalisierte Käsewirtschaft benachteiligt.

Artikel 38 soll deshalb in der aktuellen Fassung bestehen bleiben. Weil er als Kann-Vorschrift formuliert ist, behält der Bundesrat die Kompetenz, die Höhe der Zulage zu bestimmen. Eine nochmalige Befristung ist nicht nötig. Der Bundesrat kann die Zulage auch ohne weitere Gesetzesrevision aufheben.

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

Es ist aus den dargelegten Gründen nötig, Artikel 188 Absatz 3 dahingehend anzupassen, dass die Artikel 39-42 explizit bis zum 31. Dezember befristet werden. Artikel 38 bleibt damit unverändert im Gesetz; er wird nachstehend lediglich pro memoria aufgeführt.

Art. 38 Zulage für verkäste Milch

¹ Für die Verkehrsmilch, die zu Käse verarbeitet wird, kann der Bund eine Zulage an die Produzenten und Produzentinnen ausrichten.

² Der Bundesrat bestimmt die Höhe der Zulage und die Voraussetzungen.

2.9 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung ist Teil der Legislaturplanung 2003-2007¹⁰⁶. Die Botschaft zur Agrarpolitik 2011 und Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2008-2011 wurde als Richtlinien-geschäft aufgenommen und soll in der laufenden Legislaturperiode zuhanden des Parlaments verabschiedet werden.

2.10 Verhältnis zum internationalen Recht

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

2.11 Verfassungsmässigkeit

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

¹⁰⁶ Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 vom 25. Februar 2004
www.admin.ch/ch/d/cf/rg/lp2003_2007/Beilage_1.pdf

3 BESONDERER TEIL 2: Bäuerliches Bodenrecht und landwirtschaftliches Pachtrecht

3.1 Änderungsvorschläge

3.1.1 Ausgangslage

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

Mit dem Ziel, den Pächter als schwächere Partei zu schützen, regelt das LPG die Verträge, mit welchen der Verpächter einem Pächter mittels Erhebung von Pachtzinsen die Nutzung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks zu landwirtschaftlichen Zwecken abtritt und ihm deren Früchte bzw. Erzeugnisse überlässt. Die Bestimmungen des LPG unterscheiden sich von denjenigen über den Pacht- bzw. Mietvertrag des Obligationenrechts, soweit spezifische Bedürfnisse der Landwirtschaft zu berücksichtigen sind. Das Gesetz enthält entsprechend Vorschriften über die Mindestdauer landwirtschaftlicher Pachtverträge, Form und Frist der Kündigung und über die richterliche Erstreckung der Pacht. Das Gesetz sieht ebenfalls eine Bewilligungspflicht für die parzellenweise Verpachtung landwirtschaftlicher Gewerbe und die Beschränkung der Zupacht von Grundstücken vor, die ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegen. Der Pachtzins untersteht ausserdem einer Kontrolle: Er ist für landwirtschaftliche Gewerbe bewilligungspflichtig, während die Behörden Einsprache gegen einen zu hohen Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke erheben können.

3.1.2 Konzept

Die gegenwärtigen Reformen im Agrarbereich erfordern eine Revision der beiden genannten Gesetze (LPG und BGBB). Die gesteigerten Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte, die künftig ihre Rolle als Unternehmer gänzlich wahrzunehmen haben, setzt eine Lockerung der gesetzlichen Bestimmungen voraus. Die Vorschläge erleichtern den Strukturwandel (Erhöhung der Gewerbegrenze, Aufhebung von Preis- und Pachtzinsvorschriften) und stärken die Eigenverantwortung der Landwirte (Aufhebung von Preis- und Pachtzinsvorschriften sowie der Belehnungsgrenze, Entlassung der Bauzone aus dem LPG).

Mit dieser Revision wird den in der Motion von Ständerat Hans Hess (01.3713 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht. Änderung) und im Postulat von Nationalrat Maurice Chevrier (02.3149 Belastungsgrenze. Neue Begriffsdefinition) formulierten Forderungen in hohem Masse entsprochen.

Erhöhung der Gewerbegrenze

Eine wichtige Änderung des BGGB ist die Erhöhung des Mindestarbeitsbedarfs, damit ein Landwirtschaftsbetrieb als Gewerbe anerkannt wird. Gemäss dem Vorwurf sind neu mindestens 1,25 Standardarbeitskräfte nötig. Der gegenwärtige Mindestbedarf von 0,75 Standardarbeitskräften ist zu niedrig, um die Zielsetzungen der Agrarpolitik 2011 zu erreichen. Die kantonale Gesetzgebung gibt den Kantonen indessen weiterhin die Möglichkeit, diesen Grenzwert herabzusetzen. Die Mindestgrösse wird allerdings auf 0,75 Standardarbeitskräfte angehoben.

Die Erhöhung der Mindestgrösse für das landwirtschaftliche Gewerbe ist in der Vernehmlassung zur Agrarpolitik 2007 abgelehnt worden. Angesichts des wirtschaftlichen Drucks und der anhaltenden Kritik an der Bewirtschaftung kleinerer Landwirtschaftsbetriebe durch Personen mit einem andern Beruf wird der Vorschlag hiermit erneut unterbreitet.

Ein landwirtschaftliches Gewerbe kann aufgrund der erbrechtlichen Bestimmungen und des Vorkaufsrechts im BGGB innerhalb der Familie zum Ertragswert übernommen werden. Die Übernahme zum Ertragswert ist auch für kleine Betriebe attraktiv. Die heutige Technik erlaubt die extensive Bewirtschaftung solcher Betriebe, beispielsweise nach Aufgabe der Milchproduktion, neben der Ausübung eines andern Berufs. Das entsprechende Land steht dann nicht zur Verfügung für das Wachstum der Haupterwerbsbetriebe, das zur Erhaltung des Einkommens notwendig wäre. Ausserdem wird der Konkurrenzkampf unter den Bauern härter, wenn die Übernehmer kleiner Betriebe weitere Flächen kaufen oder pachten wollen, was auch bei Nebenerwerbsbetrieben durchaus üblich ist.

Das Recht auf Übernahme eines kleinen Gewerbes zum Ertragswert ist auch aus privatrechtlicher Sicht bedenklich, wenn der Betrieb anschliessend extensiviert und neben der Ausübung eines andern Berufs bewirtschaftet werden kann. Der landwirtschaftliche Ertragswert einschliesslich Wohnhaus ist in der Regel sehr viel niedriger als der Preis, den beispielsweise ein Geschwister für den Kauf eines Einfamilienhauses bezahlen muss. Die untere Grenze für das landwirtschaftliche Gewerbe nach Artikel 7 BGGB soll deshalb angehoben werden auf das Arbeitsvolumen eines Haupterwerbsbetriebs, nämlich 1,25 Standardarbeitskräfte. Diese Erhöhung tritt automatisch auch für die Abgrenzung der Gewerbe im Pachtrecht ein, weil das LPG für die Definition des Gewerbes auf das BGGB verweist. Aus ähnlichen Überlegungen wie im Bodenrecht ist sie auch im Pachtrecht gerechtfertigt. Dagegen erfordert die Erhöhung eine neue Festsetzung der unteren Grenze, ab welcher ein Betrieb einen landwirtschaftsnahen Nebenbetrieb aufnehmen kann, im Raumplanungsgesetz. Bisher verwies diese Bestimmung auf das landwirtschaftliche Gewerbe, was bei einer unteren Grenze von 0,75 SAK sinnvoll war. Die Bewirtschafter solcher Betriebe sind in aller Regel auf einen ausserbetrieblichen Erwerb angewiesen. Die Grenze für die Aufnahme eines Nebenbetriebs im Raumplanungsgesetz soll deshalb nicht angehoben werden. Dadurch wird bezüglich der Definition des landwirtschaftlichen Gewerbes das RPG vom BGGB abgekoppelt. Mit diesen Änderungen entsteht ein kohärentes Konzept für die strukturpolitischen Abgrenzungen im Boden- und Pachtrecht, in der Raumplanung sowie in den Massnahmen zur Strukturverbesserung (Tabelle 44).

Tabelle 44 Strukturpolitische Abgrenzungen

SAK	Bestimmung	Inhalt
	Art. 7 BGG	Landwirtschaftliches Gewerbe, Übernahme zum Ertragswert
	Art. 1 Abs. 2 LPG	Verweis auf Art. 7 BGG, längere Erstpachtdauer und Pachtzinskontrolle für Gewerbe
1,25	Art. 3 Abs. 1 SVV	Untere Grenze für Investitionshilfen und Betriebshilfe (Ausnahme: 1,8 SAK für Betriebe, die sich nicht für eine Erwerbskombination eignen, insbesondere bei Neubauten für Milchvieh und Mutterschweine)
	Art. 2 Abs. 1 SBMV	Untere Grenze für die Betriebshilfe
	Art. 5 Bst. a BGG	Untere Grenze für kleinere Betriebe, die die Kantone den Bestimmungen für Gewerbe unterstellen können
0,75	Art. 24b RPG	Untere Grenze für die Aufnahme eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs (kantonale Kompetenz für Senkung auf 0,5 SAK)
	Art. 2 Abs. 3 SVV	Untere Grenze für Investitionshilfen zur Diversifizierung der Tätigkeit
	Art. 3a Abs. 1 SVV	Untere Grenze für Investitionshilfen in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung oder die Besiedlung gefährdet ist
	Art. 3 SBMV	Untere Grenze für die Betriebshilfe in Gebieten, in denen die Bewirtschaftung oder die Besiedlung gefährdet ist
	Art. 20 Abs. 1 Bst. b SBMV	Untere Grenze für Umschulungsbeihilfen
	neuer Art. SBMV	Erleichterte Betriebsaufgabe

Die Ansätze für die Berechnung der Standardarbeitskräfte legt der Bundesrat in der Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht¹⁰⁷ fest.

Die untere Grenze für den Bezug der Direktzahlungen hat weniger einen strukturpolitischen als einen administrativen Zweck. Es geht um die Abgrenzung von Hobbybetrieben, die aufgrund ihrer Grösse für den Bewirtschafter nicht existenzielle Bedeutung haben können. Sie liegt bei 0,25 SAK.

Entkopplung des Raumplanungsrechts von der Gewerbedefinition nach Bodenrecht

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

¹⁰⁷ SR 211.412.110

Abschaffung der Preisgrenze

Eine andere Änderung im BGG betrifft die Aufhebung der Bestimmung, nach welcher die Erwerbsbewilligung im Falle der Vereinbarung eines übersetzten Preises zu verweigern ist. Gleichzeitig sind auch die Ausnahme vom Selbstbewirtschaftersprinzip im Falle einer öffentlichen Ausschreibung des zu erwerbenden Grundstücks zu einem nicht übersetzten Preis sowie das Verbot einer freiwilligen Versteigerung abzuschaffen.

Die Aufhebung der Preisbegrenzung leistet einen Beitrag zur Erleichterung der Strukturentwicklung. Ohne Preisbegrenzung dürfte sich der eine oder andere Eigentümer entschliessen, ein Grundstück zu verkaufen, das er sonst behalten hätte. Die Preisbegrenzung im BGG hat eine begrenzte Bedeutung, weil sich der grösste Teil der Handänderungen von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben innerhalb der Familie abspielt. Dies trifft auch für verpachtete Gewerbe und Grundstücke zu, welche in der Mehrheit der Fälle in der Familie die Hand wechseln, obschon keine Ansprüche auf einen Vorzugspreis bestehen. Eine informelle Umfrage bei 12 Kantonen ergab, dass in den letzten Jahren pro Jahr überall deutlich weniger als ein Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Markt kam. Demzufolge kann stets nur ein kleiner Teil der Landwirte, die den Betrieb vergrössern möchten, auch tatsächlich Land kaufen. Sie sollen in eigener Verantwortung entscheiden, was sie für ein Grundstück oder Gewerbe offerieren wollen oder ob sie einen bestimmten Preis bezahlen wollen oder können. Dabei ist zu beachten, dass das Selbstbewirtschaftersprinzip erhalten bleibt und somit im Wettbewerb um landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke die Landwirte unter sich sind. Die Aufrechterhaltung der Vorschrift lässt sich deshalb nicht rechtfertigen. Ein Kostenanstieg infolge der Aufhebung der Preisgrenze muss nicht erwartet werden. Da der grossen Nachfrage nur ein kleines Angebot gegenüber steht, liegen die Preise in der Regel deutlich über dem verzinsbaren Wert. Die Käufe werden oft aus ausserlandwirtschaftlichen Quellen finanziert. Die geltende Regelung von Artikel 66 BGG, Durchschnittspreis für vergleichbare Grundstücke oder Gewerbe der letzten 5 Jahre plus 5 Prozent, sanktioniert diese Preise schon heute.

Die Abschaffung der Preisbegrenzung im Bodenrecht entlastet die Kantone von einer Aufgabe mit einem erheblichen Ressourcenbedarf. Auch wenn nur ein halbes Prozent der Fläche auf den Markt kommt ergibt dies bei einer durchschnittlichen Fläche von einer Hektare pro Handänderung jährlich 5 000 Gesuche, bei denen der Preis überprüft werden muss.

Aufhebung der Belastungsgrenze

Weiter wird vorgeschlagen, die Pfandbelastungsgrenze nach BGG aufzuheben. Eine im Auftrag des Bundesamtes für Justiz erstellte Studie von Mai 2005 hat ergeben, dass eine Aufhebung der vom BGG vorgesehenen Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (Art. 73 ff. BGG) sich auf die Landwirtschaft vorteilhaft auswirken könnte, da dadurch die Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz der Landwirte im Bereich der Investitionen und deren Finanzierung vergrössert werde. Die möglichen Auswirkungen einer Aufhebung der Belastungsgrenze auf Kreditmarkt und Bodenmarkt seien als gering einzustufen.

Als Begründung, weshalb sich heute eine Belastungsgrenze nicht mehr als notwendig erweist, kann insbesondere angeführt werden, dass der

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

Durch diese Änderungen wird das BGGB weitgehend auf den Kerngehalt reduziert, der jedoch nicht angetastet wird. Der landwirtschaftliche Boden soll im Eigentum der bäuerlichen Bewirtschafter bleiben und bei Handänderungen soweit möglich dorthin zurück geführt werden. Die Instrumente dazu sind die Übernahme zur Selbstbewirtschaftung in der Familie und die Beschränkung auf Selbstbewirtschafter beim Kauf ausserhalb der Familie. Weitergehende Revisionen würden die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzes in Frage stellen.

Die weiteren Änderungen des BGGB sollen entweder das Gesetz präzisieren oder Mängel beheben.

Aufhebung der Pachtzinsbegrenzung

Die wichtigste Änderung im LPG betrifft die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit der Behörde bei überhöhten Pachtzinsen landwirtschaftlicher Grundstücke. Gleichzeitig werden die Vorschriften über den zulässigen Pachtzins landwirtschaftlicher Grundstücke aufgehoben: Die Parteien werden künftig den Pachtzins für ein landwirtschaftliches Grundstück frei vereinbaren können, wobei dem Pächter die Möglichkeit bleibt, einen missbräuchlichen Pachtzins anzufechten.

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

Pachtzins sie für ein Grundstück offerieren wollen beziehungsweise ob sie einen geforderten Pachtzins bezahlen oder auf das Grundstück verzichten wollen. Die Aufrechterhaltung der Vorschrift lässt sich deshalb nicht rechtfertigen.

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

Anstelle der gesetzlichen Festlegung des Pachtzinses für Grundstücke sollen Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbräuchen ähnlich jenen im Mietrecht in das Pachtrecht aufgenommen werden. Neu wird die Verantwortung für das Einschreiten gegen einen überhöhten Pachtzins nicht mehr bei den Behörden, sondern beim Pächter liegen, wie das auch für den Mieter der Fall ist.

Entlassung der Bauzone aus dem LPG

Der Vorentwurf sieht vor, gänzlich in der Bauzone gelegene Grundstücke, die noch landwirtschaftlich genutzt werden, ohne Teil eines landwirtschaftlichen Gewerbes zu sein, nicht mehr dem landwirtschaftlichen Pachtrecht zu unterstellen. Dies wird die bestimmungsgemässe Nutzung erleichtern.

Der weitaus grösste Teil der Gesuche für verkürzte Pachtdauern, die von den Kantonen behandelt werden müssen betreffen Bauland. Es handelt sich heute um eine unnötige administrative Schikane. Seit der Verabschiedung des LPG im Jahr 1985 haben sich die Zonengrenzen stabilisiert. Das Land in den Bauzonen nach dem Raumplanungsgesetz ist zur Überbauung bestimmt. Die landwirtschaftliche Nutzung ist eine Übergangssituation und muss in der Bedeutung zurückstehen. Die Bedingungen des Pachtvertrags sollen den Bedürfnissen angepasst werden können, die sich aus der aufgrund der Zoneneinteilung vorgesehenen Nutzung ergeben. Findet der Eigentümer zu diesen Bedingungen keinen Pächter, so kann er das Land gratis zur Nutzung abgeben, woraus dann ein Gebrauchsleihevertrag entsteht. Eine behördliche Mitwirkung ist nicht notwendig und die Landwirte sind auch hier in der Lage zu entscheiden, welche Bedingungen sie eingehen wollen.

Vorgeschlagen wird schliesslich auch die Aufhebung der Vorschriften über die Einsprachemöglichkeit gegen die Zupacht eines Grundstücks, das ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegt. Angesichts der sehr geringen Zahl von Einsprachen hat diese Bestimmung nie Bedeutung erlangt.

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

Die Wirkung des LPG wird durch die Revisionen in ihrem Kern kaum gemindert. Der Pachtvertrag bleibt ein Dauervertrag, der der langfristigen Ausrichtung der landwirtschaftlichen Nutzung Rechnung trägt. Die wirksamen Pächterschutzinstrumente, nämlich die längere Erstpachtdauer, die Pächterstreckung sowie die Pachtzinskon-

trolle für Gewerbe bleiben als Kerngehalt des LPG erhalten. Eine weitergehende Liberalisierung würde diesen Kerngehalt angreifen.

3.1.3 Erläuterungen zu den Änderungen des bäuerlichen Bodenrechts

Artikel 1

Absatz 1 Buchstabe c

Ein übersetzter Preis gilt nicht mehr als Grund für die Verweigerung der Erwerbsbewilligung (vgl. Erläuterungen zu Art. 63). Der für ein landwirtschaftliches Gewerbe bzw. Grundstück zu bezahlende Preis wird neu den Marktkräften überlassen. Demzufolge ist die Bestimmung betreffend die Bekämpfung übersetzter Preise für landwirtschaftliche Grundstücke aufzuheben.

Artikel 5 Vorbehalt des kantonalen Rechts

Buchstabe a

Der Gesetzgeber gibt den Kantonen das Recht, in ihrer Gesetzgebung eine kantonale Gewerbedefinition festzulegen. Die Kantone müssen weiterhin Landwirtschaftsbetriebe, die nicht der Mindestgrösse nach Artikel 7 BGGB entsprechen, als Gewerbe anerkennen können. Entsprechend den Zielsetzungen der aktuellen Agrarpolitik wird die Grösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes nach dieser Bestimmung auf 1,25 Standardarbeitskräfte angehoben. Die von der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Mindestgrösse soll auf 0,75 Standardarbeitskräfte erhöht werden.

Artikel 7 Landwirtschaftliches Gewerbe; im Allgemeinen

Absatz 1

Das BGGB unterscheidet zwischen landwirtschaftlichen Gewerben und landwirtschaftlichen Grundstücken. Das Gesetz regelt die Einschränkungen der Verfügungsfreiheit in den beiden Fällen unterschiedlich: Landwirtschaftliche Gewerbe, die den Anforderungen an die Minimalgrösse nicht entsprechen, seit sechs Jahren rechtmässig parzellenweise verpachtete Gewerbe und rechtmässig vom Gewerbe abgetrennte Parzellen unterstehen den Vorschriften über die landwirtschaftlichen Grundstücke.

Die Gewerbegrenze ist den Zielsetzungen der Agrarpolitik anzupassen, d.h. zu erhöhen. Sie ist neu auf 1,25 Standardarbeitskräfte festgesetzt.

In den buchführenden Referenzbetrieben der Agroscope FAT Tänikon setzte die Familie in den Jahren 2001/03 durchschnittlich 1,27 Vollarbeitskräfte ein. Die Betriebe beschäftigten darüber hinaus Angestellte im Ausmass von 0,38 Arbeitskräften¹⁰⁸. Zusätzlich setzten die Familien aber auch 0,19 Arbeitskräfte für ausserbetriebliche Erwerbstätigkeiten ein. Die Grösse von 1,25 Standardarbeitskräften wird der heutigen Vorstellung eines Haupterwerbsbetriebes gerecht. Dies im Bewusstsein, dass ein Betrieb ohne Tierhaltung und ohne Spezialkulturen 45 Hektaren auf-

¹⁰⁸ Agroscope FAT Tänikon (2003): Zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten, Grundlagenbericht, Tabelle A1

weisen muss, um diese Schwelle zu überschreiten (0,028 SAK/ha LN¹⁰⁹). Es ist nicht vorgesehen, gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmung die Faktoren für die Berechnung der Standardarbeitskräfte zu revidieren. Diese werden jedoch später wieder der technischen Entwicklung angepasst werden müssen.

Die Zahl der Betriebe, welche als landwirtschaftliche Gewerbe gelten, wird sich entsprechend der Werte in Tabelle 45 verändern.

Tabelle 45 Wirkung einer Erhöhung der Untergrenze für landwirtschaftliche Gewerbe im BGG

	$\geq 0,75$ SAK ¹ (heutiger Wert)	$\geq 1,0$ SAK	$\geq 1,25$ SAK (Vorschlag)	$\geq 1,5$ SAK
Anzahl Betriebe ²	44 159	38 236	31 853	25 410
Differenz	0	-5 923	-12 306	-18 749

¹ SAK-Werte nach Art. 3 LBV, zuzüglich Zuschläge nach Art. 2a VBB (für Kartoffeln, Beeren, Heil- und Gewürzpflanzen, Christbaumkulturen und Wald; jedoch ohne Sömmerung, Rebbau mit eigener Kelterei, Verarbeitung von in der Region üblichen Produkten und Tätigkeit in Gewächshäusern)

² Betriebsregister AGIS 2004: rund 56 600 direktzahlungsberechtigte Betriebe

Quelle: BLW

Für die Ermittlung der Anzahl Betriebe in Tabelle 45 konnten die nach Artikel 2a VBB möglichen Standardarbeitskraftzuschläge für die Viehsömmerung, eigene Keltereien, Verarbeitung und Gewächshäuser nicht eingerechnet werden. Andererseits konnten Pachtlandflächen, die den Betrieben in absehbarer Zeit verloren gehen, weil sie zum Beispiel in der Bauzone liegen, nicht ausgeschieden werden. Die beiden Effekte kompensieren sich und ändern nichts an der Grössenordnung der Zahlen.

Es bleibt festzuhalten, dass Betriebe, welche keine Gewerbe nach Artikel 7 BGG darstellen, durchaus in der Familie bleiben können, sofern sich diese einig ist. Was einzig wegfällt ist die Möglichkeit eines Übernehmers, einen Anspruch auf Übernahme des ganzen Betriebs zum Ertragswert gegen den Willen des Verkäufers (Vorkaufsrecht) oder der Miterben (Erbrecht) durchzusetzen. Nach der lebzeitigen Abtretung eines kleinen Betriebs an einen Erben können sich allerdings Ansprüche der Miterben auf Ausgleich oder Herabsetzung ergeben, je nach dem Willen des Erblassers. Für die Anrechnung solcher Betriebe gilt nämlich wie für einzelne Grundstücke grundsätzlich der Verkehrswert.

Für die Einkommenssteuer wird bei landwirtschaftlichen Gewerben der Eigenmietwert der Betriebsleiterwohnung in der Regel auf der Basis der Normen für den landwirtschaftlichen Pachtzins festgelegt. Dies gilt auch für kleinere Betriebe, sofern der Anteil des Einkommens aus der Landwirtschaft 30 Prozent übersteigt¹¹⁰. Die Erhöhung der Gewerbegrenze könnte bewirken, sofern diese Richtlinie angepasst wird, dass bei Betrieben mit 0,75 bis 1,25 SAK und weniger als 30 Prozent Einkommen aus der Landwirtschaft, der höhere nichtlandwirtschaftliche Eigenmietwert besteuert wird.

¹⁰⁹ gemäss Art. 3 LBV, SR 910.91

¹¹⁰ Schweizerische Steuerkonferenz, Arbeitsgruppe Landwirtschaft (1996): Richtlinien zur Ermittlung des Mietwertes des Normalbedarfes bei landwirtschaftlichen Betrieben (Betriebsleiterwohnung)

Artikel 9 Selbstbewirtschafter**Absatz 1**

Bisher war die Eigenschaft als Selbstbewirtschafter an den Nachweis der entsprechenden Fähigkeiten gebunden; dies galt auch für die Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Einzelgrundstücks. Für die Selbstbewirtschaftung geeignet war, wer die Fähigkeiten besass, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um den landwirtschaftlichen Boden selber zu bearbeiten. Grundsätzlich wurde der Besuch einer Landwirtschaftsschule vorausgesetzt. Andere Ausbildungen in mehr oder weniger engem Zusammenhang mit der Landwirtschaft waren allerdings ebenfalls zugelassen, sofern sie durch praktische Erfahrungen im bäuerlichen Bereich ergänzt wurden. Diese Anforderungen sind im Falle eines landwirtschaftlichen Gewerbes gerechtfertigt. Für die Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Grundstücks sind sie indessen unverhältnismässig. Zudem ist die entsprechende Anerkennungspraxis von Kanton zu Kanton verschieden. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll präzisiert werden, dass sich die Anforderungen an die landesüblich in der Landwirtschaft verlangten Fähigkeiten ausschliesslich auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Gewerbe beziehen. Was die landwirtschaftlichen Grundstücke anbelangt, sind künftig nur noch der Wille zur Selbstbewirtschaftung, die dazu nötigen praktischen Fähigkeiten und die tatsächliche Durchführung massgebend.

Absatz 2

Die Definition der Selbstbewirtschaftung wurde inhaltlich in Absatz 1 aufgenommen. Absatz 2 kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 58 Realteilungs- und Zerstückelungsverbot**Absatz 2**

Die für die Aufteilung von Rebgrundstücken erforderliche Mindestfläche wird zwecks Harmonisierung mit dem Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2 Abs. 3) auf 15 Aren angehoben.

Artikel 62 Ausnahmen**Buchstabe f**

Artikel 62 nimmt von der Bewilligungspflicht den Erwerb hauptsächlich aus familiären oder erbschaftsbedingten Gründen aus, wenn es sich um geringfügige Flächen handelt oder wenn es gilt, die Kumulierung von Verwaltungsverfahren zu verhindern.

Gegenwärtig ist nach Buchstabe f die Grenzbereinigung nicht bewilligungspflichtig. Im Gesetz werden ausserdem die Begriffe „Grenzverbesserung“ (Art. 57) und „Grenzbereinigung bei der Erstellung eines Werks“ (Art. 59 Bst. b) verwendet. Diese unterschiedliche Begriffsverwendung hat in der Praxis Verwirrung gestiftet, denn „Grenzbereinigung“ schliesst auch „Grenzverbesserung“ mit ein. Im Gesetz soll daher präzisiert werden, dass die Grenzverbesserung ebenfalls von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist.

Artikel 63 Rückweisungsgründe

Absatz 1, Buchstabe b und Absatz 2

Nach Absatz 1 Buchstabe b wurde der Erwerb eines Gewerbes bzw. Grundstücks zu übersetzten Preisen bisher verweigert. Der Begriff des übersetzten Preises wurde in Artikel 66 umschrieben. Die Bekämpfung übersetzter Preise in der Landwirtschaft war eine der Zielsetzungen des BGBB (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. c). Diese Zielsetzung ist mit der aktuellen Agrarpolitik, welche die Wettbewerbsfähigkeit und Eigeninitiative der Bewirtschafter fördern soll, obsolet geworden. Zudem hat die Kontrolle der Preise für landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke bisweilen zur Zahlung von Schwarzgeldern geführt und Betriebsumstrukturierung gebremst, indem die berufliche Umstellung von Bewirtschaftern verunmöglicht wurde. Auch die Festsetzung des übersetzten Preises im Einzelfall war in der Praxis mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Aus diesen Gründen wird die Abschaffung dieses Verweigerungsgrundes vorgeschlagen.

Die Aufhebung von Absatz 1 Buchstabe b hat auch die Streichung von Absatz 2 zur Folge, nach welchem der übersetzte Preis in einem Zwangsvollstreckungsverfahren ein unbeachtlicher Verweigerungsgrund ist.

Artikel 64 Ausnahmen vom Prinzip der Selbstbewirtschaftung

Absatz 1, Buchstabe f

Buchstabe f bewilligte den Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. Grundstücks bei fehlender Selbstbewirtschaftung, wenn trotz öffentlicher Ausschreibung zu einem nicht übersetzten Preis kein Angebot eines Selbstbewirtschafters vorlag. Mit der Abschaffung des übersetzten Erwerbspreises wird das Kriterium für die Anwendung dieser Bestimmung hinfällig. Letztere ist daher zu streichen. Die Einführung eines anderen Kriteriums, wie z.B. ein Vielfaches des Ertragswerts, wäre unzweckmässig, denn es würde kaum alle Parameter berücksichtigen, die in die Überlegungen potentieller Käufer einfließen. Durch die Aufhebung dieser Ausnahme wird das Selbstbewirtschaftungsprinzip gestärkt, indem der Kauf eines landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. Grundstücks bei fehlender Selbstbewirtschaftung nur mehr möglich ist, wenn eine der anderen Ausnahmen nach Artikel 64 Absatz 1 Buchstaben a bis g geltend gemacht werden kann. Unter dem Gesichtspunkt der in der Verfassung verankerten Eigentumsgarantie mag diese Auswirkung zwar problematisch erscheinen, sie ist jedoch nach Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe f der Bundesverfassung vertretbar, der den Bund ermächtigt, zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes Vorschriften zu erlassen. Grundsätzlich wird jedoch der Eingriff in die Eigentumsgarantie durch die Aufhebung der Preisgrenze gemildert, nämlich für all jene Käufe, in denen sie bisher eine Reduktion des Preises bewirkt hat. Der Vorentwurf sieht ausserdem eine Lockerung der Anforderungen an die Selbstbewirtschaftung von landwirtschaftlichen Grundstücken vor (vgl. Erläuterungen zu Artikel 9).

Artikel 66 Übersetzter Erwerbspreis

Nach der geltenden Regelung gilt ein Erwerbspreis als übersetzt, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent übersteigt. Während der rund zehnjährigen Durchführung dieser Regelung ist es zu etlichen Vollzugsproblemen und Anfechtungen gekommen. Auf Grund der Schwierigkeit, in

allen Punkten vergleichbare Objekte in derselben Gegend auf dem freien Markt zu finden, konnte der als zulässig erklärte Preis insbesondere für landwirtschaftliche Gewerbe manchmal als willkürlich erscheinen. Als Unternehmer weiss der Bewirtschafter um seine Produktionskosten und kann selber einschätzen, ob der Erwerbspreis für seinen Boden übersetzt ist oder nicht. Im Weiteren bremste die Festsetzung des zulässigen Preises bisweilen die Umstrukturierung in der Landwirtschaft, da Bewirtschafter, die gewillt waren, oft keinen ausreichenden Preis erzielen konnten, um sich beruflich umzustellen. Der Begriff des übersetzten Preises ist daher abzuschaffen und die entsprechende Gesetzesbestimmung aufzuheben.

Artikel 69 *Unzulässigkeit freiwilliger Versteigerung*

Das Verbot von freiwilligen Versteigerungen war mit der Verweigerung der Bewilligung des Erwerbs von Grundstücken und Gewerben zu übersetzten Preisen verbunden. Die Bestimmung ist aus denselben Gründen aufzuheben wie sie für die Abschaffung dieses Verweigerungsgrundes angeführt wurden.

Artikel 73 bis 79 *Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung*

Die Pfandbelastungsgrenze als strukturpolitische Massnahme hat zum Ziel der Überschuldung dadurch entgegenzuwirken, dass landwirtschaftliche Grundstücke nur in einem bestimmten Verhältnis zum Ertragswert mit Grundpfandrechten belastet werden dürfen. Nach heutigem Recht ist die Belastungsgrenze als Verschuldungsgrenze ausgestaltet. Unter bestimmten, in Artikel 77 BGG aufgeführten Voraussetzungen darf sie jedoch überschritten werden. Diese Überschreitungsmöglichkeit, der Umstand, dass sich mit der Belastungsgrenze allein eine Überschuldung nicht verhindern lässt, weil es dem Eigentümer eines landwirtschaftlichen Grundstücks unbenommen bleibt, sich mit nicht grundpfandrechtl. gesicherten Darlehen zu verschulden sowie das geänderte agrarpolitische Umfeld, welches von den Landwirten unternehmerisches Denken und Handeln fordert und ihnen daher auch die Eigenverantwortung für ihre Investitionen und deren Finanzierung überlassen sollte, sprechen aus heutiger Sicht für eine Aufhebung der Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung (Artikel 73 bis 79 BGG).

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich die Belastungsgrenze in der Vergangenheit als effizientes Instrument zur Begrenzung der Fremdfinanzierung in der Landwirtschaft erwiesen hat. Vor allem in Zeiten spekulativer Nachfrage auf dem Bodenmarkt und grosszügiger Finanzierung seitens der Banken hätte wohl die Fremdfinanzierung ohne Belastungsgrenze stark zugenommen und vermehrt zu finanziellen Krisen geführt.

Im Anschluss an die Immobilienkrise der neunziger Jahre haben aber die Banken ihre Kreditvergabepolitik angepasst und kalkulieren heute deutlich vorsichtiger. Zunehmend finden vertiefte und individuelle Prüfungen der Kreditgesuche statt. Deshalb ist kaum zu erwarten, dass die Aufhebung der Belastungsgrenze zu einer starken Ausdehnung der Grundpfandbelastung in der Landwirtschaft führen wird. Weiter sind Kreditprüfungen anhand des Ertragswertes (worauf die Belastungsgrenze basiert), wegen dieses objektivierte und von der aktuellen Bewirtschaftung unabhängigen Messwerts für die Banken zwar praktisch und gut handhabbar, entsprechen aber nicht den Anforderungen einer individuellen Tragbarkeitsberechnung. Bei dieser Vorgehensweise werden gewisse Risiken nicht erkannt, während in anderen Fällen überschätzte Risiken oftmals zu schlechteren Darlehenskonditionen führen.

Durch die Aufhebung der Belastungsgrenze werden individuell aushandelbare Kreditvolumen und Konditionen möglich. Jedoch wird es angezeigt sein, die Entwicklung der Fremdfinanzierung inskünftig zu beobachten und allenfalls vermehrte Markttransparenz zu schaffen, da das Zinsniveau wesentlich von der Kreditsicherheit und letztere von den Verkehrswerten auf dem Freihandmarkt abhängig ist.

Mit Bezug auf Darlehen, die durch ein die Belastungsgrenze übersteigendes Pfandrecht gesichert sind, gilt es darauf hinzuweisen, dass mit der Aufhebung der Belastungsgrenze auch die Rückzahlungspflicht (Art. 78 BGG) entfällt. Übergangsrechtlicher Regelungen bedarf es nicht.

Artikel 92 *Änderung bisherigen Rechts*

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung

Artikel 24b *Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen*

Absatz 1

Die Möglichkeit einen Nebenbetrieb einzurichten soll weiterhin jenen Betrieben offen stehen, für deren Bewirtschaftung ein Arbeitsaufkommen von mindestens 0,75 Standardarbeitskräften (SAK) erforderlich ist. Deshalb stützt sich die Anforderung für die Einrichtung eines Nebenbetriebs nicht mehr länger auf die Gewerbedefinition gemäss BGG ab. Der Ausdruck „landwirtschaftliche Gewerbe“ wird in Absatz 1 und Absatz 2 durch „landwirtschaftliche Betriebe“ ersetzt. Der Mindest-Arbeitsbedarf von 0,75 SAK wird als Bedingung für die Einrichtung eines Nebenbetriebs direkt im RPG verankert. Im Berg- und Hügelgebiet können die Kantone die Möglichkeit zur Einrichtung eines nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs auch Betrieben eröffnen, für deren Bewirtschaftung ein geringeres Arbeitsaufkommen, mindestens aber ein solches von 0,5 SAK erforderlich ist.

Die Faktoren zur Berechnung der Standardarbeitskräfte sollen mit denjenigen der Strukturverbesserungen im 5. Titel des LWG harmonisiert werden.

Absatz 1^{bis}

Der Text entspricht der Vorlage zur vorgezogenen Teilrevision des Raumplanungsrechts, zu welcher der Bundesrat am 27. April 2005 die Vernehmlassung eröffnet hat.

Absatz 2

Der Text entspricht der Vorlage zur vorgezogenen Teilrevision des Raumplanungsrechts, zu welcher der Bundesrat am 27. April 2005 die Vernehmlassung eröffnet hat.

Absatz 4

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird sichergestellt, dass der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb nicht abgetrennt und als eigenständiger Gewerbebetrieb „auf der grünen Wiese“ weitergeführt werden kann bzw. bei Aufgabe des Hauptbetriebs oder Unterschreitung des erforderlichen Arbeitsaufkommens stillgelegt werden muss.

Um den Strukturwandel nicht zu behindern soll der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb gemäss Absatz 4 künftig auch von einem anderen Landwirtschaftsbetrieb, welcher die Voraussetzungen erfüllt, übernommen und weiter geführt werden können. Die zuständige Behörde prüft die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen. Um die in Absatz 1 geforderte Betriebsnähe zu erfüllen, kann die Bewilligung nur Betrieben erteilt werden, welche die entsprechenden Bauten und Anlagen zu Eigentum übernehmen. Eine pachtweise Übernahme des Nebenbetriebs ist demnach nicht möglich. Diese Übernahmemöglichkeit wird vorab im Interesse des Investitionsschutzes für den Nebenbetrieb vorgeschlagen. Sie soll aber auch dem verstärkten Strukturwandel Rechnung tragen und die unternehmerische Freiheit insofern erhöhen, als ein bestehender nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb gekauft werden kann, statt auf dem Hauptbetrieb des Übernehmers einen neuen einrichten zu müssen. Im Vollzug soll die Betriebsnähe in erster Linie aus arbeits- und betriebswirtschaftlicher Sicht beurteilt werden. Räumlich nahe gelegene Nebenbetriebe erhöhen vielfach die Arbeitsproduktivität der betrieblichen Erwerbskombination und tragen damit zur Kostensenkung bei. Je nach Art des Nebenbetriebs und der Siedlungsstruktur sollen somit jene Distanzen zugelassen werden, die ein aus arbeits- und betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvolles Betreiben des gesamten Betriebs ermöglichen. Die Anliegen der Raumplanung werden durch die vorgeschlagene Regelung nicht beeinträchtigt, geht es doch ausschliesslich um die Weiternutzung bestehender, rechtsgültig eingerichteter nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetriebe.

Die Frage der Bewilligung von Nebenbetrieben auf Sömmerungsbetrieben nach Artikel 9 der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung, LBV vom 7. Dezember 1998 (SR 910.91) wird im Rahmen der vorgezogenen Teilrevision des Raumplanungsrechts geprüft.

3.1.4 Erläuterungen zu den Änderungen des landwirtschaftlichen Pachtrechts

Artikel 1

Absatz 1, Buchstabe b

Die unter Buchstabe b vorgesehene Änderung bezweckt eine weitere Präzisierung des Geltungsbereichs des landwirtschaftlichen Pachtrechts, das im Falle der landwirtschaftlichen Gewerbe auf der Begriffsbestimmung nach dem bürgerlichen Bodenrecht beruht.

Artikel 2a Grundstücke in der Bauzone

Bisher unterstanden die Pachtverträge für in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Grundstücke dem LPG. Gemäss dem Änderungsvorschlag sollen diese Grundstücke nicht mehr dem Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht unterstellt werden, wenn sie sich vollständig in der Bauzone befinden. Wie im Falle landwirtschaftlicher Grundstücke geringer Fläche gelten für diese Grundstücke ausschliesslich die Vorschriften über die gewöhnliche Pacht des Obligationenrechts. Übergangsrechtlich unterstehen die gegenwärtigen Pachtverträge für vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke bis zu ihrem Ablauf weiterhin dem landwirtschaftlichen Pachtrecht. Werden sie auf das Ende der Vertragsdauer gekündigt, ist eine Verlängerung nicht möglich. Ohne Kündigung werden die Pachtverträge nach dem Obligationenrecht (vgl. Art. 295 Abs. 2 OR) stillschweigend für ein weiteres Jahr verlängert. Das LPG ist indessen nach wie vor auf Pachtverträge für nur teil-

weise in der Bauzone gelegene Grundstücke anzuwenden. Bei Ablauf der Vertragsdauer können die Parteien allerdings den Abschluss zweier verschiedener Pachtverträge je nach Nutzungszone vereinbaren. Eine gerichtliche Erstreckung ist noch möglich; die Dauer kann jedoch den Umständen angepasst werden.

Artikel 7 *Erstmalige Verpachtung*

Absatz 3, Buchstabe a

Bei der erstmaligen Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes bzw. Grundstücks gilt eine Mindestdauer, die mit Genehmigung der kantonalen Behörde verkürzt werden kann. Nach Absatz 3 Buchstabe a war eine solche Bewilligung möglich, wenn sich der Pachtgegenstand ganz oder teilweise in einer Bauzone nach Raumplanungsgesetz befand und für die Verkürzung wichtige Gründe der Raumplanung vorlagen. Diese Bestimmung wird bei Pachtverträgen für vollständig in der Bauzone gelegene Grundstücke hinfällig, da sie gemäss Artikel 2a neu nicht mehr dem landwirtschaftlichen Pachtrecht unterstellt sind. Pachtverträge für landwirtschaftliche Gewerbe bzw. Grundstücke, die nur teilweise in der Bauzone liegen, können bei Ende der Vertragsdauer gekündigt und in der Folge nach der Nutzungszone angepasst werden. Diese Bestimmung kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Artikel 10 *Pachtzinsanpassung bei Änderung der Berechnungsgrundlagen*

Im Gegenzug zur längeren Mindestdauer landwirtschaftlicher Pachtverträge ermöglicht das LPG jeder Partei, während der Vertragsdauer eine Anpassung des vereinbarten Pachtzinses zu verlangen, wenn auf Grund der Umstände eine neue Berechnung notwendig wird. Die betreffenden Bestimmungen nach Artikel 10 bis 13 sind anzupassen. Insbesondere ist ihre Systematik zu überprüfen, nachdem die amtliche Kontrolle der Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke und der Ertragswert als Kriterium für die Bestimmung dieser Zinse wegfallen. Artikel 10, gemäss dem jede Partei die Anpassung des vereinbarten Pachtzinses auf das folgende Pachtjahr verlangen kann, wenn der Bundesrat die Ansätze für die Bemessung des zulässigen Pachtzinses ändert oder die Grundlagen für die Schätzung des Ertragswertes korrigiert wurden, gilt neu nur noch für landwirtschaftliche Gewerbe.

Artikel 11 *Pachtzinsanpassung bei Änderung der Umstände*

Gestützt auf Absatz 1 kann eine Anpassung des Pachtzinses verlangt werden, wenn während des Pachtverhältnisses Umstände auftreten, durch die sich der Ertragswert eines landwirtschaftlichen Gewerbes verändert. Hierzu zählen Naturereignisse, Bodenverbesserungen, Vergrösserung oder Verminderung von Flächen, Neu- oder Umbauten, Abbruch oder Stilllegung eines Gebäudes usw. Das Anpassungsgesuch hat schriftlich zu erfolgen.

Diese Möglichkeit wird in Absatz 2 auch Parteien eines Pachtvertrages für ein landwirtschaftliches Grundstück eingeräumt.

Artikel 27 *Urteil*

Absatz 2, Buchstabe e

Das vollständig in der Bauzone gelegene landwirtschaftliche Gewerbe bzw. Grundstück untersteht nicht dem LPG. Eine gerichtliche Verlängerung des Pachtvertrages

ist folglich nach diesem Gesetz nicht möglich, sodass diesbezüglich keine Ausnahme vorgesehen werden muss. Befindet sich hingegen das Gewerbe bzw. Grundstück nur teilweise in der Bauzone, ist eine gerichtliche Verlängerung möglich. Entsprechend können die Vertragsbestimmungen nach Artikel 28 angepasst werden. Buchstabe e ist demzufolge überflüssig und kann aufgehoben werden.

Artikel 31 Bewilligungsgründe

Absatz 2, Buchstabe b

Absatz 2 Buchstabe b ermächtigt die Behörde, die parzellenweise Verpachtung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder von Teilen davon zu bewilligen, wenn zur Bewirtschaftung weniger als 1,5 Standardarbeitskräfte nötig sind (ursprünglich: Begriff der guten Existenz). Diese Bestimmung sollte einen Strukturwandel über die Pacht ermöglichen, als eine Auflösung von Gewerben aus anderen Gründen noch nicht möglich war. Seit der Einführung von Absatz 2^{bis} im Rahmen der Agrarpolitik 2002 besteht jedoch diese Möglichkeit. Dieser Bewilligungsgrund muss folglich aufgehoben werden, da er auf Kosten desjenigen für die parzellenweise Verpachtung nach Absatz 2bis geht, der Schutzregelungen für vorkaufs- oder zuweisungsberechtigte Personen sowie für den Ehegatten enthält. Die Grenze von Buchstabe b widerspricht auch dem in Tabelle 44 dargelegten strukturpolitischen Konzept.

Artikel 33 bis 35 Zupacht

Die Bestimmungen über die Zupacht sahen bisher eine Einsprachemöglichkeit gegen die Zupacht eines Grundstücks vor, das ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs des Gewerbes des Zupächters liegt. Diese Bestimmungen stehen im Zielkonflikt mit der aktuellen Agrarpolitik, die den Bewirtschaftern mehr Handlungsspielraum einräumen und die administrativen Hürden für eine Betriebsentwicklung abbauen will. Aus diesem Grund wird deren Aufhebung vorgeschlagen.

Artikel 36 Öffentlich-rechtliche Bestimmungen

Absatz 1

Diese Regelung muss dem Vorschlag dieses Vorentwurfs angepasst werden, die Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke nicht mehr der behördlichen Kontrolle zu unterstellen.

Artikel 37 Pachtzins für Gewerbe

Buchstabe a

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist dem Ersatz des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen durch das BGGB entsprechend anzupassen.

Artikel 38 Pachtzins von landwirtschaftlichen Grundstücken

Bisher setzte sich der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke aus einer angemessenen Verzinsung des Ertragswertes, der Abgeltung der mittleren Aufwendungen des Verpächters für Anlagen und Einrichtungen sowie einem Zuschlag für die allgemeinen sich für den Pächter aus einer Zupacht ergebenden Vorteile zusammen. Die kantonale Behörde konnte unter bestimmten Umständen noch einen

weiteren Zuschlag hinzufügen. Dieser Pachtzins, gegen den die Behörde bei Überschreitung des zulässigen Betrages Einsprache erheben konnte, wird künftig unter den Parteien frei vereinbart. Artikel 38 wird daher aufgehoben und durch Artikel 45a ff. ersetzt, welche die Bestimmung und Anfechtung eines missbräuchlichen Pachtzinses regeln.

Artikel 40 Zinssatz Verpächterlasten

Absatz 2

Gegenwärtig ist der Satz für die angemessene Verzinsung des Ertragswerts für landwirtschaftliche Gewerbe um einen Viertel nach unten korrigiert. Diese Herabsetzung ist nicht mehr gerechtfertigt. Da ferner der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke nach dem Vorentwurf nicht mehr gesetzlich festgelegt ist, erübrigt sich eine Differenzierung der Kriterien zur Bestimmung des Pachtzinses landwirtschaftlicher Gewerbe. Die Bestimmung ist daher aufzuheben.

Artikel 43 Einsprache gegen den Pachtzins für Grundstücke

Bis anhin unterstanden die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Grundstücke der Kontrolle durch die Behörde. Letztere konnte gegen übersetzte Pachtzinse Einsprache erheben. Diese bürokratische und von den Kantonen oft ungleich gehandhabte Kontrolle ist den aktuellen Gegebenheiten nicht mehr angepasst. Der Vorentwurf schlägt folglich deren Abschaffung vor. Der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke ist neu frei vereinbar. Missbräuchliche Pachtzinse können hingegen durch den Pächter angefochten werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 45a ff.)

Artikel 44 Entscheid der Bewilligungsbehörde

Absatz 1 und 3

Infolge der Aufhebung des Einspracheverfahrens bei landwirtschaftlichen Grundstücken müssen diese Bestimmungen neu formuliert werden.

Artikel 45 Zivilrechtliche Folgen

Absatz 1

Grund für die redaktionelle Änderung dieser Bestimmung ist die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit gegen Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke.

Artikel 45a Missbräuchlicher Pachtzins

Der Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke wird künftig zwischen den Parteien frei vereinbart. Wie bei den für Wohn- und Geschäftsräume üblichen Mietverträgen sind der vertraglichen Freiheit jedoch Grenzen zu setzen, um missbräuchliche Zinsen zu vermeiden. Der Pächter landwirtschaftlicher Grundstücke soll diesbezüglich nicht schlechter gestellt werden als nichtlandwirtschaftliche Pächter oder Mieter.

Absatz 1 legt fest, welcher Pachtzins als missbräuchlich gilt. Ein Pachtzins ist missbräuchlich, wenn er dem Verpächter einen überzogenen Ertrag aus dem Pachtgegenstand bringen soll. Anhand der Verzinsung des vom Verpächter eingesetzten Kapitals für Anlagen und Einrichtungen sowie eventueller Bewirtschaftungsauflagen wird beurteilt, ob der Verpächter einen überzogenen Ertrag erzielen will. Die Verzinsung eines hohen Kaufpreises für ein Grundstück kann jedoch nicht als Rechtferti-

gung für einen über den in der Region üblichen liegenden Pachtzins herbeigezogen werden.

Absatz 2 zählt die Fälle auf, bei denen es sich mutmasslich nicht um einen missbräuchlichen Pachtzins handelt. Der Verpächter kann sich somit gegen die Anfechtung des Pächters verteidigen.

Orientierungsgrösse für den nicht missbräuchlichen Pachtzins sind vor allem die in der Gegend üblichen Pachtzinse für ähnliche Grundstücke (Bst. a). Das Pachtzinsniveau einer Region ist normalerweise einigermaßen bekannt, obschon in der Regel keine Statistiken bestehen.

Kann ein Betrieb eine zusätzliche Fläche bewirtschaften, resultiert in der Regel ein überproportionaler Einkommenszuwachs (Grenzertrag), weil ein Teil der Kosten nicht zunimmt (Fixkosten). Eine Orientierungsgrösse für das Zusatzeinkommen ist der Deckungsbeitrag nach Abzug der variablen Kosten. Er entlohnt die zusätzliche Arbeit des Pächters und leistet einen Beitrag zur Deckung der Kapitalkosten. Der ortsübliche Pachtzins darf deshalb nur einen Teil des Deckungsbeitrags beanspruchen, damit er nicht missbräuchlich ist.

Liegt ein Grundstück nahe beim Hof des Pächters oder angrenzend an ein von ihm bereits bewirtschaftetes Grundstück ergibt sich ein Arrondierungseffekt mit einem zusätzlichen Nutzen. Dieser kann einen Zuschlag zum ortsüblichen Pachtzins rechtfertigen (Bst. b)¹¹¹.

Die Kosten des Verpächters für Unterhalt oder für die Verbesserung des Grundstücks dürften vor allem bei Grundstücken mit Gebäuden ins Gewicht fallen. Bei Grundstücken ohne Gebäude können solche jedoch auch entstehen für den Unterhalt oder für die Instandstellung von Wegen, Drainagen und dergleichen oder als Beiträge an Meliorationsgenossenschaften (Bst. c).

Artikel 45b Erhöhung des Pachtzinses

Ausser im Falle veränderter Umstände (vgl. Art. 11 des Vorentwurfs) kann der Pachtzins nur auf Beginn der neuen Pachtdauer erhöht werden. Dem Verpächter stehen dabei zwei Möglichkeiten offen: Er kann dem Pächter gemäss dieser Bestimmung eine Erhöhung des Pachtzinses eröffnen, indem er die ordentliche Kündigungsfrist nach Artikel 16 Absatz 2 einhält (ein Jahr). Die entsprechende Eröffnung hat schriftlich zu erfolgen. Das offizielle Formular des normalen Mietvertrages (Art. 269d Absatz 1 OR) ist hierfür nicht erforderlich. Der Pächter kann hingegen eine Begründung verlangen und in der Folge diese Erhöhung gestützt auf Artikel 45c Absätze 1 und 2 anfechten, wenn er den neuen Pachtzins für missbräuchlich hält, oder nach Artikel 45c Absatz 3 den Vertrag auf Ende der Pachtdauer kündigen. Als zweite Möglichkeit kann der Verpächter den Pachtvertrag auflösen und dem Verpächter einen neuen Vertrag mit einem neuen Pachtzins anbieten. In diesem Fall muss er dem Pächter eine schriftliche Kündigung nach Artikel 16 Absatz 1 zustellen. Der Pächter hat anschliessend das Recht, eine Begründung zu verlangen. Er kann auch eine Erstreckung des Pachtvertrages verlangen, wobei der Richter den Pachtzins auf Gesuch anpassen kann (Art. 28).

¹¹¹ Dort wo die öffentliche Hand grosse Flächen verpachtet, sodass Betriebe für ihre Existenz praktisch auf dieses Land angewiesen sind, darf die Grenzertragsbetrachtung nicht angestellt werden. Wie bisher ist dann im Wesentlichen auf eine Verzinsung des Ertragswerts abzustellen.

Artikel 45c Anfechtung des Pachtzinses

Absatz 1 ermächtigt den Pächter zur Anfechtung des Pachtzinses, wenn er diesen als missbräuchlich erachtet. Diese Handlungsmöglichkeit des Pächters ersetzt die im Vorentwurf abgeschaffte behördliche Kontrolle der Pachtzinse landwirtschaftlicher Grundstücke. Angefochten werden können sowohl der anfängliche Pachtzins als auch eine Erhöhung des Pachtzinses auf Beginn der neuen Pachtdauer sowie die Anpassung infolge veränderter Umstände während der laufenden Pachtdauer.

Nach *Absatz 2* beträgt die Anfechtungsfrist drei Monate. Bei der Anfechtung des anfänglichen Pachtzinses läuft diese Frist ab Inkrafttreten des Pachtvertrages: Für landwirtschaftliche Grundstücke werden Pachtverträge häufig mündlich geschlossen, sodass sich der Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht immer klar bestimmen lässt. Wird der Pachtzins auf Beginn der neuen Pachtdauer erhöht oder infolge veränderter Umstände angepasst, läuft diese Frist ab Erhalt der schriftlichen Mitteilung des Verpächters.

Anstelle der Anfechtung der Pachtzinserhöhung berechtigt *Absatz 3* den Pächter, den Pachtvertrag innerhalb dreier Monate ab Erhalt der schriftlichen Mitteilung betreffend die Anpassung oder Erhöhung des Pachtzinses zu kündigen. In diesem Fall muss sich der Pächter nicht mehr an die Kündigungsfrist nach Artikel 16 Absatz 2 halten. Der Vertrag läuft allerdings bis Ablauf der Pachtdauer weiter.

Artikel 45d Folgen einer Anfechtung des Pachtzinses

Nach *Absatz 1* bleibt bei einer Pachtzinserhöhung der bisher geschuldete Pachtzins während des Anfechtungsverfahrens in Kraft. Analog zum Schutz vor missbräuchlichen Zinsen für Wohn- und Gewerberäume bleiben provisorische Massnahmen der zuständigen Behörde vorbehalten.

Absatz 2 ermächtigt die Behörde, über die Anfechtung zu entscheiden und den Pachtzins gegebenenfalls auf einen nichtmissbräuchlichen Betrag zu senken.

Die Präzisierung von *Absatz 3* soll verhindern, dass eine der Parteien die von der Behörde angeordnete Änderung des Pachtzinses benutzt, um den Pachtvertrag als Ganzes ungültig zu machen.

Artikel 49 Feststellungsverfügung der Verwaltungsbehörde

Absatz 1

Diese redaktionelle Änderung ist durch die Abschaffung der Einsprachemöglichkeit gegen den Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke bedingt.

Artikel 53

Buchstabe a und b

Buchstabe a schreibt neu vor, dass die Kantone ebenfalls eine Behörde einsetzen müssen, die über Anfechtungen der Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke zu entscheiden hat. Zweckmässigerweise wird dieselbe Behörde, welche die Pachtzinse für Gewerbe bewilligt, auch die Anfechtung von Pachtzinsen für Grundstücke behandeln.

Angesichts der Aufhebung der im LPG vorgesehenen Einspracheverfahren ist Buchstabe b zu streichen.

Artikel 54 bis 57 Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen über das Ahnden von Verstössen gegen verschiedene Bestimmungen des LPG sollen aufgehoben werden. Infolge der vorgeschlagenen Änderungen müssten die in Artikel 54 genannten Zuwiderhandlungen angepasst werden: Die Einsprachemöglichkeit gegen eine Zupacht wurde aufgehoben und der Pachtzins für ein Grundstück unterliegt nicht mehr der Kontrolle. Die Möglichkeit der Forderung oder Bezahlung eines über dem Zulässigen liegenden Zinses besteht nur noch für Gewerbe. Die im LPG vorgesehenen zivilrechtlichen Folgen sind ausreichend. Bei Ungehorsam können die amtlichen Verfügungen nötigenfalls mit einer Strafantrohung nach Artikel 292 StGB¹¹² versehen werden.

Artikel 60b Übergangsbestimmungen

Absatz 1

Nach den vorgeschlagenen Änderungen des Vorentwurfs unterstehen Verträge über den Pachtzins landwirtschaftlicher Grundstücke, deren Pachtgegenstand vollständig in der Bauzone im Sinne der Raumplanung liegt, nicht mehr den Bestimmungen über die Mindestdauer des Pachtvertrages. Die Übergangsregelung sieht hingegen vor, dass die laufenden Verträge ihre Gültigkeit bis zum Ablauf der Pacht-dauer behalten unabhängig davon, ob die Dauer des Vertrages der gesetzlichen Mindestdauer entspricht, ob sie vertraglich verlängert oder über eine gerichtliche Verfügung erstreckt wurde.

Absatz 2

Der Geltungsbereich des LPG betreffend landwirtschaftliche Gewerbe richtet sich nach der im bäuerlichen Bodenrecht verankerten Definition dieser Gewerbe. Die Änderungen der vom letzteren Gesetz vorgesehenen Anforderungen an die Mindestgrösse wirken sich daher auch auf die landwirtschaftlichen Pachtverträge für Gewerbe aus. Damit diese Anpassungen keinen Einfluss auf laufende Verträge haben, ist eine Übergangsbestimmung vorgesehen: Verträge über die Pacht landwirtschaftlicher Gewerbe, auch wenn sie den Anforderungen an die Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht mehr genügen, behalten ihre Gültigkeit während der gesetzlichen Pachtdauer bzw. einer längeren vertraglichen Dauer oder auch während einer gerichtlich verlängerten Pachtdauer.

Absatz 3

Gemäss dieser Übergangsbestimmung werden laufende Einspracheverfahren, welche die zuständige Kantonsbehörde gegen unzulässige Pachtzinse für Grundstücke eingeleitet hat und die noch nicht Gegenstand einer definitiven und rechtskräftigen Verfügung sind, nach dem zum Zeitpunkt ihrer Einleitung geltenden Recht erledigt. Wenn per Verfügung oder Urteil ein Pachtzins als unzulässig erklärt wurde, gilt ausserdem die Vereinbarung über den das zulässige Mass überschreitenden Pachtzins als nichtig und der Pächter kann ein Rückerstattungsgesuch einreichen gemäss der Bestimmung von Artikel 45 vor dessen Änderung im vorliegenden Vorentwurf.

¹¹² Strafgesetzbuch; SR 311.0

3.2 Legislaturplanung

Die Weiterentwicklung der Agrargesetzgebung entspricht der Stossrichtung der Legislaturplanung 2003-2007. Mit Blick auf den notwendigen Strukturwandel sollen das bäuerliche Boden- und Pachtrecht sowie das Raumplanungsrecht überprüft werden. Die vorgeschlagenen Änderungen des BGG und des LPG tragen dieser Zielsetzung Rechnung.

3.3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage steht in keinem Zusammenhang mit den WTO-Bestimmungen.

Keine bestehende oder geplante Bestimmung der EU betrifft ausdrücklich das bäuerliche Bodenrecht, das weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedländer liegt.

3.4 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Gesetzesänderungen stützen sich einerseits auf den Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung (Art. 104), dessen Absatz 3 Buchstabe f den Bund ausdrücklich dazu ermächtigt, Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes zu erlassen. Im Weiteren beruhen die Änderungen auch auf Artikel 122 BV, insofern sie privatrechtliche Auswirkungen zur Folge haben.

4 Besonderer Teil 3: Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

4.1 Ausgangslage

4.1.1 Heutige Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft

Seit dem 1. Januar 1953 haben die selbständigen Landwirte und die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; 836.1). Bereits seit dem 1. Juli 1944 wurden, gestützt auf die Beihilfenordnung vom 9. Juni 1944, Familienzulagen an alle landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und an die Kleinbauern im Berggebiet ausgerichtet. Von Anfang an war der Anspruch der selbständigen Landwirte an eine Einkommensgrenze gebunden. Bis zum 1. Juli 1962 erhielten die selbständigen Landwirte nur im Berggebiet, nicht aber im Talgebiet Familienzulagen. Seit dem 1. April 1980 haben auch die nebenberuflichen Landwirte Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG. Sowohl die Leistungen wie auch die Einkommensgrenzen wurden laufend erhöht, seit dem 1. April 1984 kann dies der Bundesrat auf dem Verordnungsweg tun. Einen Anspruch auf die Kinderzulagen nach dem FLG haben ebenfalls selbständige Äpler und Berufsfischer.

Der Anspruch von Kleinbauern auf Familienzulagen ist an eine Einkommensgrenze von 30 000 Franken gebunden, wobei zu diesem Betrag noch 5 000 Franken pro zulagenberechtigtem Kind hinzukommen. Teilzulagen werden ausgerichtet, wenn diese Grenze nur um 3 500 bis 7 000 Franken überschritten wird. Diese Grenzen sind seit 1992 unverändert, da sich die Einkommen in der Landwirtschaft seither nicht mehr erhöht haben.

Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer haben Anrecht auf folgende Familienzulagen (für die Jahre 2004 und 2005): 170 Franken für die beiden ersten Kinder und 175 Franken ab dem dritten Kind im Talgebiet; 190 Franken für die beiden ersten Kinder und 195 Franken ab dem dritten Kind im Berggebiet. Ausserdem haben die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer Anspruch auf eine Haushaltszulage von 100 Franken monatlich.

2004 betragen die Gesamtausgaben für die Zulagen 125 Millionen Franken (107 Mio. Fr. für Kleinbauern und 18 Mio. Fr. für landwirtschaftliche Arbeitnehmer). Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber haben einen Beitrag von 2 Prozent der ausgerichteten AHV-Löhne zu leisten, wodurch rund zwei Drittel der Zulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer gedeckt werden. Die nicht gedeckten Ausgaben und die Zulagen für die Kleinbauern gehen zu zwei Dritteln zulasten des Bundes und zu einem Drittel zulasten der Kantone. Entsprechend beliefen sich die Subventionen des Bundes 2004 auf 77 Millionen Franken.

1999 hatten die Aufwendungen mit 146 Millionen ihren Höchststand erreicht. Seither sind sie konstant rückläufig. Angesichts der sinkenden landwirtschaftlichen Einkommen sollten die FLG-Zulagen eigentlich steigen, aber die Anzahl Landwirte und die durchschnittliche Kinderzahl nehmen ebenfalls ab. Zudem verzeichnen die nicht-landwirtschaftlichen Einkommen eine steigende Tendenz (Nebenbeschäftigung der Landwirte und/ oder Erwerbstätigkeit des Ehegatten). In diesen Fällen haben die

Landwirte oft auf Grund der kantonalen Gesetzgebung Anrecht auf Familienzulagen.

Das FLG verfolgt familien- wie auch agrarpolitische Ziele und findet seine verfassungsmässige Grundlage deshalb sowohl im Familienschutzartikel (Art. 116 BV) als auch im Landwirtschaftsartikel (Art. 104 BV).

4.1.2 Bestrebungen zur bundesrechtlichen Regelung aller Familienzulagen

Gegenwärtig wird im Parlament im Rahmen der parlamentarischen Initiative Fankhauser „Leistungen für die Familie“ (91.411) ein Bundesgesetz über die Familienzulagen beraten. Der Nationalrat hat in der Frühjahrssession 2005 als Erstrat die Vorlage verabschiedet. Danach sollen alle Erwerbstätigen ohne Einkommensgrenzen Anspruch auf Familienzulagen haben. Das FLG inklusive die Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte wird beibehalten, die Ansätze werden aber denjenigen im Bundesgesetz (200 Fr. Kinderzulage bzw. 250 Fr. Ausbildungszulage) angepasst und im Berggebiet weiterhin um 20 Franken erhöht. Demgegenüber soll die Erhöhung um 5 Franken ab dem dritten Kind aufgegeben und die Haushaltungszulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer nicht erhöht werden.

Hauptgrund für die Beibehaltung des FLG war die Finanzierung: Ohne Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen hätte die Finanzierung der Zulagen an die Landwirtschaft eine unverhältnismässige Belastung der Landwirtschaft durch hohe Beitragszahlungen zur Folge gehabt.

4.2 Konzept

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sollen grundsätzlich jenen der Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft angepasst werden. Dies bedingt eine Heraufsetzung oder Aufhebung der Einkommensgrenze für selbständige Landwirte und eine Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen. Die Mittel dazu werden im Rahmen der Umlagerung von Marktstützungsmitteln und den Exportsubventionen freigesetzt. Da sich die Familienzulagen nicht in den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen befinden, werden die Mittel dafür in der Finanzplanung entsprechend erhöht.

Die gezielte Unterstützung der Landwirte mit Kindern setzt familienpolitisch ein richtiges Zeichen. Mit der Revision werden die Lücken bei der Bezugsberechtigung der selbständigen Landwirte geschlossen und die Leistungen werden für alle Bauernfamilien und für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer verbessert. Das bewirkt einen besseren Ausgleich der Kinderkosten der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

4.2.1 Änderungen bei der Einkommensgrenze für die selbständigen Landwirte

Die landwirtschaftlichen Familienzulagen stellen eine agrarpolitisch wichtige Massnahme dar, kommt ihnen doch bezüglich der landwirtschaftlichen Einkommen der Charakter einer Direktzahlung zu. Sollen – gemäss Konzept der Agrarpolitik 2011 – die Mittel in diesem Bereich erhöht werden, so steht die Frage nach der Angleichung der Einkommensgrenze gemäss FLG an jene für die Direktzahlungen im Vordergrund.

Bei den Direktzahlungen beträgt die Einkommensgrenze 80 000 Franken. Für Ehe- und Konkubinatspaare gilt ein zusätzlicher Abzug von 40 000 Franken, sodass deren Einkommensgrenze schliesslich bei 120 000 Franken liegt. Tabelle 46 zeigt die Bezügerzahlen und die Kosten je nach Einkommensgrenze.

Tabelle 46 Auswirkung der Einkommensgrenze (Jahr 2004)

Einkommensgrenze	Anzahl Bezüger	Entspricht ... Prozent der Landwirte mit Kindern	Leistungen zugunsten der (Klein-) Bauern in Mio. Fr.
30 000 Fr. / 5000 Fr. pro Kind (aktuelle Grenze)	20 000	83	108 Mio.
120 000 Fr. unabhängig von der Kinderzahl	23 500	98	128 Mio.
Keine Grenze	24 000	100	130 Mio.

Quelle: BSV

Da statistische Daten insbesondere über den Zusammenhang zwischen Kinderzahl und Einkommen fehlen, handelt es sich bei den 130 Millionen Franken, die bei Aufhebung der Einkommensgrenze im Rahmen des FLG ausgerichtet würden, um eine Schätzung. Die geringfügige Zunahme an Beihilfebezügern und Leistungen ist vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen: Gegenwärtig beziehen fast alle Bauern in der Bergregion Familienzulagen. Bewirtschafter, welche die Einkommensgrenze überschreiten, haben oft auf Grund der kantonalen Gesetzgebung Anrecht auf Familienzulagen, wenn sie einer Tätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft nachgehen. In allen Fällen sind nur Landwirte mit Kindern unter 16 bzw. 25 Jahren betroffen.

Eine Erhöhung der Einkommensgrenze auf das Niveau derjenigen bei den Direktzahlungen würde demnach dazu führen, dass nur noch ein verschwindend kleiner Anteil an Bauernfamilien ohne Anspruch auf Familienzulagen bliebe.

Mit einer Aufhebung liessen sich auch die Probleme beheben, die sich im Zusammenhang von Einkommensgrenzen und steuerlicher Einkommensermittlung ergeben. Zudem könnte der heutige Verwaltungsaufwand von 3 Millionen Franken im Jahr durch die Aufhebung der Einkommensgrenze um etwa einen Drittel vermindert werden.

Aus diesen Gründen wird eine Aufhebung der Einkommensgrenze der Familienzulagen vorgeschlagen. An der Finanzierungsart soll jedoch nichts geändert werden. Die Landwirte sollen insbesondere weiterhin keine Beiträge für die eigenen Zulagen zahlen müssen.

4.2.2 Erhöhung der Kinderzulagen

Mit dem Familienlastenausgleich soll ein Teil der den Familien erwachsenden Kinderkosten abgegolten werden. Die Gesellschaft anerkennt damit die vielfältigen Leistungen, welche Familien mit dem Grossziehen von Kindern erbringen. Die wichtigste Massnahme des Familienlastenausgleichs stellen die Kinderzulagen dar.

Die Resultate der Einkommens- und Verbrauchserhebung (BFS 2002) zeigen auf, dass die Einkommen der bäuerlichen Haushalte bedeutend geringer sind als jene von Vergleichshaushalten in ländlichen Gemeinden (im Mittel 6 200 Fr. gegenüber

10 200 Fr. im Monat). Den Familienzulagen in der Landwirtschaft kommt deshalb auch eine wichtige agrarpolitische Funktion zu.

Nach den kantonalen Gesetzen über Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft ergibt sich heute ein für die ganze Schweiz berechneter Durchschnittsansatz von zirka 186 Franken pro Kind und Monat. Nach dem FLG betragen die Kinderzulagen im Talgebiet für die ersten beiden Kinder je 170 Franken pro Monat (Berggebiet 190 Franken).

Eine Anpassung der landwirtschaftlichen Zulagen an das Niveau nach kantonalen Gesetzen ist vertretbar und bringt den bäuerlichen Familien eine notwendige finanzielle Entlastung. Deshalb wird eine Heraufsetzung der Ansätze der Kinderzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer um 15 Franken vorgeschlagen. Auf den bisher um 5 Franken höheren Ansatz ab dem dritten Kind soll verzichtet werden.

Unabhängig vom Ausgang der parlamentarischen Beratung der oben erwähnten Vorlage zu einem Bundesgesetz über die Familienzulagen soll die Anhebung der Familienzulagen in der Landwirtschaft, einer auch agrarpolitisch wichtigen Massnahme, im Rahmen der Agrarpolitik 2011 realisiert werden. Dies nicht zuletzt deshalb, weil nicht auszuschliessen ist, dass der Gesetzgeber auf die Festsetzung von Mindestansätzen verzichtet und dies weiterhin den Kantonen obliegen wird.

Für den Fall einer Festlegung höherer Mindestansätze in einem zukünftigen Bundesgesetz hätten diese auch für das FLG Gültigkeit.

4.2.3 Kosten für Bund und Kantone

Das FLG differenziert die Höhe der Kinderzulagen nach Tal- und Berggebiet und nach Rang des Kindes. Der Anspruch entsteht nur, wenn die anwendbare Einkommensgrenze nicht überschritten wird. Heute gelten folgende Ansätze: 170 Franken im Talgebiet und 190 im Berggebiet; ab dem 3. Kind werden jeweils 5 Franken zusätzlich ausbezahlt. In der Regel alle zwei Jahre passt der Bundesrat die Ansätze an; diese Anpassung stützt sich auf der Entwicklung der Wirtschaft und der entsprechenden kantonalen Ansätze und betrug in der Vergangenheit meist 5 Franken pro Kind und Monat. Entsprechend werden voraussichtlich die Zulagen per 2006 um 5 Franken erhöht. Mit der hier vorgeschlagenen Anhebung um 15 Franken ab 2008 ergeben sich somit Zulagen von 190 Franken im Talgebiet und von 210 Franken im Berggebiet.

Im Jahr 2004 betragen die Kosten im Rahmen des FLG für den Bund 77 Millionen Franken (zwei Drittel) und für die Kantone 39 Millionen Franken (ein Drittel). Sie haben seit Jahren sinkende Tendenz: Die Anpassung der Ansätze wird durch stete Verminderung der landwirtschaftlichen Betriebe und auch der Kinderzahlen überkompensiert.

Die vorgeschlagenen Massnahmen (Aufhebung Einkommensgrenze, Erhöhung der Ansätze um 15 Fr. pro Kind und Monat) sollen 2008 in Kraft treten. Bei der Schätzung der Mehrkosten ist die oben erwähnte Anpassung per 2006 berücksichtigt.

In der ersten Zeile der untenstehenden Tabelle 47 finden sich die entsprechenden Zahlen. Im Sinne einer besseren Transparenz wurde für den Zeitraum 2008/2011 der Jahresdurchschnitt zugrunde gelegt. In diesem Zeitraum werden die Ausgaben

der öffentlichen Hand für das FLG von heute 116 Millionen Franken auf 107 Millionen Franken pro Jahr (Bund 71 Mio. Fr., Kantone 36 Mio. Fr.) gesunken sein.

Auf der Basis dieser Zahlen ergeben sich für die Aufhebung der Einkommensgrenze Mehrkosten von 21 Millionen Franken pro Jahr und für die Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen um 15 Franken pro Kind und Monat solche von 9 Millionen Franken. Die totalen Mehrkosten beliefen sich im Vierjahresdurchschnitt demnach auf 30 Millionen Franken (Bund 20 Mio. Fr., Kantone 10 Mio. Fr.).

Tabelle 47 Ausgaben des Bundes und der Kantone im Jahresdurchschnitt 2008/2011

Ausgaben in Millionen Franken pro Jahr	Bund	Kantone
Nach heutiger Regelung	71	36
Mit vorgeschlagenen Verbesserungen	91	46
Mehrausgaben	20	10

Quelle: Schätzungen BSV

4.3 Erläuterungen zu den Gesetzesänderungen

Artikel 2 und 7

Artikel 2 regelt die Arten und Ansätze der Familienzulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, Artikel 7 für die selbständigerwerbenden Landwirte. In beiden werden die höheren Ansätze der Kinderzulagen eingefügt.

Artikel 5

Absätze 2 und 4

Die Bestimmungen betreffend die Einkommensgrenze für die selbständigerwerbenden Landwirte können gestrichen werden.

4.4 Legislaturplanung

Eine Änderung des FLG ist in den Regierungsrichtlinien nicht als eigenes Ziel vorgesehen, erfolgt hier aber als sozialpolitisches Element des Richtlinienengeschäfts Botschaft zur Agrarpolitik 2011.

4.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Wie die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates in ihrem Zusatzbericht vom 8. September 2004 zur parlamentarischen Initiative Leistungen für die Familie (BBI 2004 6887) ausgeführt und der Bundesrat in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. November 2004 (BBI 2004 6941) bestätigt hat, sind Verbesserungen der Leistungen und eine Ausweitung des Bezügerkreises bei den Familienzulagen, wie sie mit dem Entwurf zur Revision des FLG vorgeschlagen werden, mit dem für die Schweiz massgebenden internationalen Recht vereinbar.

4.6 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage, auf die sich das FLG stützt, erlaubt ohne weiteres eine Ausweitung des Bezügerkreises wie auch eine Verbesserung der Leistungen.

5 Besonderer Teil 4: Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

5.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Lebensmittelgesetzes (LMG, SR 817.0) und seiner Ausführungsbestimmungen am 1. Juli 1995 wurde der Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten und die Verhütung von Täuschung den Anforderungen der Wissenschaft und den Gegebenheiten des Marktes angepasst. In Anbetracht des bedeutenden Import- und Exportvolumens von Lebensmitteln wurde anschliessend in mehreren Schritten das schweizerische Lebensmittelrecht punktuell dem EG-Lebensmittelrecht angeglichen. Dennoch erwachsen der Lebensmittelindustrie sowohl beim Import als auch beim Export zusätzliche Kosten, weil unterschiedliche Anforderungen an die Zusammensetzung und die Kennzeichnung der Lebensmittel der Bestimmungsländer berücksichtigt werden müssen. Für Lebensmittel tierischer Herkunft bedeutet dies zudem, dass die Produktionsverfahren und die Lebensmittelkontrolle teilweise konsequent nach EG-Vorschriften durchgeführt werden müssen, was ebenfalls zusätzliche Kosten nach sich ziehen kann.

Im Rahmen des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81; Landwirtschaftsabkommen Schweiz-EG) konnte in Anhang 11 Anlage 6 die Äquivalenz der lebensmittelrechtlichen Vorschriften für Milch und Milchprodukte erreicht werden. Dies hat zur Folge, dass heute Käse aus inländischer Produktion ohne zusätzliche Bedingungen und Kontrollen in die EU exportiert werden kann. Das Abkommen sieht vor, dass die Äquivalenz auch für weitere Lebensmittel tierischer Herkunft ermöglicht werden kann. Um dies zu erreichen, wurde gleichzeitig mit der Beratung des Abkommens das Lebensmittelgesetz so geändert, dass die damals gültigen EG-Vorschriften über Lebensmittel tierischer Herkunft ins schweizerische Verordnungsrecht hätten übernommen werden können (Art. 17a, 23, 26a, 36, 37, 45; AS 2002 775).

Die Europäische Gemeinschaft hat in den letzten drei Jahren ihr Hygienerecht im Lebensmittelbereich total revidiert. Sie ist davon abgekommen, zu jedem einzelnen Produkt Hygienevorschriften zu erlassen. Mit der EG-Verordnung 178/2002 vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S.1)¹¹³ wurde die Grundlage für umfassende und flächendeckende Hygienestandards für Lebens- und Futtermittel gelegt. Diese Grundsätze wurden namentlich in den folgenden fünf Ausführungserlassen weiter konkretisiert:

- EG-Verordnung 852/2004 vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 3)¹¹⁴
- EG-Verordnung 853/2004 vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 22)¹¹⁵

¹¹³ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201de00010024.pdf

¹¹⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625de00030021.pdf

¹¹⁵ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625de00220082.pdf

- EG-Verordnung 854/2004 vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABl. L 226 vom 25.6.2004, S. 83)¹¹⁶
- EG-Verordnung 882/2004 vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 191 vom 28.5.2004, S.1)¹¹⁷
- EG-Verordnung 183/2005 vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene (ABl. L 35 vom 8.2.2005, S. 1)¹¹⁸

Diese Ausführungsbestimmungen gelten in der EU ab dem 1. Januar 2006. Sie treten an die Stelle der mit der Richtlinie 2004/41/EG (ABl. L 195 vom 2.6.2004, S. 12)¹¹⁹ aufgehobenen Erlasse.

Damit der Warenverkehr im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft zwischen der Schweiz und der EU auch nach dem 1. Januar 2006 reibungslos ablaufen kann, muss das schweizerische Recht an das neue EG-Hygieneright angepasst werden. Hierfür bedarf es in erster Linie einer umfassenden Änderung des Ordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz. In verschiedenen Bereichen besteht jedoch auch auf Gesetzesstufe Ergänzungsbedarf. Die Entwürfe für die neuen Verordnungen wurden im Frühjahr 2005 den Kantonen und Organisationen zur Anhörung unterbreitet. Das mit der Revision angestrebte Ziel, das Erreichen der Äquivalenz und damit der Abbau von Handelsschranken im Warenverkehr mit der EU, wurde weitgehend begrüsst. Gefordert wurde jedoch, dass die Neuerungen bei den betroffenen Betrieben nicht zu einer Aufblähung der Administration und nicht zu Zusatzkosten führen. Die Konsultation der EG-Kommission hat ergeben, dass diese das neue schweizerische Ordnungswerk – nach verschiedenen Ergänzungen und Klarstellungen – als äquivalent beurteilt. Die staatsvertragliche Vereinbarung der Äquivalenz (Entscheidung des Gemischten Veterinärausschusses¹²⁰) ist auf Ende 2005 vorgesehen, das Inkrafttreten soll gestaffelt im Verlauf der Jahre 2006 und 2007 erfolgen.

5.2 Konzept

Um eine wirksame und risikobasierte Lebensmittelkontrolle durchführen zu können, müssen die Produktions-, Lager- und Verarbeitungsbetriebe amtlich erfasst und, soweit Lebensmittel tierischer Herkunft betreffend, der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Die Sorgfaltspflicht der Lebensmittelunternehmer muss sich auf den gesamten Prozess („from the stable to the table“) erstrecken. Für die Lebensmittelsicherheit zentrale Punkte wie die Rückverfolgbarkeit oder die Zusammenarbeit mit den Behörden sollen neu auch auf Gesetzesstufe geregelt werden. Zusammen mit dem entsprechenden Ausführungsrecht sollen die neuen Bestimmungen ermöglichen, in Krisen-

¹¹⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_226/l_22620040625de00830127.pdf

¹¹⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_191/l_19120040528de00010052.pdf

¹¹⁸ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=183

¹¹⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_195/l_19520040602de00120015.pdf

¹²⁰ Vgl. Art. 19 i.V.m. Art. 12ff Anhang 11 Landwirtschaftsabkommen Schweiz-EG

fällen noch rascher die Ursachen ermitteln und die erforderlichen Gegenmassnahmen treffen zu können.

Schliesslich bedingen die komplexen wissenschaftlichen Zusammenhänge im Bereich der Lebensmitteltechnologie einen hohen Ausbildungsstand der Kontrollorgane.

5.3 Erläuterungen zur Gesetzesänderung

Artikel 17, Absatz 3 und Artikel 17a

Das Lebensmittelgesetz regelt nicht nur die Anforderungen an sondern auch den Umgang mit Lebensmitteln (Art. 1 Bst. b LMG). Für Lebensmittel tierischer Herkunft gehen diese über die für die übrigen Lebensmittel geltenden Bestimmungen hinaus. Diese zusätzlichen Anforderungen sind wegen der erhöhten Verderblichkeit und wegen des Risikos der Übertragung von Mikroorganismen, die Erkrankungen beim Menschen verursachen können, erforderlich.

Für Schlachthanlagen ist heute die Plangenehmigung vorgeschrieben. Die Praxis hat gezeigt, dass angesichts der im Verordnungsrecht festgelegten detaillierten baulichen Anforderungen davon ausgegangen werden kann, dass die Unternehmen in der Lage sind, die Bauten zweckentsprechend zu errichten. Auf die Plangenehmigungspflicht kann deshalb verzichtet werden (Art. 17 Abs. 3).

Wie in der EU wird die für Schlachthanlagen bereits bestehende Betriebsbewilligungspflicht auf alle Betriebe, die mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, ausgedehnt (Art. 17a Abs. 1). Diese Regelung besteht ansatzweise heute schon (vgl. den geltenden Art. 17a in der Fassung vom 8. Oktober 1999, AS 2002 775), wurde bisher jedoch noch nicht in Kraft gesetzt.

Für nicht der Betriebsbewilligungspflicht unterstehenden Lebensmittelbetriebe wird eine Meldepflicht eingeführt, damit die Kontrollorgane wissen, wo sie wirken müssen (Abs. 2).

Artikel 17a Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Ausnahmen von der allgemeinen Betriebsbewilligungspflicht vorzusehen. Wie im EG-Recht soll der Bundesrat solche Ausnahmen für Betriebe anordnen können, die im Bereich der Primärproduktion tätig sind sowie für solche, in denen Tätigkeiten ausgeübt werden, die für die Lebensmittelsicherheit ein geringes Risiko darstellen.

Die Landwirtschaftsbetriebe sind aufgrund der landwirtschaftlichen Datenverordnung¹²¹ bereits im Agrarpolitischen Informationssystem AGIS erfasst. Sie müssen sich, falls sie nur in der reinen Primärproduktion tätig sind, nicht noch einmal anmelden.

Artikel 23, Absatz 2^{bis} und 4

Ebenfalls dem EG-Recht entnommen ist der Grundsatz, wonach ein Unternehmer, der feststellt, dass von ihm eingeführte, hergestellte oder behandelte Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, welche die Gesundheit gefährden können, an Konsumentinnen oder Konsumenten abgegeben worden sind, unverzüglich die zuständigen Vollzugsbehörden informieren muss sowie die erforderlichen Massnahmen zu treffen hat, um die betreffenden Produkte vom Markt zu nehmen (Abs. 2 bis). Weiter wird in solchen Fällen von den Unternehmern verlangt, dass sie im Hinblick auf die

¹²¹ SR 919.117.71

Beseitigung des Problems mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten (vgl. Art. 19 EG-VO 178/2002). Mit dieser Informationspflicht soll verhindert werden, dass Konsumentinnen und Konsumenten durch den Konsum bzw. Gebrauch gesundheitsschädigender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände zu Schaden kommen. Die Informationspflicht gegenüber den Vollzugsbehörden wird erst mit der Abgabe der gesundheitsgefährdenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände an die Konsumentinnen und Konsumenten begründet. Werden entsprechende Mängel bereits in einem früheren Stadium festgestellt, erfordert dies noch kein Tätigwerden nach dieser Bestimmung.

In Absatz 4 werden die Funktionsbezeichnungen „Fleischinspektor“ und „Fleischkontrolleur“ ersetzt durch die Bezeichnung „amtlicher Tierarzt“. Damit wird Kongruenz mit dem Tierseuchengesetz und der EU erreicht. Dies ist insofern gerechtfertigt, als die tierärztliche Aufgabe in der Lebensmittelhygiene stets eine seuchenpolizeiliche Komponente hat. Für die nichttierärztlichen Fleischkontrolleure wird der EU-Begriff „amtlicher Fachassistent“ übernommen, welcher der Aufgabe entsprechend zutreffender ist.

Artikel 23a

Die Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit sind weitgehend dem EG-Recht entnommen (Art. 18 EG-Verordnung 178/2002, Art. 5 i.V.m. Anhang I und II VO 183/2005). Danach müssen alle Lebensmittel, der Lebensmittelherstellung dienende Tiere sowie alle sonstigen Stoffe, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebensmittel verarbeitet werden, über alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen rückverfolgbar sein.

Lebensmittelunternehmen müssen in der Lage sein, über jede Person Auskunft zu geben, von der sie einerseits Lebensmittel oder der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere oder Stoffe erhalten haben ("one step back"), und an die sie andererseits ihre Erzeugnisse geliefert haben ("one step forward"). Die entsprechenden Informationen müssen den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Dies bedeutet, dass die betreffenden Produkte durch sachdienliche Dokumentation oder Information ausreichend gekennzeichnet oder kenntlich gemacht werden müssen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern. In den meisten Fällen wird es notwendig sein, eine schriftliche Information bereit zu halten oder hierzu Systeme oder Verfahren einzurichten, die gewährleisten, dass diese Informationen innert nützlicher Frist beigebracht werden können. Die Rückverfolgbarkeit gilt auch für Importeure.

Artikel 26 Einleitungssatz

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 23 Absatz 4 (Ersatz der Funktionsbezeichnungen „Fleischinspektor“ und „Fleischkontrolleur“).

Artikel 36, Absatz 4

Die Lebensmittelanalytik wird zunehmend komplexer. Um eine hohe Qualität und Einheitlichkeit der Untersuchungsergebnisse erreichen zu können, ist es notwendig, dass die zuständige Bundesstelle Referenzlaboratorien bezeichnen kann. Deren Aufgabe wird unter anderem darin bestehen, die Verfügbarkeit von Referenzmaterialien sicherzustellen, vergleichende Tests durchzuführen und für die Ausbildung von Labormitarbeitenden zu sorgen. Die Referenzlaboratorien erhalten vom Bund einen konkreten Leistungsauftrag, der unter anderem die Durchführung von Ringversu-

chen beinhaltet. Mit diesen Ringversuchen kann die Arbeitsgenauigkeit der einzelnen Laboratorien überprüft werden. Ergeben sich auffällige Abweichungen, kann dies an der angewendeten Analyseverfahren liegen oder aber an der Arbeitsgenauigkeit des betreffenden Laboratoriums. Die Erkenntnisse aus solchen Versuchen sind für einen einheitlichen Vollzug von grosser Bedeutung.

Artikel 38, Absatz 4

Um die im Landwirtschaftsabkommen Schweiz-EG bestätigte Äquivalenz der Gesetzgebungen im Milchbereich aufrecht erhalten zu können und auch um für die übrigen Lebensmittel tierischer Herkunft die Äquivalenz zu erreichen, muss die Schweiz nicht nur dem EG-Recht gleichwertige Bestimmungen haben, sondern auch an dem im EG-Recht vorgesehenen System zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit teilnehmen. Die schweizerischen Behörden müssen deshalb die Möglichkeit haben, mit der EG-Kommission die Lebensmittelsicherheit betreffende Daten auszutauschen sowie zusammen mit den EG-Behörden im EU-Raum Inspektionen vorzunehmen. Ebenfalls angestrebt wird, dass die schweizerischen Vollzugsorgane an den Ausbildungen der EG-Kontrollorgane teilnehmen können.

Artikel 40, Absatz 2 und 5

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 23 Absatz 4 (Ersatz der Funktionsbezeichnungen „Fleischinspektor“ und „Fleischkontrolleur“).

Artikel 41, Absatz 3

Die im Bereich der Lebensmittelkontrolle tätigen Personen nach Artikel 40 werden von Prüfungskommissionen geprüft, die aus Kantonschemikern, Kantonstierärzten, Lebensmittelinspektoren und Fleischinspektoren (bisherige Bezeichnung) zusammengesetzt sind. Entsprechend der bisherigen Praxis soll die Prüfungskommission auch die Entscheide über das Bestehen der Prüfungen treffen. Ausgenommen sind einzig Prüfungen, die der Bundesrat an die Kantone delegiert hat (heute ist dies namentlich bei den Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleuren der Fall).

Artikel 43a

Das EG-Recht sieht vor, dass bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen an private Kontrollorganisationen ausgelagert werden können (Art. 5 VO 882/2004). Der zu übertragende Aufgabenbereich muss genau umschrieben werden. Die Kontrollorganisationen unterliegen der Aufsicht der übertragenden Stelle und sie müssen akkreditiert sein. Die Kompetenz zum Verfügen von Massnahmen kann nicht auf die privaten Kontrollorganisationen übertragen werden.

Auch in der Schweiz lassen sich verschiedene Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Vollzug des Lebensmittelgesetzes ohne weiteres auf private Organisationen übertragen. Hierzu gehören namentlich die Überwachung von Teilen der landwirtschaftlichen Produktion (Art. 7) sowie diejenige des Schlachtgewichtes (Art. 46). Im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion hat sich die Auslagerung bestimmter Aufgaben gestützt auf den analog formulierten Artikel 180 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) und Artikel 7 des Tierseuchengesetzes (SR 916.40) bereits bestens bewährt. Es drängt sich deshalb auf, die Möglichkeit der Auslagerung bestimmter Kontrollaufgaben auch im Lebensmittelgesetz vorzusehen.

Artikel 45, Absatz 2, Buchstabe a^{bis} und e

Die Lebensmittelkontrolle ist eine staatliche Aufgabe im Dienste der Öffentlichkeit, die grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Da die Kontrollen stichprobenweise erfolgen und die einzelnen Betriebe nicht gleich intensiv kontrolliert werden, würde die direkte Verrechnung des Aufwands zu einer stossenden Ungleichbelastung der Kontrollierten führen. Das Lebensmittelgesetz legt deshalb fest, dass die Lebensmittelkontrolle grundsätzlich gebührenfrei ist (Art. 45 Abs. 1). Nach dem Konzept der geltenden Gebührenregelung soll vom Grundsatz der Gebührenfreiheit nur abgewichen werden, wenn den Behörden im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Lebensmittelunternehmens ein grosser Sonderaufwand erwächst. Ein solcher Sonderaufwand ist seitens der Kontrollbehörden beispielsweise dann zu leisten, wenn gesetzlich regelmässige Kontrollen vorgeschrieben werden. Dies ist heute im Bereich der Schlachthanlagen sowie der Schlacht- und Fleischuntersuchung der Fall. Die Kontrolle sowie die Bewilligung von Schlachthanlagen und – angesichts des grossen Kontrollaufwands – auch diejenige von (Fleisch-) Zerlegebetrieben soll vom Grundsatz der Gebührenfreiheit deshalb ausgenommen werden. Damit wird auch in diesem Bereich die Äquivalenz mit dem EG-Recht erreicht (vgl. Anhänge 4-6 VO 882/2004).

Artikel 47, Absatz 4

Das Informieren der Vollzugsbehörden über die Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände kann dazu führen, dass die informierende Person gestützt auf Artikel 47 bestraft wird. Verhält sie sich entsprechend den Vorgaben von Artikel 23 Absatz 2^{bis}, kann die Selbstanzeige zu unbilligen strafrechtlichen Folgen führen. Es muss deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, dass das Wohlverhalten der betroffenen Person als Strafmilderungsgrund berücksichtigt werden kann. Ob von dieser Möglichkeit im Einzelfall tatsächlich Gebrauch gemacht wird, liegt im Ermessen der Richterin bzw. des Richters.

Artikel 48, Absatz 1, Buchstabe n

Im Verhältnis zu den Strafbestimmungen der andern Sektorgesetze (Bsp.: Heilmittelgesetz, Landwirtschaftsgesetz, Chemikaliengesetz) ist der im Lebensmittelgesetz festgelegte Bussenhöchststrahmen sehr tief angesetzt. Damit es sich nicht lohnen kann, gegen das Lebensmittelgesetz zu verstossen, ist die heutige Bussenobergrenze – zumindest für das vorsätzliche Erfüllen eines der Straftatbestände nach Artikel 48 Absatz 1 – von 20 000 Franken auf 40 000 Franken anzuheben (Abs. 1 Einleitungssatz). Für das fahrlässige Erfüllen eines der Straftatbestände nach Artikel 48 Absatz 1 wird die Bussenobergrenze bei 20 000 Franken belassen (Abs. 1^{bis}).

Mit der vorliegenden Revision werden verschiedene neue Pflichten wie die Bewilligungs- und Meldepflicht (Art. 17a), die Rückverfolgbarkeit (Art. 23a) oder die Pflicht zur Information der Behörden bei der Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände (Art. 23 Abs. 2^{bis}) ins Lebensmittelgesetz aufgenommen. Diese Pflichten gehören zu den wichtigsten Grundpfeilern des EG-Rechts zur Lebensmittelsicherheit.

Die Anerkennung der Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht durch den gemischten Ausschuss setzt voraus, dass die Missachtung der übernommenen Bestimmungen sanktioniert werden kann (Art. 55 VO 882/2004). Durch die Ergänzung der Straftatbestände in Artikel 48 Absatz 1 kann diesem Anliegen entsprochen werden.

Ebenfalls nach Artikel 48 Absatz 1 sanktioniert werden können sollen künftig Verstösse gegen die Verpflichtung zur Selbstkontrolle nach Artikel 23 Absatz 1, welche das Fundament des geltenden Lebensmittelkontrollkonzepts bildet. Hierfür musste bisher stets der Weg über Artikel 292 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) gewählt werden. Dies war für die Vollzugsbehörden äusserst umständlich und hat wiederholt zu Kritik Anlass gegeben.

5.4 Legislaturplanung

Die Revision des Lebensmittelrechts ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 nicht angekündigt (BBI 2004 1149). Die Vorlage ist jedoch eng verknüpft mit der als Richtliniengeschäft angekündigten Botschaft zur Agrarpolitik 2011 (BBI 2004 1163, 1193).

5.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EG (Anhang 11) hat die EG die Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften über Milch und Milchprodukte und der entsprechenden EG-Vorschriften anerkannt. Mit der Revision des EG-Hygienerichts im Lebensmittelbereich per 1. Januar 2006 droht diese Anerkennung verloren zu gehen. Die vorgeschlagene Änderung des Lebensmittelgesetzes entspricht dem neuen EG-Recht in diesem Bereich und schafft somit, zusammen mit den auf Verordnungsstufe vorgenommenen Änderungen, die Voraussetzung dafür, dass die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften gemäss Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens aufrechterhalten und gleichzeitig auf alle Lebensmittel tierischer Herkunft ausgeweitet werden kann.

Zum WTO-Recht oder zum Codex Alimentarius stehen die vorgeschlagenen Änderungen nicht im Widerspruch.

5.6 Verfassungsmässigkeit

Zentrale Verfassungsgrundlagen für das Lebensmittelgesetz sind die Artikel 97 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten) und 118 (Schutz der Gesundheit). Diese Bestimmungen geben dem Bund die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu treffen und Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können, zu erlassen. Die hier vorgeschlagenen Änderungen sind erforderlich für die Äquivalenz des Hygienerichts der Schweiz im Bereich der tierischen Lebensmittel mit jenem der EG. Auch das EG-Hygienericht bezweckt den Schutz der Gesundheit. Es wurde von verschiedenen Fachgremien der EG-Kommission wissenschaftlich überprüft und entspricht dem heute allgemein anerkannten internationalen Standard des Codex Alimentarius. Die vorgeschlagenen Änderungen bewegen sich somit innerhalb der dem Bund nach den Artikeln 97 und 118 BV übertragenen Kompetenzen. Sie verstossen zudem weder gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip noch gegen das Rechtsgleichheitsprinzip.

6 Besonderer Teil 5: Tierseuchengesetz

6.1 Ausgangslage

Das Tierseuchengesetz wurde in materieller Hinsicht mit den Änderungen vom 26. Juni 1998 (AS 1999 1347) und vom 20. Juni 2003 (AS 2003 4237) so angepasst, dass die Massnahmen der Seuchenverhütung und -bekämpfung nach dem Stand der Wissenschaft und Technik getroffen werden können. Mit der vorliegenden Revision sollen Erleichterungen für den Vollzug des mit dem EU-Recht harmonisierten Lebensmittelrechts (vgl. Ziff. 5) eingeführt werden, weil dieses auch die Tiergesundheit einschliesst. Gleichzeitig werden verschiedene organisatorische Bestimmungen eingefügt, die sich aus den Gegebenheiten einer modernen Verwaltungsführung aufdrängen.

6.2 Konzept

Der Vollzug der Tierseuchengesetzgebung soll mit weiteren Gesetzgebungen über die Primärproduktion, so mit dem Landwirtschaftsgesetz, dem Lebensmittelgesetz und dem Tierschutzgesetz, abgestimmt werden. Im Vordergrund stehen die Verankerung der Sorgfaltspflicht (Eigenverantwortung) der Tierhaltenden, die Professionalisierung der amtlichen Kontrollen sowie der Datenerfassung und -verarbeitung.

6.3 Erläuterungen zur Gesetzesänderung

Artikel 3a

Die zunehmend vernetzten Aufgaben der staatlichen Veterinärdienste in den Bereichen Tiergesundheit, Lebensmittelkontrolle und Tierschutz bedingen eine vermehrte Professionalisierung. Bisher wurden die angehenden amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte tageweise vom Bundesamt für Veterinärwesen in Weiterbildungskursen auf ihre Aufgaben vorbereitet. In Analogie zur Regelung im Lebensmittelrecht¹²² soll nun eine strukturierte Weiter- und Fortbildung der amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte sowie weiterer Vollzugsorgane der Tiersseuchengesetzgebung mit Abschlussprüfung und Diplom eingeführt werden. Die Prüfungen sollen von einer Prüfungskommission abgenommen werden, die aus amtlichen Tierärztinnen und Tierärzten in leitender Stellung und mit wissenschaftlichem Leistungsausweis zusammengesetzt ist.

Ein gleicher Artikel wird in das Lebensmittelgesetz (Ziff. 5, Art. 41 Abs. 3) eingefügt. Die tierärztlichen und die nichttierärztlichen Fleischkontrolleurinnen und -kontrolleure (neue Bezeichnung: amtliche Tierärztin, amtlicher Tierarzt, amtliche Fachassistentin, amtlicher Fachassistent) sind gleichzeitig Vollzugsorgane des Tierseuchen- und des Lebensmittelgesetzes. Deshalb wird die Prüfungskommission die Prüfungen nach beiden Gesetzen abnehmen.

Auch im Entwurf für ein neues Tierschutzgesetz (Art. 31 Abs. 4; BBl 2003 657) ist eine strukturierte Weiter- und Fortbildung der Vollzugsorgane vorgesehen.

¹²² Verordnung vom 1. März 1995 über die Ausbildung der Kontrollorgane für die Fleischhygiene (VAFHy; SR 817.191.54)

Artikel 11

Der bestehende Artikel über die Meldepflicht wird mit einer Bestimmung über die Sorgfaltspflicht der Personen, die Tiere halten oder Zutritt zu Tierbeständen haben, ergänzt. Die Einbindung der Kontrollorgane in die Sorgfaltspflicht wurde in den Beratungen des Tierschutzgesetzes im Nationalrat eingebracht (AB 2005 N 845 -848 [15.6.05, ad Art. 38]). Eine analoge Umschreibung der Sorgfaltspflicht findet sich in Artikel 23 des Lebensmittelgesetzes (SR 817.0).

Artikel 42, Absatz 3

Das Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI) ist das Kompetenzzentrum des Bundes im Bereich der Tierseuchenbekämpfung. Es befasst sich insbesondere mit der Diagnostik, Überwachung und Kontrolle hoch ansteckender Tierseuchen zur Verhinderung gesundheitlicher und wirtschaftlicher Schäden sowie mit der Registrierung von Impfstoffen für Tiere (Art. 8 Abs. 3 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement; SR 172.216.1). Nach den Prinzipien von FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) und im Sinne von Artikel 41 des Entwurfs zum Finanzhaushaltgesetz (BBl 2005 5) kann das IVI kommerzielle Dienstleistungen anbieten, soweit ein Gesetz es dazu ermächtigt.

Bei der Berechnung der Preise für diese Dienstleistungen kann indessen die Infrastruktur nicht vollumfänglich einbezogen werden, weil die Sicherheitsvorkehrungen des Instituts auf hochansteckende Seuchen ausgerichtet sind. Die Untersuchungen werden für amtliche und private Auftraggeber zur Diagnostik oder Forschung durchgeführt und benötigen keine zusätzliche Schutzinfrastruktur.

Artikel 54a

Das Bundesamt für Veterinärwesen hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine integrierte Informatiklösung (KODAVET) erarbeitet, welche als Arbeitsinstrument für wichtige Aufgaben der kantonalen Veterinärämter dient. Mit diesem System können Seuchenfälle, Ergebnisse von Abklärungen und Kontrollen im Bereich der Tierseuchen, des Tierschutzes und der Lebensmittelhygiene erfasst und zwischen den betroffenen Stellen ausgetauscht werden. Durch eine zentrale Datenbank wird ermöglicht, den stetig steigenden routinemässigen Informationsfluss rationell abzuwickeln und durch eine Verknüpfung mit anderen Datensammlungen den maximalen Nutzen aus den erhobenen Daten zu ziehen¹²³.

Die zu übermittelnden Daten werden in einer Verordnung umschrieben. Das Bundesamt für Veterinärwesen ist deren Inhaber. Da aus der Gesamtheit der Informationen Betriebsprofile und wahrscheinlich auch Profile der in diesem Bereich handelnden Personen erstellt werden können, handelt es sich dabei um als besonders schützenswert zu qualifizierende Daten, die einer formellen Rechtsgrundlage nach Artikel 17 Absatz 2 des Datenschutzgesetzes (SR 235.1) bedürfen. Es werden indessen keine Gesundheitsdaten von Personen und keine Daten über strafrechtliche Sanktionen erhoben. Auch ist keine automatisierte Datensammlung vorgesehen.

Weitere, von den Kantonen eingegebene Daten bleiben im Besitz der Kantone, wobei diese dann selbst für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich sind.

¹²³ Vgl. auch Handlungssache 5 in Kapitel 1.5.5 sowie die geplante Koordination der Kontrollen in Kapitel 2.2.2.1.3 und LwG Art. 181 Abs. 1bis (neu).

Die Kantone leisten jährlich einen Beitrag an den Ausbau und den Betrieb der Datenbank.

6.4 Legislaturplanung

Die Revision des Tierseuchengesetzes ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 nicht angekündigt (BBl 2004 1149). Die Vorlage ist jedoch eng verknüpft mit der Änderung des Lebensmittelgesetzes (Ziff. 5).

6.5 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Änderungen haben keinen Zusammenhang mit den WTO-Bestimmungen. Sie stützen den Vollzug von Anhang 11 („Veterinär-Anhang“) des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81).

6.6 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage, auf die sich das TSG stützt (Art. 118 BV), erlaubt die vorgesehenen Änderungen ohne weiteres.

7 Besonderer Teil 6: Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs

In der Schweiz bezahlen Bäuerinnen und Bauern für Produktionsmittel, Maschinen und Gebäude zum grössten Teil Preise, die höher liegen als im Ausland. Gegenstand dieses Teils ist in erster Linie die Untersuchung des Ausmasses und der Ursachen dieser Preisdifferenzen, aber auch der möglichen Massnahmen zu deren Verminderung. Die Kostensenkung in der Landwirtschaft selber durch Verbesserung der Arbeitsproduktivität und durch Strukturwandel wird im Allgemeinen Teil dargestellt (Ziff. 1.8). Die vorgeschlagenen Änderungen im Landwirtschaftsgesetz (Ziff. 2), insbesondere die Schwellenpreissenkung für Futtermittel und die Umlagerung der Marktstützung in Direktzahlungen, zielen in erster Linie darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern. Gleichzeitig werden Massnahmen für einen effizienteren Vollzug der Agrarpolitik zur Diskussion gestellt.

Nachfolgend werden in der Ausgangslage (Ziff. 7.1) die Preisunterschiede zum umliegenden Ausland bei ausgewählten Vorleistungen dargestellt. Gestützt darauf wird die Kostendifferenz bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen geschätzt und eine quantitative Beurteilung der Preisinsel Schweiz vorgenommen. Das Kapitel "Massnahmen" (Ziff. 7.2) umfasst in erster Linie eine Überprüfung der heutigen Vorschriften. Dort wo ein Spielraum für eine Vereinfachung oder Abschaffung besteht, wird eine entsprechende Änderung vorgeschlagen. Abschliessend wird auf die Möglichkeiten der Wettbewerbspolitik eingegangen.

7.1 Ausgangslage

7.1.1 Preise landwirtschaftlicher Vorleistungen

Internationale Vergleiche zeigen signifikante Preisdifferenzen bei den landwirtschaftlichen Vorleistungen der Schweiz gegenüber den umliegenden Ländern Frankreich, Deutschland und Österreich. In diesem Abschnitt werden die Preise für landwirtschaftliche Maschinen (Fahrzeuge und mobile Arbeitsgeräte), Ökonomiegebäude, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Saatgut, Tierarzneimittel und Futtermittel analysiert. Die Gründe für das meist höhere Preisniveau in der Schweiz sind so vielschichtig, dass deren Erfassung oder gar die Analyse der einzelnen Einflüsse äusserst schwierig und aufwändig wäre. Die zur Ermittlung der Preisdifferenzen an verschiedene Institutionen erteilten Aufträge umfassten deshalb die Analyse der Gründe nicht. Zumindest ein Teil davon ergibt sich aus der besonderen Situation am Standort Schweiz und ein anderer Teil aus der besonderen Situation der Landwirtschaft in der Schweiz. Die nachfolgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit:

- Höhere Lebensstandards und Kleinräumigkeit führen zu hohen Baulandpreisen, intensiven Bauvorschriften etc.
- Hohe Löhne, wobei je nach Branche und Betrachtungsweise die gesamten Kosten pro Arbeitsstunde etwa in Deutschland oder Frankreich ebenso hoch sein können wie in der Schweiz.

- Internationale Firmen schöpfen die hohe Kaufkraft der Schweizer Abnehmer ab, soweit sie über die Beherrschung der Verkaufskanäle die Preisdifferenzierung zwischen den Ländern aufrecht erhalten können.
- Infolge der Kleinräumigkeit und der Nachfrage der Landwirte haben sich sehr dichte Netze von Verkaufs- und Servicestellen gebildet. Dies bringt zum Beispiel bei den Landmaschinenhändlern kurze Distanzen bei Reparaturen, andererseits aber hohe Strukturkosten mit sich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Teil der Strukturkosten in die Preisgestaltung der Neumaschinen einfließt.
- Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Maschinen in der Schweiz tendenziell über eine teurere Grundausrüstung verfügen, insbesondere bei komplexeren Maschinen, wie Traktoren und Mähdreschern. Für einfachere Maschinen wie Eggen, Schleuderstreuer oder Pneuwagen ist dieses Argument hingegen kaum relevant.
- Die Schweizer Landwirtschaft ist ein kleiner Markt für Maschinen und Produktionsmittel mit entsprechend geringen Bezugsmengen. Die kleine Absatzmenge kann zu unvorteilhafteren Konditionen bei der Preisgestaltung führen. Beispielsweise konnte vor ein paar Jahren der Schweizer Hauptimporteur eines bestimmten Fabrikats gesamthaft weniger Geräte als ein regionaler Händler in Deutschland beziehen.

Erfahrungsgemäss ziehen hohe Preise auch hohe Kosten nach sich, weil sich dann weniger effiziente Strukturen halten können. Dieser Tendenz ist nicht nur die Landwirtschaft selber unterworfen, sondern auch die vor- und nachgelagerten Stufen. Die nachfolgende Darlegung der Preisdifferenzen stellt in keiner Weise eine Anklage gegen bestimmte Branchen oder Firmen dar. Vielmehr geht es darum abzuschätzen, in welchem Ausmass die höheren Preise für Vorleistungen die Kosten der schweizerischen Landwirtschaft erhöhen und wie diese gesenkt werden können. Zumindest in der näheren Zukunft werden weiterhin wenn auch reduzierte Preisdifferenzen bestehen bleiben, weil sich zumindest ein Teil der Gründe nicht beseitigen lassen. Ausserdem hat der Staat wenig direkte Einflussmöglichkeiten um die Preisdifferenzen zu reduzieren (vgl. Ziff. 7.2). Allein die durch die angestellten Untersuchungen geschaffene Transparenz dürfte jedoch die Preisbildung auf den Märkten für landwirtschaftliche Vorleistungen beeinflussen.

7.1.1.1 Maschinen

Die Agroscope FAT hat in einer kürzlich erschienen Publikation die Maschinenkosten in der Schweiz und im umliegenden Ausland verglichen¹²⁴. Bei neuen wie auch gebrauchten Maschinen besteht ein Preisunterschied insbesondere zwischen den in Deutschland und Frankreich angebotenen Maschinen und denjenigen in der Schweiz. Der direkte Import von neuen Maschinen durch die Landwirte selber hat in den letzten Jahren abgenommen und ist nur von geringer Bedeutung. Sicherheit im Service und partnerschaftliche Beziehung zum einheimischen Gewerbe dürften wesentliche Argumente für diese Entwicklung sein. Finanziell weniger bedeutend als der Import neuer Maschinen ist der Import von Occasionsmaschinen und von Ver-

¹²⁴ FAT-Bericht Nr. 640: Preisvergleich von landwirtschaftlichen Maschinen, Juli 2005

schleiss- und Ersatzteilen. Auch in diesen Bereichen besteht ein Preisunterschied, wobei die effektive Differenz nicht beziffert werden kann.

Die Preisunterschiede zwischen dem günstigsten und dem teuersten Fabrikat in der Schweiz sind in der Regel erheblich, was den Quervergleich zum Ausland relativiert. Im Weiteren gibt es mindestens drei Aspekte, die nicht als Ursache für die Preisunterschiede in Frage kommen:

- Bezüglich den technischen Anforderungen liegt für den überwiegenden Teil der landwirtschaftlichen Fahrzeuge eine Gesamtgenehmigung nach 74/150/EWG bzw. 2003/37/EG vor. Diese Genehmigung wird durch den Hersteller initialisiert und enthält alle relevanten Daten, die für eine Homologation notwendig sind. Als Basis wird sie auch zum Erstellen einer nationalen Typengenehmigung verwendet. Darüber hinaus werden landwirtschaftliche Fahrzeuge, die zum Eigengebrauch importiert werden, ab 1. Oktober 2005 von der Typengenehmigungspflicht befreit sein¹²⁵.
- In der Regel erstreckt sich der Patentschutz nicht auf ganze landwirtschaftliche Maschinen, was Parallelimporte ermöglicht.
- Die Hauptimporteure verzichten spätestens seit einer Voruntersuchung der Wettbewerbskommission auf Gebietsabsprachen zwischen ihren Händlern¹²⁶.

¹²⁵ Astra, Bundesamt für Strassen, 2005. Homepage, www.astra.admin.ch/html/de/news am 22. Juni 2005

¹²⁶ Wettbewerbskommission, 2002, Recht und Politik des Wettbewerbs, Nr. 4, S. 558-566, Bern

Tabelle 48 Resultate des Maschinenkostenvergleichs

Betrachtung	Resultate und Kommentar
Neuwerte	<p>Der Vergleich einer Gruppe von 110 Maschinen zeigt, dass die Bruttoneuwerte in der Schweiz um 17,9% höher liegen als in Deutschland. Bei Traktoren mit Zweiradantrieb beträgt der Unterschied 22%, bei Traktoren mit Vierradantrieb 13%, bei Maschinen zur Bodenbearbeitung und Mähdreschern 9% und bei Vakuum- und Pumpfässern 30% .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei den Werten der FAT und beim KTBL (Deutschland) handelt es sich um Bruttowerte inklusive Mehrwertsteuer. • In der Schweiz und in Deutschland werden zum Teil Rabatte im gleichen Prozentbereich gewährt (26% und 29% in konkreten Fällen). • Ein Teil der Maschinen wird unabhängig vom Empfängerland zu gleichen Preisen abgegeben (Kuhn, Lemken, Same-Deutz-Fahr). • Preise ab Werk werden teilweise aufgrund der Kaufkraft des Empfängerlandes bestimmt. • In die Schweiz importierte Maschinen sind zum Teil anspruchsvoller ausgerüstet (Bremsen, Kupplungen, Fabrikat der Bereifung, etc.). • Mengenrabatte ab Werk fallen für die Schweiz bescheidener aus. Beispielsweise verkauft ein Hauptimporteur in der Schweiz rund 400 Maschinen während ein lokaler Händler in Deutschland 500 bis 700 Maschinen verkauft. Der Mengenrabatt kann bis 10% ausmachen. • Notverkäufe von grossen „Maschinenhalden“ können insgesamt bis 35% Rabatt auslösen. • Der Import in die Schweiz läuft in der Regel über zwei Ebenen, Hauptimporteur und lokale Händler. Beide beanspruchen Margen. <p>Der Preisvergleich mit Frankreich anhand von 28 Maschinen führte ebenfalls zu einer mittleren Preisdifferenz von knapp 18%. Eine Gegenüberstellung der Listenpreise inkl. Mwst von Österreich und der Schweiz bei 94 Maschinen hat im Mittel das gleiche Preisniveau ergeben. Dies deutet darauf hin, dass auch innerhalb der EU wesentliche Preisunterschiede feststellbar sind und dass Österreich teilweise ähnliche Handelsstrukturen wie die Schweiz aufweist.</p>

Betrachtung	Resultate und Kommentar
Direktimporte	<p>Die Direktimporte werden nicht statistisch erfasst. Nach Schätzungen aus Beraterkreisen werden bis fünf Prozent der Traktoren direkt importiert. Bei den übrigen Maschinen ist dieser Anteil viel bescheidener.</p> <p>In einem Einzelfall wurde ein gleicher Traktortyp in der Schweiz für 95 000 Fr. offeriert, im Direktimport über einen lokalen Händler war er für 74 000 Fr. zu haben. Offiziell wurde er also um 28% teurer importiert.</p> <p>Die Zulassung mit Typenbefreiung war bis Ende 2004 nur im Einvernehmen mit dem Hauptimporteur möglich. Die unvermeidbare Kostenfolge betrug 500 bis 2 000 Franken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ab 2005 gilt die Typengenehmigung, für die nicht mehr der Importeur zuständig ist. • Händler im grenznahen Ausland, die direkt exportieren, werden vom Hersteller z.T. nicht mehr beliefert. • Garantiarbeiten an neu direktimportierten Maschinen müssen vom Schweizer Händler, der die Maschine nicht verkaufen konnte, geleistet werden. • Die Erledigung der späteren Servicearbeiten liegt im Ermessensbereich des einzelnen Händlers. Zum Teil werden unterschiedliche Kostenansätze verwendet. • Sicherheit beim Service und die Servicequalität ist für den Schweizer Landwirt wichtig. • Direktimporte von Landwirtschaftsbetrieben im grossen Umfang sind weitgehend verschwunden. Im kleineren Umfang finden sie noch statt, haben aber eine geringe Bedeutung.
Ersatzteile	<p>Über den Handel mit Ersatzteilen besteht keine Statistik.</p> <p>Der Direktimport erlaubt Kosteneinsparungen von bis zu 30% (z.B. Schlegel zu Maisstrohhäcksler, Zinken zu Kreiselegge).</p> <p>Ersatzteillager werden neuerdings auch europaweit zentral geführt.</p>
Occasions--preise	<p>Ein ausgewählter Vergleich von 37 in der Schweiz angebotenen Traktoren mit 80 typengleichen aus den umliegenden Ländern zeigt, dass die Preise in der Schweiz um 21,6% höher sind.</p> <p>In einem konkreten Fall war der Preis eines Traktors um 40 Prozent günstiger.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Vergleich bezieht sich auf Traktoren gleichen Typs mit ungefähr gleicher Betriebsstundenzahl. • Das Alter der Traktoren spielt im Zusammenhang mit der Zeitwertschätzung nicht dieselbe Rolle, wie im Autogewerbe. • Bei den ausländischen Angeboten sind vielfach noch Frontlader miteingerechnet. • Beim Vergleich von Occasionsmaschinen ist zu beachten, dass die einzelnen Fahrzeuge je nach Gebrauch und Pflege in einem unterschiedlichen Zustand sind. • Es handelt sich wie bei neuen Maschinen um Bruttopreise, Rabatte sind nicht berücksichtigt. • Traktoren und Mähdrescher mit wenigen Gebrauchsstunden werden häufig direkt importiert. Der Umfang ist nicht bekannt. • Der Handel erfolgt weitgehend über Werkstätten, nicht über Landwirte.

Betrachtung	Resultate und Kommentar
Löhne der Werkstätten	<p>Der Richtwert für Lohnkosten in einer landwirtschaftlichen Werkstatt beträgt gemäss Schweizerische Metall-Union (SMU) 85 bis 120 Fr./h exkl. MwSt. (= 91 bis 129 Fr./h inkl. MwSt).</p> <p>Ansatz in konkreten Werkstätten: 72 Fr./h exkl. MwSt. = 77 Fr./h inkl. MwSt.</p> <p>Richtansatz in Deutschland: 2400 €/Monat netto = 47 Fr./h inkl. MwSt. bei 164% Bruttokosten und 1932 AKh/Jahr.</p>

Quelle: Agroscope FAT, Tänikon

Die in der Tabelle 48 ausgewiesenen Preisunterschiede gegenüber dem Ausland basieren auf Bruttowerten inklusive Mehrwertsteuer, wobei als Berechnungsbasis die ausländischen Preise herangezogen werden. Um die Kostendifferenz abschätzen zu können, ist der Maschinenkauf bei einem Schweizer Händler mit dem Direktimport zu vergleichen. Dann wird die höhere ausländische Mehrwertsteuer zurück-erstattet und die schweizerische erhoben. Wird ohne Mehrwertsteuer gerechnet, fällt die Preisdifferenz höher aus, auch wenn die Schweizer Preise als Basis genommen werden. Insbesondere zeigt sich, dass auch gegenüber Österreich eine signifikante Differenz vorhanden ist (Tabelle 49). Zu beachten ist dabei, dass allenfalls anfallenden Transferkosten des Direktimports in diesem Vergleich nicht berücksichtigt.

Tabelle 49 Preisdifferenzen bei den Maschinen in Abhängigkeit der Preisbasis und der Mehrwertsteuer

	D	F	A
Anzahl vergleichener Maschinen	110	28	94
Mittlere Differenz, Auslandpreis = 100%, inkl. Mwst	17.9%	17.8%	0.8%
Mwst-Satz im Ausland	16.0%	19.6%	20.0%
Mwst-Satz in der Schweiz	7.6%	7.6%	7.6%
Mittlere Differenz, Preis Schweiz = 100%, exkl. Mwst	19.6%	20.8%	9.5%

Quelle: Agroscope FAT Tänikon (2005): FAT-Bericht Nr. 640, Berechnungen BLW

Aufgrund der Preisdifferenzen bei den Neuwerten, Direktimporten und Occasionspreisen wird die durchschnittliche Preisdifferenz für Maschinen, Traktoren und Ausrüstungsgüter auf 15 Prozent geschätzt. Für Unterhalt und Reparaturen rechnen wir aufgrund einer vorsichtigen Schätzung unter Berücksichtigung der von den Werkstätten verrechneten Löhnen mit einer Preisdifferenz von 30 Prozent.

7.1.1.2 Ökonomiegebäude

Die Kostensituation bei den landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden hat die Agroscope FAT mit einem Baukostenvergleich analysiert (Tabelle 50). Gemäss diesem Bericht sind die unterschiedlichen Normen und Vorschriften in der Schweiz und in den umliegenden Ländern in der Milchviehhaltung nur zum kleineren Teil für die Differenzen bei den Bauinvestitionen verantwortlich. Die bis zu 40 Prozent tieferen Fremdkosten in den untersuchten Ländern sind vor allem auf niedrigere Lohn- und Materialkosten, geringere Ansprüche an die Perfektion sowie auf eine höhere Bewertung der Eigenleistungen in der Schweiz zurückzuführen. Trotz ungünstigerem Kostenumfeld sind auch in der Schweiz die Baukosten pro Einheit, nicht zuletzt we-

gen der Pauschalierung der Investitionshilfen, gesunken (vgl. Ziff. 2.4.1.8). Zum Teil fallen im Ausland tiefere Planungskosten an, da einerseits die Projektierung durch staatliche Stellen übernommen wird (Subventionierung) und andererseits die Honorare der Planer kleiner sind. In Österreich und Frankreich betragen die Planungskosten nur rund ein Prozent der Bausumme, im Gegensatz zu Deutschland und zur Schweiz, wo sie 6 bis 8 Prozent ausmachen.

Für die Schätzung der Kostendifferenz wird der Fall angenommen, dass ausländische Unternehmen in der Schweiz ein Gebäude erstellen. Dabei ist der tiefere Mehrwertsteuersatz gegenüber Österreich (-12,4%), Deutschland (-8,4%) und Frankreich (-12%) einzubeziehen. Ohne Mehrwertsteuer und ohne Berücksichtigung der Planungskosten und Eigenleistungen schwankt die mittlere Differenz zwischen 21 und 37 Prozent der Schweizer Preise (Tabelle 50). Da bedeutende Transferkosten beim Bau durch ausländische Unternehmen anfallen können und in der Schweiz eher höhere Ansprüche an die Qualität gestellt werden, wird mit einer Differenz der Unternehmerpreise im Bereich von 25 Prozent gerechnet.

Tabelle 50 Baukostenvergleich ausgewählter Milchviehställe¹

Stallbauprojekt bzw. Land	Anzahl GVP	Ausland Fr./GVP	Kalkulation CH Fr./GVP	Unternehmerpreise im Ausland in %
A1	36.5	9 323	14 822	62.9
A2	22.4	7 197	8 203	87.7
A3	21.0	11 843	14 645	80.9
A4	44.0	7 819	9 176	85.2
Österreich				79.2
D1	59.0	5 668	8 996	63.0
D2	45.2	5 693	10 527	54.1
D3	83.5	4 947	8 576	57.7
D4	115.0	6 233	8 321	74.9
Deutschland				62.4
F1	119.6	3 263	5 038	64.8
F2	89.4	5 654	8 385	67.4
F3	52.0	5 984	9 941	60.2
Frankreich				64.1

¹ Fremdkosten ohne Planungskosten in Franken pro Grossviehplatz (GVP)

Quelle: Agroscope FAT (2003): FAT-Bericht Nr. 595, Berechnungen BLW

Betriebseinrichtungen

Ein umfassender Preisvergleich bezüglich der landwirtschaftlichen Betriebseinrichtungen wurde bisher nicht gemacht. Die Datenbasis ist im Vergleich zu den Maschinen und Geräten wesentlich kleiner und die Vergleichbarkeit schwieriger, weil Betriebseinrichtungen meist gebäudespezifisch angefertigt werden und deshalb weniger gut vergleichbar sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Preisunterschiede zum umliegenden Ausland in der gleichen Grössenordnung wie bei den Maschinen und Geräten liegen (15%).

7.1.1.3 Produktionsmittel

Bei den Produktionsmitteln bestehen im Vergleich mit dem umliegenden Ausland in einzelnen Bereichen beträchtliche Preisunterschiede. Verschiedene Organisationen

und Institutionen haben in letzter Zeit die Problematik der z.T. grossen Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem umliegenden Ausland im Bereich der landwirtschaftlichen Produktionsmittel aufgegriffen. Neben dem Schweizerischen Bauernverband, welcher sich im Situationsbericht 2004 „Die Landwirtschaft in der Kostenfalle“ mit der Kostenentwicklung und dem Vergleich mit der EU beschäftigt, befasst sich auch der Preisüberwacher mit den Inputpreisen für die Landwirtschaft, insbesondere auch mit der Aufdeckung von Gegengeschäften aufgrund von Publikumsmeldungen. Auch medial hat die Thematik eine grosse Präsenz erlangt.

In einer durch das BLW an die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft in Auftrag gegebenen Studie¹²⁷ wurden die Preisentwicklung und die Preisdifferenzen in den Bereichen Pflanzenschutzmittel, Dünger, Saatgut und Tierarzneimittel für einzelne Produkte und Applikationen detaillierter als in den bereits genannten Erhebungen aufgezeigt. Die Preisentwicklung während den letzten zehn Jahren ist in den untersuchten Bereichen unterschiedlich verlaufen. Bei einer recht grossen Anzahl von Produkten sind die Preise gestiegen, einzelne Pflanzenschutzmittel sind aufgrund des ablaufenden Patentschutzes billiger geworden. Beim Saatgut kann der Effekt von relativ kurzen Produktlebenszyklen auf die Preise festgestellt werden. Die Preise sind bei der Markteinführung relativ hoch und geraten in den Folgejahren durch neu auf den Markt kommende Sorten unter Druck. Allerdings starten neue Konkurrenzprodukte bzw. Sorten bei Markteinführung auf einem markant höheren Preisniveau als die bereits etablierten.

Die wichtigsten Dünger sind in Deutschland bzw. Frankreich im Schnitt zwischen ca. 20 Prozent und 55 Prozent billiger, Saatgut (nicht in der Schweiz vermehrte Arten) zwischen 5 und 40 Prozent und Tierarzneimittel zwischen 5 Prozent und 55 Prozent. Einzelne Produkte dieser Bereiche waren in der Schweiz billiger, was aber in Bezug auf die vertriebenen Mengen nicht ins Gewicht fällt. Die Differenz bei den Düngern (im Durchschnitt 34%) wird angesichts der grossen Streuung in der Vergleichspreisen für die Berechnung in Tabelle 52 auf 20 Prozent reduziert. Auch innerhalb der Schweiz betragen die Preisunterschiede bis zu 67 Prozent. Bei Pflanzenschutzmitteln und Tierarzneimitteln beträgt die Preisdifferenz 24 Prozent, bei Saatgut von nicht in der Schweiz vermehrten Arten 22 Prozent (Tabelle 51). Verglichen wurden die Preise ohne Mehrwertsteuer.

Tabelle 51 Produktionsmittelpreise in der EU¹ in % der Schweizer Preise

Position	Mittelwert in %	Mittelwert 1. Quartil in %	Mittelwert 4. Quartil in %	Anzahl Produkte
Dünger ²	66	43	81	21
Pflanzenschutzmittel	76	49	107	87
Saatgut ³	78	53	96	10
Tierarzneimittel	76	50	101	16

¹ Deutschland, Frankreich

² Vorbezugs- und Saisonpreise

³ Saatgut von nicht in der Schweiz vermehrten Arten

Quelle: SHL, Zollikofen

In den Bereichen der landwirtschaftlichen Produktionsmittel wurde eine Angleichung der Bestimmungen über das Inverkehrbringen an EU-Recht durchgeführt. Dank der

¹²⁷ Preisvergleich landwirtschaftlicher Produktionsmittel, SHL-Studie, August 2005

gegenseitigen Anerkennung der Bestimmungen über Saatgut und Pflanzenschutzmassnahmen gegen Schadorganismen im Rahmen der bilateralen Verträge kann Saatgut und Pflanzenmaterial frei in die Schweiz eingeführt und in Verkehr gebracht werden. Kostensenkungen auf technischer Seite sind in diesen Bereichen durch die Schweiz nicht mehr möglich.

Das Chemikalienrecht, welches am 1. August in Kraft getreten ist, delegiert mehr Kompetenzen aber auch mehr Verantwortung an den Handel. Auflagen z.B. in Bezug auf die Kennzeichnung von Chemikalien (darunter fallen Pflanzenschutzmittel und Dünger) werden insofern gelockert, als dass sie von den Firmen in Eigenverantwortung vorgenommen werden und nur noch stichprobenweise durch die Behörden kontrolliert werden. Dies soll zu Kostensenkungen für die Firmen und, vorausgesetzt gleichbleibender Margen, auch für die Abnehmer führen.

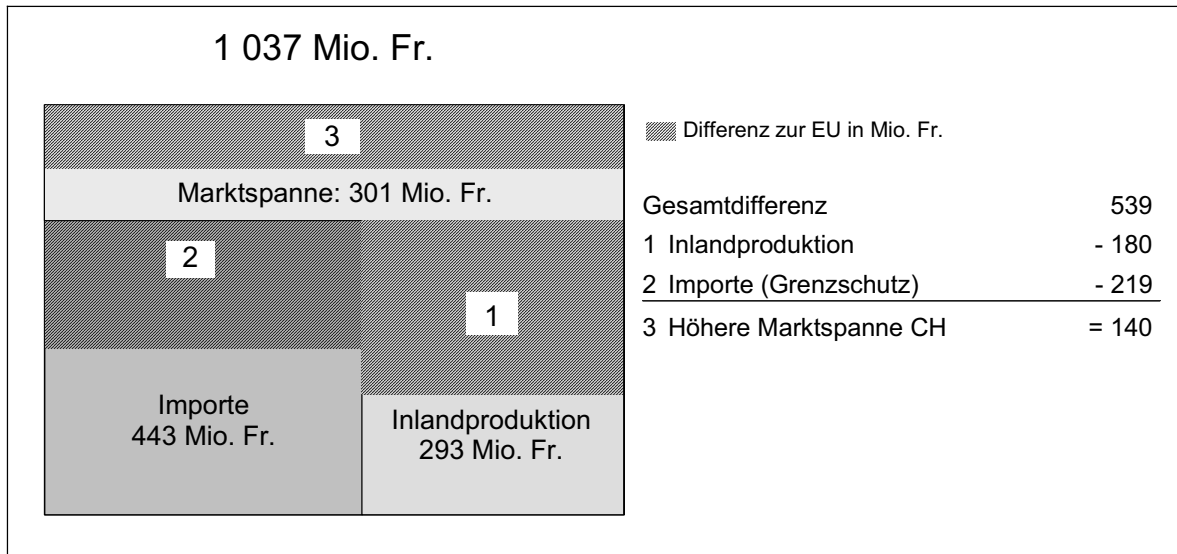
7.1.1.4 Futtermittel

Die grössten Kostenunterschiede sind beim Kraftfutter zu verzeichnen. Gemäss eigenen Erhebungen betragen die Preisdifferenzen gegenüber den umliegenden Ländern im Durchschnitt 48 Prozent (Deutschland 50%, Frankreich 46%). In der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung wurde 2002 mit 1 735 000 Tonnen verfügbarem Kraftfutter gerechnet. Der innerbetriebliche Verbrauch betrug rund 270 000 Tonnen. Insgesamt wurden 1 525 000 Tonnen Kraftfuttermittel zugekauft (inkl. Mineralsalze und andere Zusätze). In der Schweiz wurden die aktuellen Verkaufspreise grösserer Mischfutterhersteller inkl. Rabatt (16 t lose, 200 t Jahresmenge, Juli 2005) erhoben. Die EU-Preise basieren auf Listenpreisen für 2004 von Deutschland und Frankreich ohne Rabatte (Eurostat, ZMP). Die Preisdifferenz wurde berechnet, indem die EU-Preise der verschiedenen Futtermischungen gemäss ihrem Mengenanteil am Zukauf im Jahr 2002 gewichtet wurden.

Für die Berechnung der Rohstoffkosten der Mischfutterfabrikanten wurde ebenfalls das Schweizer Mengengerüst zu Grunde gelegt. Die einzelnen Komponenten wurden zu Schweizer und zu EU-Preisen bewertet. Aufgrund des Preisgefüges (Grenzschutz) werden in der Schweiz teilweise Rohstoffe eingesetzt, die auf dem Weltmarkt teurer sind als Getreide (Bruchreis, Stärke, etc.). Zur Berechnung der EU-Rohstoffkosten wurden für diese Produkte deshalb EU-Getreidepreise eingesetzt.

Die Ausgaben der Schweizer Landwirte für Kraftfutter beliefen sich im Jahr 2002 auf 1 037 Millionen Franken. In der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR) wird ein wesentlich höherer Betrag für zugekaufte Futtermittel (rund 1,5 Mrd. Fr.) ausgewiesen. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Landwirte neben den Kraftfuttermitteln weitere Nebenprodukte der landwirtschaftlichen Produktion zukaufen (Schotte, Magermilch, Rübenschnitzel, Trester). In diesem Bereich liegen keine gesicherten Angaben über Preisdifferenzen vor. Andererseits wurden in der obigen Berechnung die eingesetzten Kraftfuttermittel im Vergleich zur LGR wesentlich tiefer bewertet.

Abbildung 48 Zusammensetzung der Kosten für Kraftfutter (2002)



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

Eine Abschaffung der Grenzabgaben für Futtermittel würde zwar die Importe verbilligen, aber sich direkt auf die Preise für inländische Futtermittel und somit auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken. Die Differenzberechnung in Abbildung 48 ergibt eine wesentlich höhere Marktspanne der Verarbeitung und des Handels in der Schweiz. Die Margendifferenz gegenüber der EU beträgt 140 Millionen Franken.

Tiefere Futtermittelpreise ermöglichen eine Senkung der Preise für tierische Nahrungsmittel (Fleisch, Eier, Milchprodukte, etc.), falls die tieferen Kosten der Tierhaltung an die Konsumenten weitergegeben werden. Für die im Inland produzierten Futtermittel verringert jedoch die Preissenkung das Einkommen des landwirtschaftlichen Sektors um den gleichen Betrag. Mit der in der Agrarpolitik 2011 vorgesehenen Reduktion des Schwellenpreises für Futtermittel wird die Differenz bei den Rohstoffen bzw. bei den einzelnen Futtermittelkomponenten um 20 bis 30 Prozent reduziert. Damit die Preise für Futtermischungen gleich stark sinken, müssten auch die Verarbeitungskosten entsprechend gesenkt werden.

7.1.2 Kostendifferenzen gegenüber der EU

In Tabelle 52 sind alle Kostenpositionen der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgelistet. Auf Grund der oben beschriebenen Preiserhebungen wurden die in den Abschnitten 7.1.1.1 bis 7.1.1.4 geschätzten mittleren Preisdifferenzen eingesetzt. Weil in den meisten Bereichen das Lohnniveau in der Schweiz mindestens 25 Prozent höher ist, wurde bei den Tierärztkosten, den landwirtschaftlichen Dienstleistungen (Kosten für Lohnunternehmer) und beim Arbeitnehmerentgelt dieser Wert verwendet. Die Preisdifferenzen für Energie, sonstige Güter und Dienstleistungen, Anpflanzungen und sonstige Abschreibungen sowie für Pachten und Zinsen wurden vom BLW geschätzt. Insgesamt ergibt sich bei den landwirtschaftlichen Fremdkosten eine Differenz zwischen der Schweiz und der EU von rund 1 125 Millionen Franken. Allein bei den Vorleistungen und Abschreibungen ergibt sich exklusive der von der Landwirtschaft selbst verursachten Mehrkosten eine Kostendifferenz 938 Millionen Franken.

Tabelle 52 Preisbedingte Differenz landwirtschaftlicher Fremdkosten Schweiz - EU

	Wert LGR 2002/04 Mio. Fr.	Schätzung Preisdifferenz ¹ %	Kosten- differenz Mio. Fr.
Vorleistungen			
Saat- und Pflanzgut ²	170	20	34
Energie- und Schmierstoffe	338	0	0
Dünge- und Bodenverbesserungsmittel	124	20	25
Pflanzenschutzmittel	125	25	31
Tierarzt und Medikamente	162	25	41
Futtermittel ³	1 549	-- ⁴	140
Unterhalt und Reparatur von Maschinen	413	30	124
Unterhalt und Reparatur von Bauten	166	25	42
Sonstige Güter und Dienstleistungen	939	10	94
landwirtschaftliche Dienstleistungen ⁵	541	10	54
Abschreibungen			
Maschinen und andere Ausrüstungsgüter	1 018	15	153
Bauten	758	25	189
Anpflanzungen und sonstige Abschreibungen	117	10	12
Vorleistungen und Abschreibungen total⁶	6 420	15	938
Faktoren			
Arbeitnehmerentgelt	824	25	206
Pachten	201	50	101
Zinsen	339	-35	- 119
Total Fremdkosten⁶	7 784	14	1 126

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

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

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

⁴ die Preisdifferenz bei den Kraftfuttermitteln wird in Ziff. 7.1.1.4 hergeleitet.

⁵ ohne Milchkontingentsmiete (36 Mio. Fr.)

⁶ ohne innerbetrieblich erzeugte und verbrauchte Produktionsmittel und ohne Produktionsmittel, die zwischen den Landwirtschaftsbetrieben gehandelt wurden im Wert von insgesamt 1 620 Mio. Fr.

Quelle: BFS, Agroscope FAT Tänikon, SHL, Schätzung BLW

Für die Einschätzung der Kostendifferenz sind insbesondere die folgenden Entwicklungen zu berücksichtigen:

- Zusätzliche Transportkosten, die beim Direktimport von ausländischen Produkten und Dienstleistungen in die Schweiz in den meisten Fällen anfallen würden, wurden nicht berücksichtigt.
- Die Kostenentwicklung kann auch durch die geringeren Einsatzmengen und durch eine Verbesserung der Produktionsstrukturen positiv beeinflusst werden.
- Die geschätzten Preisunterschiede sind Mittelwerte. Es wird immer Produkte und Dienstleistungen geben, die mit viel höheren oder kleineren Preisunterschieden im Ausland angeboten werden.

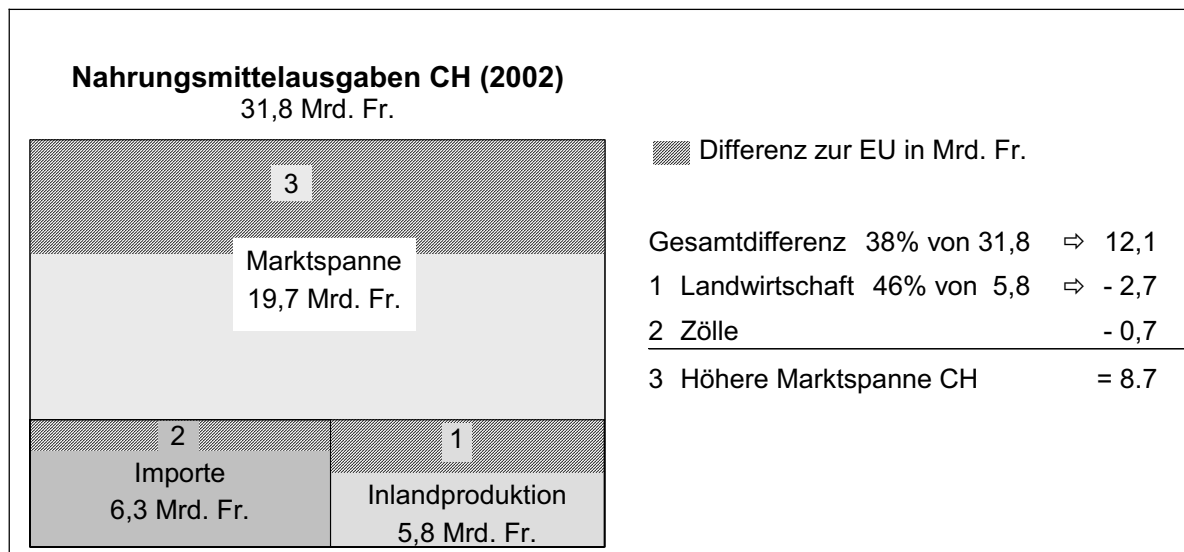
- Wie in der Schweiz ist auch in der EU nicht zuletzt auf Grund steigender Energiepreise mit einem Anstieg der Produktionskosten zu rechnen.
- Innerhalb der EU sind trotz offener Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten wesentliche Preisunterschiede bei den Produktionsmitteln und -faktoren festzustellen. Der bei offenen Grenzen zur EU angenommene "Schweizer Bonus" (Abschöpfung des höheren Preisniveaus) für landwirtschaftliche Produkte könnte auch für die Vorleistungen gelten.

7.1.3 Preisinsel Schweiz bei Nahrungsmitteln

Die Vergleiche mit der Kostensituation im Ausland zeigen, dass die Schweiz generell eine "Kosteninsel" ist. Nach einer Faustregel sind bei den Ausgaben für Nahrungsmittel inländischer Herkunft die Mehrkosten des gesamten Nahrungsmittelsektors zu je einem Drittel auf die höheren landwirtschaftlichen Produzentenpreise und auf die höheren Verarbeitungskosten und auf die grösseren Margen der Verteilung in den nachgelagerten Branchen zurückzuführen.

Abbildung 49 zeigt eine Schätzung der Aufteilung der Nahrungsmittelausgaben. Von den Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel wurden die alkoholischen Getränke ausgenommen und bei der Ausser-Haus-Verpflegung nur die Warenkosten der Restaurationsbetriebe berücksichtigt. In diesen gesamten Nahrungsmittelausgaben von 31,8 Milliarden Franken machen der Wert der Inlandproduktion knapp 6 Milliarden und der Wert der importierten Lebensmittel gut 6 Milliarden Franken aus. Subtrahiert man diese beiden Werte vom Total so ergibt sich eine Marktspanne der Nahrungsmittelbranche von nicht ganz 20 Milliarden Franken. Gemäss einem Preisvergleich eines Standardwarenkorb sind die Nahrungsmittel in der EU 38 Prozent billiger als in der Schweiz. Ausgehend vom Total von 31,8 Milliarden Franken beträgt die Preisdifferenz somit gut 12 Milliarden Franken. Die landwirtschaftlichen Produkte eines Standardwarenkorb sind in der EU durchschnittlich 46 Prozent billiger als die Schweizer Produkte. Somit beträgt der Anteil der Inlandproduktion an dieser Differenz 2,7 Milliarden Franken. Davon entfällt knapp die Hälfte auf teurere Vorleistungen, Abschreibungen und Angestelltenlöhne. Die übrigen Mehrkosten entstehen in der Landwirtschaft selber.

Die importierten Lebensmittel werden um die Zollabgaben auf Lebensmitteln von 700 Millionen Franken verteuert. Subtrahiert man diese beiden Differenzen von 12,1 Milliarden, verbleibt im Vergleich zur EU eine um knapp 9 Milliarden höhere Marge der nachgelagerten Branchen.

Abbildung 49 Zusammensetzung der Schweizer Nahrungsmittelausgaben

Zu den nachgelagerten Branchen der Landwirtschaft gehören meist zwei Verarbeitungsstufen, der Gross- sowie der Detailhandel. Zur ersten Stufe zählen die Käseereien, Molkereien, Metzgereien, Getreide- und Futtermühlen, Zuckerfabriken, Ölwerke, etc. Diese Unternehmen sind in den meisten Bereichen eine wesentliche Voraussetzung für die einheimische Produktion. Der passive Veredlungsverkehr im Ausland wird gemäss Zollgesetz nur bei fehlender inländischer Verarbeitungskapazität bewilligt. Ausserdem sind bei denjenigen Ausgangsprodukten, die sehr viel Wasser beinhalten und eine geringe Lagerfähigkeit haben (Milch, Kartoffeln, Zuckerrüben) die Distanzen zu den ausländischen Verarbeitungsbetrieben zu gross.

Nicht nur die landwirtschaftlichen Produzentenpreise ab Hof sind verglichen mit dem Ausland im Durchschnitt wesentlich höher, auch die Verarbeitung und der Handel weisen eine höhere Marktspanne auf. Die höheren Kosten der gesamten Nahrungsmittelproduktion haben verschiedene Gründe:

- Der Agrarschutz führt dazu, dass sich die Preise für einheimische Produkte auf einem höheren Niveau bewegen und trägt dazu bei, dass die multifunktionalen Aufgaben durch die landwirtschaftliche Produktion erfüllt werden können. Die höheren Preise und die Direktzahlungen erlauben aber auch ein höheres Kostenniveau. Dieses wird sich nur unter dem Druck sinkender Preise reduzieren.
- Für die spezialisierten Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe ist der Schweizer Markt oft zu klein, um mit den ausländischen Betrieben konkurrieren zu können. Da es sich meist nur um wenige Unternehmen handelt, ist der Wettbewerbsdruck klein und es besteht ein geringer Druck, die Konkurrenzfähigkeit im Gleichschritt mit der Entwicklung im Ausland zu verbessern. Die zweite Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie ist in der Regel stärker in den internationalen Märkten integriert und entsprechend weniger auf den Schweizer Markt beschränkt.
- Das höhere Kostenumfeld verteuert auf allen Stufen die Nahrungsmittelproduktion in der Schweiz. Die Preise für den Boden, die Arbeit, die Energie, die Gebäude und die Rohstoffe sind in vielen Fällen wesentlich höher als im umliegenden Ausland.

- Offenbar führen die Marktstrukturen, die aufgrund der wirtschaftlichen und natürlichen Rahmenbedingungen der Schweiz gewachsen sind, sowohl im vor- als auch im nachgelagerten Bereich zu einem unvollkommenen Wettbewerb.
- Bei den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen kann festgestellt werden, dass sich international tätige Firmen dem höheren Preisniveau in der Schweiz anpassen und die höhere Kaufkraft abschöpfen.

7.2 Massnahmen

Die Analyse zeigt, dass Mehrkosten entlang der gesamten Lebensmittelkette anfallen. In der Landwirtschaft können sie durch agrarpolitische Massnahmen angegangen werden (Ziff. 7.2.1). Für die Kostensenkung bei der Verarbeitung von Landwirtschaftsprodukten ist die Revision der Bestimmungen über den Veredelungsverkehr von Bedeutung (Ziff. 7.2.2). Die Vermutung, dass spezifische Vorschriften die Maschinen, Bauten und Produktionsmittel verteuern, erwies sich aufgrund der umfassenden Überprüfung nur in einzelnen Fällen als zutreffend (Ziff. 7.2.3). Deshalb verbleiben als staatliche Massnahmen mit dem Ziel der Kostensenkung (Ziff. 7.2.4) sowohl für die vor- als auch für die nachgelagerten Stufen im wesentlichen nur die Möglichkeiten der Wettbewerbspolitik .

7.2.1 Kostensenkung und Strukturentwicklung in der Landwirtschaft

Die Erkenntnis, dass die Landwirtschaft bezüglich der Konsumentenpreise nur wenig zur "Hochpreisinsel Schweiz" beiträgt, darf nicht zur Schlussfolgerung führen, dass in der Landwirtschaft kein Handlungsbedarf besteht. Anstrengungen in diesem Bereich sind im ureigenen Interesse des Landwirtschaftssektors. Er gefährdet sich selber, wenn die Möglichkeiten zur Kostensenkung nicht rechtzeitig umgesetzt werden. Die Landwirtschaft kann ihre verfassungsmässigen multifunktionalen Aufgaben nur durch die Produktion wahrnehmen, wenn sie die Möglichkeiten zur Erhaltung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ständig von neuem nutzt.

Mit der Senkung der Schwellenpreise für Getreide und Futtermittel um 15 Prozent, der Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und der Umsetzung der WTO-Verpflichtungen wird das sektorale Einkommen der Landwirtschaft bis 2009 voraussichtlich um 520 Millionen Franken (17%) sinken (Ziff. 1.7.2). Zukunftsfähige Betriebe müssen die Möglichkeiten zur Rationalisierung konsequent nutzen. Der Strukturwandel und die damit einhergehende Kostensenkung wird den Abstand der Produzentenpreise gegenüber der EU von 46 auf 40 Prozent verringern (vgl. Ziff. 1.7.5).

7.2.2 Grenzschutz für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

Über die Massnahmen der Agrarpolitik 2011 hinaus ist der Agrarschutz auf seine Wirkung auf die Wettbewerbssituation in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte (Zolleskalationen) zu prüfen. Mit der höheren Zollbelastung für Verarbeitungsprodukte als für Rohstoffe verfügen die Unternehmen über ein wirtschaftliches Schutzelement. Dieser Schutz ist auf ein Minimum und auf diejenigen Verarbeitungsstufen zu beschränken, die zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion notwendig sind. Entsprechende Anpassungen sind mit der Umsetzung der Ergebnisse der WTO-Doha-Runde vorgesehen.

Nach dem Zollgesetz vom 18. März 2005 wird der aktive und passive Veredelungsverkehr gewährt, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (ZG Artikel 12 und 13). Nach der Übergangsbestimmung in Artikel 132 wird der passive Veredelungsverkehr (Verarbeitung im Ausland) für landwirtschaftliche Erzeugnisse ab 2012 auch gewährt, wenn Verarbeitungskapazitäten im Inland vorhanden sind. Diese allgemeine Liberalisierung des Veredelungsverkehrs wird die inländische Verarbeitungsindustrie im hohen Masse der europäischen Konkurrenz aussetzen und eine Kostensenkung im Inland bewirken. In den Vollzugsverordnungen zum Zollgesetz werden die Voraussehbarkeit und die Rechtssicherheit im aktiven und passiven Veredelungsverkehr wesentlich verstärkt werden.

7.2.3 Anpassung spezifischer Vorschriften

In diesem Abschnitt werden die Vorschriften und weiteren Ursachen für das hohe Kostenumfeld der Landwirtschaft aufgelistet. Vorschläge zur Kostensenkung werden nur gemacht, sofern die Sicherheit für Mensch und Umwelt nicht eingeschränkt wird, und die notwendigen minimalen Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten gewährleistet bleiben.

Technische Handelshemmnisse sind Behinderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Produkten (Produktionsmittel, Maschinen, Einrichtungen und Geräte) aufgrund unterschiedlicher technischer Vorschriften (rechtlich verbindliche Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten). Andere Gründe sind unterschiedliche Normen, die unterschiedliche Anwendung entsprechender Vorschriften oder Normen oder aber die Nichtanerkennung von Prüfungen, Konformitätsbewertungen, Anmeldungen oder Zulassungen. In den Bereichen Maschinen und Geräte und bei den Produktionsmitteln sind Harmonisierungen bereits sehr weit fortgeschritten. Um technische Handelshemmnisse mit der EU bei den Produktionsmitteln weiter zu reduzieren, wäre die Anerkennung der EU-Zulassungen anzustreben.

7.2.3.1 Maschinen

Im Bereich der Maschinen, Fahrzeuge und landwirtschaftlichen Zugmaschinen (Traktoren) besteht die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften zwischen der Schweiz und der EG. Der entsprechende gegenseitige Marktzugang wird durch das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen geregelt. Durch die weitgehende Anpassung der Schweizer Vorschriften an die entsprechenden EU-Richtlinien entfallen die kostenintensiven Änderungen an Traktoren und Maschinen für die Zulassung und den Betrieb. In der Tabelle 53 sind die noch relevanten Vorschriften für die Zulassung im Strassenverkehr und in Tabelle 54 diejenigen für den Betrieb aufgeführt. In diesen Bereichen werden die gegenüber dem Ausland verteuernenden Vorschriften entweder in Kürze abgeschafft, eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft ist nicht gerechtfertigt oder die noch bestehenden Bestimmungen haben keine zusätzlichen Kosten für die Landwirtschaft zur Folge. Deshalb werden keine neuen Änderungen vorgeschlagen.

Tabelle 53 Bestehende Vorschriften für Zulassung von Strassenfahrzeugen

Art der Vorschrift	Rechtsgrundlage/ Zuständigkeit	Zweck	Vergleich CH – EU bzw. Einfluss auf die Produktionskosten	Vor- (+) und Nachteile (-) einer Aufhebung / Änderung	Vorschlag
Typengenehmigung von Traktoren und landwirtschaftlichen Motorfahrzeugen	TGV, TAFV 2, 2003/37/EG/ASTRA	Notwendig für Verkehrszulassung.	Eine EU-Gesamtgenehmigung gilt auch in der CH.		--
Technische Anforderungen an Fahrzeuge ohne EG-Gesamtgenehmigung, z.B.: - Breitreifentransportanhänger; das Zugfahrzeug darf nicht mit Doppelrädern so breit gemacht werden wie der Anhänger, wenn dieser über 3 m breit ist; - Betriebsbremse bei gewissen Arbeitsanhängern über 3 t ist im Ausland nicht vorgeschrieben und entsprechend nicht vorhanden	VTS/ASTRA, kant. StVA	Sicherheit im Strassenverkehr.	z.T. teure Nachrüstungen / Umbauten von importierten Maschinen nötig.	+ Aufhebung erleichtert, vereinfacht, verbilligt Inbetriebnahme - u.U. grössere Gefahr im Strassenverkehr bzw. im Betrieb.	Markierung an Traktorfront bei Breitreifen-transportanhängern über 3 m Breite genügt; Anpassung VTS

Tabelle 54 Bestehende Vorschriften für den Betrieb von Maschinen und Geräten

Art der Vorschrift	Rechtsgrundlage/ Zuständigkeit	Zweck	Vergleich CH – EU bzw. Einfluss auf die Produktionskosten	Vor- (+) und Nachteile (-) einer Aufhebung / Änderung	Vorschlag
LSVA für Transporte mit Traktoren (gewerblich)	SVAV / ASTRA	Bundeseinnahmen für Strassenunterhalt.	Pauschale für Traktor und Anhänger (>3,5t): 10 Fr je 100 kg.		--
Arbeits- und Ruhezeit / Fahrtschreiber für gewerblich eingelöste Traktoren	ARV 1 / ASTRA	Sicherstellung der Fahrtüchtigkeit der Chauffeure.	Unnötige Behinderung des Gebrauchs von gewerblich eingelösten Traktoren (weiss) für landwirtschaftliche Arbeiten. In der EU gibt es das nicht.	+ Vereinfachung, Kosteneinsparung schwer abschätzbar, vermutlich gering (kein Fahrtschreiber).	Änderungsvorschlag der landwirtschaftlichen AG „Strassenverkehrsvorschriften“ vom Feb. 05: Ausnahme für Fahrzeuge bis 45 km/h.

Art der Vorschrift	Rechtsgrundlage/Zuständigkeit	Zweck	Vergleich CH – EU bzw. Einfluss auf die Produktionskosten	Vor- (+) und Nachteile (-) einer Aufhebung / Änderung	Vorschlag
Periodische Prüfungspflicht für immatrikulierte landw. Fahrzeuge	VTS / kant. StVA	Sicherstellung der Betriebssicherheit und Fahrtüchtigkeit der Fahrzeuge.	ca. 150 Fr. pro Prüfung, alle 5 Jahre.	+ Kostensenkung - Risiko steigt, dass unsichere Fahrzeuge in Betrieb stehen.	--
Regelmässige Prüfung von Feldspritzen und Sprühgeräten	DZV / BLW	Sicherstellung einer genauen Applikation der Pflanzenschutzmittel, um ökologisch und ökonomisch vertretbaren Pflanzenschutz zu gewährleisten.	ca. 20% der geprüften Spritzen (häufig Düsen) werden beanstandet.	+ Kosten sparen. (ca. 3 500 Prüfungen à 85 Fr. = ca. 300 000 Fr.) - ein erhöhtes Risiko ungenauer Applikationen bedeuten.	--
Fachbewilligung für gewerbsmässige oder berufliche Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Ausbildungskurs und Prüfung)	VFBL, Art. 1; StoV, Art. 45, Abs. 1 / EDI, BUWAL	professionelle, wenig umweltbelastende Applikation.	wenig kostenrelevant.		--
Anwendungsbewilligung für Ausbringen von Stoffen aus der Luft (Helikopter-Spritzen)	StoV, Art. 46/BAZL, BLW, BUWAL	professionelle, wenig umweltbelastende Applikation	wenig kostenrelevant		--

7.2.3.2 Ökonomiegebäude

Normen, aber auch viele Vorschriften der Baubranche sind in der Schweiz durch entsprechende Fachverbände oder durch kantonales Recht geregelt. Der Handlungsspielraum auf Bundesebene ist demnach in diesen Bereichen gering. Bauprodukte sind durch das Bundesgesetz über die Bauprodukte sowie dessen Ausführungserlasse¹²⁸ auf nationaler Ebene weitgehend harmonisiert worden.

Normen und Vorschriften für landw. Ökonomiegebäude haben zum Ziel, dass Bauten möglichst sicher und umweltverträglich erstellt und genutzt werden sowie Menschen und Tiere nicht zu Schaden kommen. Sie bilden gewisse Schranken beim Bauen und beeinflussen die Baukosten, sie geben andererseits dem Bauherr aber auch eine gewisse Sicherheit. Die Normen des SIA gelten als "anerkannte Regeln

¹²⁸ SR 933.0

der Baukunst". In der Regel wird aufgrund dieser Normen gebaut. Bei Schadenfällen werden die Normen herangezogen. Die Bau-Normen (Regeln für die Dimensionierung der Baukonstruktionen) werden im europäischen Raum laufend harmonisiert (Euronormen). Dieser Prozess nimmt aber längere Zeit in Anspruch.

Die Untersuchung der verschiedenen Normen und Vorschriften für landwirtschaftliche Betriebsgebäude zeigt, dass gegenüber dem benachbarten Ausland zum Teil wohl Abweichungen vorhanden sind, dass diese aber nicht oder nur zum kleinen Teil für höhere Gebäudekosten in der Schweiz verantwortlich sind. Es ist zudem schwierig und oft sogar unmöglich, die daraus resultierenden Kostendifferenzen zu beziffern, da zu viele Faktoren das Resultat beeinflussen. Die konkrete Regelung der Normen und Vorschriften erfolgt meist nicht auf Bundesebene, weshalb sich die Abbauvorschläge auf wenige Positionen beschränken.

Tabelle 55 Bestehende Normen und Vorschriften für Ökonomiegebäude

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Normen des SIA¹²⁹	Verbände; Verbandsvorschriften: Der Bauherr kann die SIA-Normen in den Vertragsbedingungen vorschreiben.		
Schneelasten / Windlasten	Je nach Exposition der Bauten sind die Lasten (= notwendige Lastannahmen) unterschiedlich. Die Mehr- oder Minderkosten aufgrund der schweizerischen Vorschriften sind nicht quantifizierbar.	Abhängig von Region und Exposition Hier bestehen z.T. grössere Unterschiede innerhalb der umliegenden Länder. Ein Vergleich ist aber schwierig, da je nach Landesgegend (nicht nur Meereshöhe) unterschiedliche Verhältnisse (Schneemengen, Windstärken) herrschen. Schneelasten (Feststellungen FAT-Bericht 595): A: Je nach Zone z.T. höhere , z.T. tiefere Werte (+/- 30%) F: Unter 400 m.ü.M. und über 600 m ü M. tiefere Werte (20 bis 40% bei 1000 m ü.M.) D: Ab 300 m.ü.M., je nach Region, bis 40% (1000 m.ü.M.) höhere Werte I: Generell höhere Werte bis ca. 30%. Windlasten (Feststellungen FAT-Bericht 595). D, F, I: Tendenzmässig leicht tiefere Werte (5 bis 15%) für das Inland, leicht höhere Werte für die Küstenregionen.	--

¹²⁹ Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Zulässige Materialbeanspruchung (Beton, Stahl, Holz)	Bei Betonbauten kein Unterschied Die Mehrkosten bei Stahl und Holzbauten sind nicht quantifizierbar	Normen sind in den umliegenden Ländern praktisch identisch. Die entsprechenden Normen werden laufend angeglichen. Die zulässigen Materialspannungen in der CH sind mit diesen in der EU vergleichbar. Die zulässige Verformung (Durchbiegung) ist gegenüber EU-Norm bei Betonbauten identisch, bei Stahl und Holzbauten etwas tiefer (CH = höhere Anforderungen). Die Durchbiegung ist jedoch nur bei grösseren Spannweiten für die Dimensionierung der Bauteile massgebend.	--
Entschädigungen für Planungsleistungen	Häufig können die Planungskosten nicht klar beziffert werden, da sie z.T. in den übrigen Baupreisen enthalten sind. Die Planungskosten (Architekt, Ingenieur) liegen bei privater Planung auch im umliegenden Ausland im Bereich von 6 bis 8%.	Die Honorare für Planungsarbeiten richten sich nach der Marktlage und liegen wesentlich unter dem SIA-Tarif. SIA-Tarife sind nur in Ausnahmefällen realisierbar (billigere Planung, aber auch weniger Leistung!). Die FAT-Untersuchung (FAT-Bericht 595) ergab im benachbarten Ausland z.T. sehr tiefe Planungskosten. Es zeigte sich, dass die Projekte häufig durch eine staatliche Stelle zu einem symbolischen Kostenbeitrag erstellt wurden (ein Art Subventionierung).	--

Gewässerschutz	Bund: Gewässerschutzgesetz; Vollzug Kanton Empfehlungen des Bundes (Wegleitung, Mitteilungen Nr. 12 und 13) werden in den Kantonen meist als Vorschrift durchgesetzt (z.B. Wandstärken von Güllebehältern). Zum Teil besteht in den Kantonen eine unterschiedliche Praxis.		
Betonstärken und Armierungsgehalt bei Güllebehältern (Boden, Wände)	BUWAL, Mitteilung Nr. 12. Eine Reduktion der Wandstärke um 5 cm bringt je nach Behälterform und -grösse Einsparungen von 5 bis 10%. Geht man von 12m ³ Lagerraum pro GVE und Investitionen von 200 Fr. pro m ³ aus, ergeben sich Einsparungen von 120 bis 240 Fr. pro GVE.	Die geforderten Wandstärken (25 cm, bzw. 30 cm in Zone A) sind im Ausland geringer. Die Festlegung von Wandstärke und Armierung sollte vom statischen Nachweis abhängen. Ein solcher Nachweis (inkl. Kontrolle) führt möglicherweise wieder zu Mehrkosten. Die Mindestarmierung zur Begrenzung der Rissbreiten führt gegenüber dem Ausland zu Mehrkosten von zirka 30 Fr. pro m ³ Beton, oder 300 Fr. pro GVE, wenn die Berechnung nach „hohen Anforderungen“ statt „erhöhten Anforderungen“ (SIA Norm 262) ausgeführt wird. Dieser Punkt wird je nach Kanton unterschiedlich gehandhabt.	Eine Unterschreitung der vorgegebenen Wand- und Bodenstärken ist möglich sofern ein statischer Nachweis beigebracht wird.

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Dichtigkeitskontrolle von Behältern Abnahmekontrolle periodische Kontrolle	Art. 15 GschG und Art. 28 GschV Eine regelmässige Kontrolle ist vorgeschrieben. Die Zeitabstände richten sich nach der Gewässergefährdung und werden kantonale geregelt. Es gibt Empfehlungen des BUWAL ¹³⁰ , wie solche Kontrollen gemacht werden können. Kostenabschätzung nicht möglich	Da eine solche Kontrolle (spez. Periodische Kontrolle) je nach Objekt relativ schwierig oder gar unmöglich ist, wird der Vollzug in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt. Eine Abnahmekontrolle ist in jedem Fall sinnvoll. Sie ist meist einfach realisierbar und gibt dem Landwirt Sicherheit, dass das Bauwerk nicht mangelhaft ausgeführt wurde. Ob eine periodische Kontrolle notwendig ist, ist eher fraglich.	Keine periodischen Kontrollen mehr. Die Verantwortung liegt beim Eigentümer der Anlage.
Leckerkennung	Die Mitteilung Nr. 12 des BUWAL enthält eine Prinzipskizze zur Leckerkennung und die Empfehlung diese in der Gewässerschutzzone S3 vorzusehen. Für die Leckerkennung bestehen z.T. auch kantonale Ausführungsvorschläge	In gewissen Grundwasserschutz zonen und bei gewissen Behältern kann eine Leckerkennung sicher sinnvoll sein. Sie erfüllt aber ihren Zweck nur, wenn sie „richtig“ ausgeführt ist und periodisch kontrolliert wird. Eine wirkungsvolle Leckerkennung ist mit erheblichen Investitionen verbunden.	Ausserhalb der Gewässerschutz zonen S1 und S2 nur in begründeten Ausnahmefällen Leckerkennung vorschreiben.
Gülleteiche	Empfehlung BUWAL zum Bau von Gülleteichen. Bei Gülleteichen von 500 bis 1000 m ³ liegen die Kostendifferenzen CH-Ausland bei zirka 50%. Das heisst etwa 50 Fr. pro m ³ Lagerraum oder 600 Fr. pro GVE.	Im Ausland sind Gülleteiche mit nur einer Folie zugelassen. Gülleteiche in der Schweiz benötigen 2 Folien mit Leckerkennung. Ob eine einschichtige Lösung bei uns sinnvoll und durchführbar ist, ist eher fraglich. Zudem ist die Bedeutung von Gülleteichen, z.Zt., noch klein. Die Abdeckung (Emissionen) von Gülleteichen ist teuer, da einfache schwimmende Folien wegen der variablen Güllefläche nicht möglich sind.	--
Hofdüngeranfall / Lagerkapazität	Wegleitung für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft	Die in der Wegleitung für den Gewässerschutz vom Juli 1994 vorgegebene Anfallmenge von Hofdüngern sowie die Lagerdauer sind z.T. überholt. Die Werte liegen im Ausland teilweise höher. Auch die kantonalen Stellen verwenden z.T. höhere Werte. Eine Anpassung der Wegleitung an die Praxis wäre sinnvoll, wobei tendenziell eine Korrektur nach oben erfolgen muss.	--

¹³⁰ BUWAL (1993): Mitteilung zum Gewässerschutz Nr. 12 "Baulicher Gewässerschutz in der Landwirtschaft" oder BUWAL (2002): Periodische Dichtigkeitskontrolle von Güllebehältern, Anwendung eines vereinfachten Verfahrens, Praxishilfe

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Siloabwässer Auffangen und Lagern	Wegleitung Gewässerschutz und Mitteilung Nr. 12 des BUWAL.	Gemäss FAT-Empfehlung (FAT-Bericht 440) ist der Anfall von Sickersaft bei Hoch- und Flachsilos relevant und muss aufgefangen werden. Bei Siloballen (FAT-Bericht 597) fällt bei fachgerechter Herstellung kein Sickersaft an. Durch geschickte Planung (Ableitung in Güllengrube) entstehen nur geringfügige Mehrkosten.	--
Periodische Kontrolle von Lagertanks für Treibstoffe (z.B. Dieselöl, Heizöl)	Gemäss Art. 16 der Verordnung über wassergefährdende Flüssigkeiten (VWF) müssen solche Anlagen mind. alle 10 Jahre kontrolliert werden. Bei einer Kostenannahme von 400 Fr. pro Kontrolle und 60 000 Betrieben fallen Kosten im Umfang von jährlich rund 2,4 Mio. Fr. an.	Diese Regelung gilt nicht nur für die Landwirtschaft.	Keine periodischen Kontrollen mehr. Die Verantwortung liegt beim Eigentümer der Anlage.

Luftreinhaltung	Bund: Umweltschutzgesetz USG, Luftreinhalteverordnung LRV; Vollzug Kantone Empfehlungen des Bundes werden in den Kantonen meist als Vorschrift durchgesetzt (z.B. Abdeckung neuer Güllebehälter)		
Abdeckung von Güllebehälter Neue Behälter sind abzudecken (Handhabung in den Kantonen z.T. unterschiedlich) Für bestehende Behälter gibt es keine Abdeckpflicht.	Empfehlung BUWAL und Cerc'l'Air, Vollzug Kanton; je nach Behälterform und Behältergrösse und je nach Abdeckung (Zeltdach oder schwimmend) Mehrkosten 20 bis 55%. Geht man von 100 Neuanlagen (Silos) pro Jahr aus, ergeben sich Kosten von 1,8 bis 2,4 Mio. Fr.	Die Abdeckung von Güllebehältern ist eine relativ teure Massnahme um die Ammoniakemissionen zu reduzieren. Im Ausland wird teilweise eine natürliche Schwimmschicht als ausreichend betrachtet.	--
Geruchsemissionen Abstandsbestimmungen Definition Neubau	Empfehlung FAT/BUWAL Die Definition Neubau ist in der LRV, Art. 2 festgelegt.	Die neuen Abstandsberechnungen der FAT führen, speziell für offene Stallsysteme in der Schweine- und Geflügelhaltung, zu grösseren Gebäudeabständen. Gemäss Art. 2 Abs. 4 LRV lautet die Definition Neubau: mehr als die Hälfte der Kosten einer neuen Anlage, bzw. höhere oder andere Emissionen → Vorschlag: Im Rahmen der Vernehmlassung „Revision FAT-Bericht 476“ des BUWAL muss die Definition Neubau neu geregelt werden (Investitionsschutz für bestehende Bauten, Güterabwägung Umweltschutz/Tierschutz usw.).	Definition Neubau: Erst ab 75% der Kosten einer neuen Anlage und ab 50% höhere Emissionen.

Besonderer Teil 6: Kostensenkung und Verstärkung des Wettbewerbs

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
--------------------	--	--	-----------

Tierschutz	Bund: Tierschutzgesetz und Tierschutzverordnung mit entsprechenden Richtlinien (BVET); Ökobeitragsverordnung (BTS, RAUS; BLW), Vollzug Kanton Änderungen dieser Vorgaben bedingen Änderungen von Bundesvorgaben		
Bewilligte Stallsysteme und Abmessungen an Aufstallungssystemen	TSchV, Richtlinien	Im Bereich Milchvieh sind die Aufstallungssysteme und Abmessungen ähnlich wie im umliegenden Ausland. Dort werden z.T. sogar grössere Flächen erstellt (FAT-Studie und FAT-Bericht 595). Differenzen bestehen bei den zugelassenen Stallsystemen: Vollspaltenboden für Rindvieh- und Schweinemast, Abferkelbuchten, Galtställe in der Schweinezucht, Geflügelställe	--
Bewilligungsverfahren für Stalleinrichtungen	Art. 5 TSchG	Das Bewilligungsverfahren gibt dem Landwirt eine gewisse Investitionssicherheit und hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Kosten	--
Sep. Kranken- und Abkalb- box erforderlich	Art. 19 Abs. 3 TSchV Eine sep. Boxe wird nur beim Laufstall gefordert	Eine solche Einrichtung ist auch aus arbeitstechnischen Überlegungen sinnvoll. Bei grösseren Tierbeständen sind solche Einrichtungen im Ausland ebenfalls vorhanden.	--
Anzahl Liegeboxen = Anzahl Tiere	Art. 19 Abs. 2 TschV Es braucht für jede Kuh im Stall einen Liegeplatz (Boxe)	Im Ausland steht praktisch in allen Ställen ein Boxenplatz pro Kuh zur Verfügung. Eine Reduktion auf z.B. 90% führt in den meisten Fällen zu Ertragseinbussen.	--
Witterungsschutz für dauernde Haltung von Nutztieren im Freien	Information BVET 800.106.18 In dieser Information sind die Tierarten Rindvieh Schafe, Ziegen, pferdeartige und Schweine aufgeführt. Sie gilt auch für Robustrinder wie Galloway usw.	Dieser Schutz gilt nur für dauernde Weidehaltung Ein Witterungsschutz ist (gemäss Art. 3 TschG), grundsätzlich für alle Nutztiere erforderlich. Für Lamas und Wildtiere (Hirsche, usw.) sind Hinweise zur Haltung in den entsprechenden Richtlinien zu finden.	--
BTS- und RAUS-Bedingungen	BTS- und RAUS-Verordnungen, BLW	Die Einhaltung dieser Vorgaben ist mit entsprechenden Beiträgen verbunden. Der höhere Flächenbedarf bei RAUS führt zu höheren Emissionen.	--

Feuerschutz	Kanton, Versicherung: Empfehlungen der Vereinigung der kantonalen Feuerversicherer (VKS) Die meisten Kantone übernehmen die Empfehlungen der Vereinigung → da keine Bundesvorschrift nicht weiterverfolgen		
Brandabschnitte Deckenkonstruktionen Brandmauern	Die Haltung der meisten kantonalen Stellen ist heute so flexibel, dass es keine grösseren Probleme gibt.	Bei in Zukunft noch grösseren Gebäuden kann es wiederum Probleme geben (Forderung nach Brandabschnitten ab einer bestimmten Fläche)	--

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Gebäudeabstände, Löschwasser, Fluchtwege, Blitzschutz usw.	Die Haltung der meisten kantonalen Stellen ist heute so flexibel, dass es keine grösseren Probleme gibt.		--

Gebäudegestaltung	Bund: Raumplanungsgesetz RPG; BLN-Gebiete, ISOS: Vollzug Kanton und/oder Gemeinde In Art. 3 RPG: Die Landschaft ist zu schonen und Siedlungen, Bauten und Anlagen sind in die Landschaft einzuordnen. Daraus abgeleitet gibt es z.T. kantonale oder kommunale Vorschriften bezüglich Formgebung und Materialwahl.		
Form- und Materialwahl	Einzelne Kantone (und Gemeinden) schreiben für entsprechende Gebiete z.B. die Materialien für Fassaden und Dächer oder die Dachform vor.	In landschaftlich empfindlichen Gebieten baulich reizvoller Umgebung ist eine gewisse Einflussnahme sinnvoll.	--

Gebühren, Diverse Vorschriften	Kanton, Gemeinde oder Verband: Meist kommunal oder kantonal geregelt oder Verbandsempfehlungen. (Ausnahme UVP)		
Gebühren Baubewilligungen Anschlussgebühren	Für die Gebühren sind die Gemeinden zuständig. Für Anschlussgebühren von Werkleitungen sind die Gemeinden oder die entsprechenden Werke zuständig	Die Ansätze sind je nach Gemeinde oder Werk unterschiedlich.	--
Unfallverhütung	Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft (BUL)	Die BUL-Empfehlungen sind für Betriebe mit fremden Arbeitskräften verbindlich. Sie sind aber auch für alle anderen Betriebe sinnvoll, denn Investitionen in die Unfallverhütung sind gut eingesetzte Gelder.	--
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	UVP-Verordnung, Anhang 80.4: Bedeutender Aufwand zur Erstellung des UV Berichtes	Abhängig von der Anzahl gehaltener Tiere. Die Anforderungen an eine UVP und damit auch die anfallenden Kosten sind unterschiedlich. Anhang 80.4 Tierhaltungsanlagen: Im Rahmen des kantonalen Mitberichtsverfahrens zur Baubewilligung werden alle relevanten Aspekte geprüft. Eine Studie im Auftrag des BUWAL bestätigte, dass mit der UVP keine nicht schon im Baubewilligungsverfahren geprüften Bereiche behandelt werden. Somit handelt es sich hier um eine Doppelspurigkeit ohne zusätzlichen Nutzen für die Umwelt.	Anhang 80.4 streichen.

Art der Vorschrift	Zuständigkeit /Rechtsgrundlage Einfluss auf Produktionskosten	Bemerkungen Möglichkeit einer Aufhebung; Vor- und Nachteile bei einer Aufhebung	Vorschlag
Gebührenerhebung für UVP	Art. 48 USG	Das USG sieht eine Gebührenerhebung ausdrücklich auch für die kantonale Prüf-stelle vor. Diese Gebühren werden teilweise nach SIA-Ansätzen berechnet, die ein privates Büro unter den heutigen Wettbewerbsbedingungen nicht mehr verrechnen kann. Zudem ist in den Ansätzen der Gewinn inbegriffen, was kaum im Sinne einer bürgernahen Verwaltung liegt.	Art. 48 ist zu streichen. Alternativ könnte vorgeschlagen werden, dass Projekte, welche mit öffentlichen Geldern unterstützt werden, von der Gebührenpflicht befreit werden.
UVP-Pflicht für Biogasanlagen	UVP-Verordnung, Anhang 40.7: Bedeutender Aufwand zur Erstellung des UV Berichtes	Die Biogasanlagen werden unter dem Begriff Entsorgung subsummiert. Dort gilt als Grenzwert für die UVP-Pflicht die Tonnage. Im Energiebereich wird hingegen eine Leistung als Grenzwert festgelegt, welche generell bedeutend höher ist, als aus der angegebenen Tonnage gewonnen werden kann.	Biogasanlagen sind von der UVP-Pflicht zu befreien (Ausnahme zu Anhang 40.7 UVPV).

7.2.3.3 Produktionsmittel

Sowohl im grenzüberschreitenden, aber auch im Binnenmarkt besteht ein Einsparungspotenzial für die Landwirtschaft in der konsequenten Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Instrumentarien der Preisüberwachung. Durch die Sensibilisierung der Branche auf die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten kann dieses Potenzial auch am Beschaffungsmarkt realisiert werden.

Bei Pflanzenschutzmitteln und Düngern führt das BLW Listen von Produkten, welche frei importiert werden können. Die Anstrengungen für eine signifikante Erweiterung der Listen der frei importierbaren Produkte sollen verstärkt werden, damit der Landwirtschaft im Bereich der Produkte mit abgelaufenem Patentschutz und von Generika eine grosse Auswahl von valablen Alternativen zur Verfügung stehen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Chemikaliengesetzes per 1. August 2005 wurde die Aufnahme von Produkten in die Liste vereinfacht, indem die Bewilligung gemäss Giftgesetz hinfällig wurde. Die noch bestehenden administrativen Anforderungen, insbesondere die Registrierung der Importeure für das Erlangen einer GEB können mit wenig Aufwand erfüllt werden. Im Gegenzug ermöglicht diese Registrierung die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit im Falle einer möglichen Gefährdung von Mensch oder Umwelt.

Um eine Vereinfachung der Bewilligungen für importierende Firmen in den Bereichen Dünger, Pflanzenschutzmittel und Futtermittel zu erreichen, soll die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Evolutivklausel der Anhänge des Landwirtschaftsabkommens (Bilex I) bis zur Integration der Schweiz in das EU-Bewilligungsverfahren intensiviert werden. Bereits heute werden in der EU durchgeführte Versuche anerkannt, soweit sie unter vergleichbaren Bedingungen durchgeführt worden sind. Neue Wirkstoffe werden im Prinzip bewilligt, wenn sie in der EU zugelassen sind.

Tabelle 56 Produktionsmittel Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmittel

Art der Vorschrift	Rechtsgrundlage/ Zuständigkeit	Zweck	Vergleich CH – EU bzw. Einfluss auf die Produktionskosten	Vor- (+) und Nachteile (-) einer Aufhebung / Änderung	Vorschlag
Erschöpfung für patentgeschützte landwirtschaftliche Produktionsmittel	Patentgesetz / IGE	Förderung von Parallelimporten, Druck auf die Preise	In der EU gilt die regionale Erschöpfung. Die bestehenden Preisdifferenzen CH-EU zeigen das Preissenkungspotenzial.	+ Druck auf Preise - Bilaterale Verhandlung mit der EU nötig, im jetzigen Zeitpunkt nicht	--
Listen der Dünger und Pflanzenschutzmittel, die frei eingeführt werden können (Generika)	DüV, PSMV / BLW	Förderung von Parallelimporten, Druck auf die Preise	Die bestehenden Preisdifferenzen CH-EU zeigen das Preissenkungspotenzial.	wünschenswert + Druck auf die Preise - administrativer Aufwand zur Aktualisierung	Ergänzung der Listen
Anerkennung der bewilligungspflichtigen Produktionsmittel	DüV, PSMV, FMV, Bilex I / BLW	Reduktion des Umfangs der Bewilligungen, Vereinfachung des Verfahrens	Durch administrative Vereinfachung für CH-Firmen tiefere Kosten → Weitergabe an Abnehmer.	+ tiefere Kosten für Importeure bzw. Abnehmer - ev. langwierige Verhandlungen mit der EU	Verhandlungen mit EU im Rahmen der Evolutionsklausel Bilex I zur Förderung der Anerkennung.
Pflichtlagerhaltung N-haltige Dünger	SR 531.215.25 / BWL	Reduktion Preise von N-Düngern	Potenzial: Reduktion zwischen 3% und 7%.	+ tiefere Kosten für Importeure bzw. Abnehmer	Prüfung der Aufhebung Pflichtlager N-Dünger im Rahmen des Pflichtlagerberichts 07.
Tiermehl-Verbot für nicht-Wiederkäuer	FMV / BLW VTNP / BVET	Verwertung tierischer Eiweisse	zur Zeit identisch geregelt.	- Verbreitung von BSE, wenn BSE nicht ausgerottet wurde.	--
GEB-Pflicht für den Import von Pflanzenschutzmitteln	PSMV / BLW	Vereinfachung Import von Generika	Kleine indirekte Kostensenkung für Importeur	- Wegfall der Möglichkeit zur Rückverfolgbarkeit bei Gefährdung von Mensch oder Umwelt.	--
Anmeldepflicht von Düngern	DüV / BLW	Reduzierter administrativer Aufwand	Einmalige Kosten 100 Fr. pro Produktanmeldung sehr wahrscheinlich keinen Einfluss auf Düngerepreis	- Verschlechterung der Beachtung der Vorschriften - Risiken bei Recycling-Düngern könnten steigen, Kontrollen werden wichtiger.	--

Aufhebung der Pflichtlagerhaltung stickstoffhaltiger Dünger

Die Massnahmen zur wirtschaftlichen Landesversorgung müssen gemäss neusten Vorgaben die Versorgung der Bevölkerung während einem halben Jahr sicherstellen. Die Düngerpflichtlager können erst nach dieser Frist zur Versorgungssicherheit beitragen. Tritt eine Versorgungskrise kurz vor der Aussaat ein, sind die Handelsdünger bereits importiert und meist auf den Betrieben vorhanden. Aus diesen Gründen ist die Aufhebung der Pflichtlagerhaltung stickstoffhaltiger Dünger im Rahmen des Pflichtlagerberichts 2007 zu prüfen.

Die Pflichtlagerhaltung für stickstoffhaltige Dünger ist in der Verordnung über die Pflichtlagerhaltung von Düngern und zu Düngzwecken bestimmten Produkten¹³¹ geregelt. Mit einer Aufhebung dieser Verordnung würde die Erteilung einer Generaleinfuhrbewilligung für diese Düngerimporte hinfällig. Die Kosten für die Pflichtlager und insbesondere die Ersatzabgabe beim Düngerimport würden entfallen.

Parallelimporte landwirtschaftlicher Produktionsmittel

Die Förderung von Parallelimporten, eine Ausweitung auf regionale Erschöpfung für patentgeschützte landwirtschaftliche Produktionsmittel, würde dazu beitragen, die Preise in der Schweiz zu senken. Dies trifft vor allem im Bereich der Pflanzenschutzmittel, des Sortenschutzes, der Futtermittel und Düngemittel zu. Da eine einseitige regionale Erschöpfung gegen das Meistbegünstigungsprinzip des TRIPS und des GATT verstösst, müsste für die Einführung der regionalen Erschöpfung bei landwirtschaftlichen Produktionsmitteln die gegenseitige Anerkennung mit der EU im Rahmen einer staatvertraglichen Regelung ausgehandelt werden. Im Bericht vom 3. Dezember 2004 hat der Bundesrat festgehalten, dass es im jetzigen Zeitpunkt nicht wünschenswert ist, separate Verhandlungen mit der EU zur Einführung der bilateralen regionalen Erschöpfung im Patentrecht einzuleiten.

Cassis-de-Dijon-Prinzip

Aufgrund des 1995 erlassenen Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse und des 1999 abgeschlossenen bilateralen Abkommens mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen sind die Bestrebungen zur Harmonisierung von technischen Vorschriften mit entsprechendem Recht der EG bzw. zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfungen, Inspektionen und Zertifizierungen bereits sehr weit fortgeschritten. Der allfällige Anwendungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips und dessen potenzieller Beitrag an Preissenkungen sind dementsprechend begrenzt. Im Herbst 2005 wird der Bundesrat einen Bericht zu den Möglichkeiten des Cassis-de-Dijon-Prinzips ans Parlament überweisen.

7.2.3.4 Auswirkungen

Anpassungen von Vorschriften betreffend Vorleistungen

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen von Vorschriften auf die Kosten der Vorleistungen hat die Agroscope FAT wie folgt eingeschätzt.

¹³¹ SR 531.215.25

- Die Reduktion der Wandstärke von Güllelagerbehälter aus Beton, aufgrund eines statischen Nachweises, bringt Einsparungen von 120 bis 240 Franken pro Grossvieheinheit (GVE), was 1 Prozent bis 2 Prozent der Gesamtinvestitionen entspricht. Diese Zahl ist abhängig von Anzahl, Grösse und Art der in Zukunft erstellten Güllebehälter.
- Einsparungen durch die Streichung der periodischen Kontrolle von Güllebehältern sind nicht bezifferbar, da der Aufwand solcher Kontrollen, je nach baulicher Situation und Art der Durchführung, stark variiert.
- Für eine wirkungsvolle Leckerkennung muss je nach Behältertyp und Behältergrösse mit 30 bis 40 Franken pro m³ Lagervolumen oder 360 bis 480 Franken pro GVE gerechnet werden. Muss sie ausserhalb der Gewässerschutzzone S2 nicht installiert werden, resultiert eine Einsparung von 3 bis 6 Prozent der Gesamtinvestitionen.
- Kosteneinsparungen durch geringere Mindestabstände bei Umbauten und Anpassungen infolge einer Neudefinition von Neubauten können nicht beziffert werden. Im Einzelfall können massive Investitionskosten resultieren.
- Wie viel der Änderungsantrag zur UVP-Verordnung finanziell bringt, kann nicht beziffert werden.
- Der Aufwand für die stickstoffhaltigen Düngerpflichtlager beträgt rund 1,5 Millionen Franken. Mit der Aufhebung der Pflichtlagerhaltung können die stickstoffhaltigen Dünger in der Schweiz um diesen Betrag billiger verkauft werden.
- Die Kostensenkung der übrigen vorgeschlagenen kostensenkenden Massnahmen können nicht explizit berechnet werden, da die Änderung von Fall zu Fall sehr variable Einsparungen zulassen.
- Das Sparpotenzial bei Maschinen und Einrichtungen ist gross, aber die Einflussmöglichkeiten des Bundes sind beschränkt.

7.2.4 Wettbewerbspolitik

Die gegenüber dem Ausland feststellbaren Preisunterschiede bei den Vorleistungen von rund 25 Prozent sind zu einem kleinen Teil auf die unterschiedlichen Vorschriften in der Schweiz zurückzuführen. Wesentliche Ursachen sind das höhere Kostenumfeld und die heutigen Marktstrukturen. Bei einem funktionierenden Wettbewerb wären die Preisdifferenzen mit grosser Wahrscheinlichkeit wesentlich geringer. Eine Angleichung des Preisniveaus ist deshalb mittels wettbewerbsfördernden Massnahmen anzustreben.

Um die Konkurrenzfähigkeit des Nahrungsmittelsektors zu steigern, sind auf allen Ebenen Anstrengungen notwendig. Die folgenden Massnahmen leisten einen wichtigen Beitrag dazu.

7.2.4.1 Preisüberwachung

Aufgaben

Das Preisüberwachungsgesetz in der Zuständigkeit des Preisüberwachers gilt für Wettbewerbsabreden von marktmächtigen Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts. Der Preisüberwacher hat die Konsumenten und die Wirtschaft vor missbräuchlichen Preisen, die ihre Ursache im fehlenden Wettbewerb haben, zu schützen. Stellt der Preisüberwacher auf Grund eigener Beobachtungen oder gestützt auf eine Meldung aus dem Publikum, der Wirtschaft oder von behördlicher Seite einen Missbrauch fest, so hat er mit den Betroffenen in erster Linie eine einvernehmliche Regelung anzustreben. Darin wird eine Preissenkung, eine reduzierte Preiserhöhung oder die zeitliche Verschiebung einer Preiserhöhung vereinbart. Die einvernehmliche Regelung wird in ihrer Dauer befristet. Kommt keine Vereinbarung zustande, kann der Preisüberwacher eine missbräuchliche Preiserhöhung oder Preisbeibehaltung mittels Verfügung verhindern bzw. beseitigen. Gegen seine Entscheide kann bei der Rekurskommission für Wettbewerbsfragen Beschwerde geführt werden. Deren Entscheide unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

Für Preise, die von einer Behörde festgelegt oder genehmigt wurden, kann der Preisüberwacher empfehlen, auf eine von einem Kartell oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragte Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten bzw. einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken.

Gegengeschäfte

Der Preisüberwacher ist im Rahmen seiner Abklärungen der hohen Schweizer Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel (Dünger, Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel etc.) auf die vor allem im Kanton Bern verbreitete Praxis der „Gegengeschäfte“ bzw. von Anbauvereinbarungen gestossen. Bauern durften bis anhin Produkte wie Kartoffeln oder Karotten gewissen landwirtschaftlichen Genossenschaften (Landi) und privaten Gemüsehändlern nur abliefern, wenn sie im Gegenzug Produktionsmittel wie Dünger oder Pflanzenschutzmittel in einem bestimmten Umfang bezogen.

Gespräche zwischen der Preisüberwachung und den betroffenen Firmen hatten zum Ergebnis, dass diese ihre Zwangsbestimmungen (Gegengeschäftsklauseln) aus den Anbauvereinbarungen strichen. Die Preisüberwachung erhielt die Zusicherung, dass die Gemüseproduzenten in Zukunft keinerlei Diskriminierung erfahren würden, wenn sie sich mit Saatgut, Dünger oder Spritzmitteln bei anderen Lieferanten eindecken.

Strommarkt

Die Preisüberwachung ist auch im Strombereich tätig, der für die Landwirtschaft ein Zulieferbereich darstellt. In der Vergangenheit zielten die Aktivitäten darauf ab, die Transparenz in diesem Bereich durch eine Website zu den Strompreisen zu verbessern. Dies hat zu diversen Preissenkungen geführt. Zur Zeit wirkt die Preisüberwachung an den Berechnungsmethoden mit, wie sie im Stromversorgungsgesetz zur Anwendung gelangen sollen. Unter dem künftigen Stromversorgungsgesetz wird

der Preisüberwacher im Wesentlichen vom Empfehlungsrecht zu den Durchleierungspreisen Gebrauch machen.

Patentgesetz

Da heute die nationale Patentererschöpfung gilt und damit die Gefahr von Import- und Vertriebsmonopole besteht, hat die Preisüberwachung die Möglichkeit die Preisfestsetzung zu überprüfen.

7.2.4.2 Anwendung des Kartellgesetzes

Die Auswirkungen des Kartellrechts sind vielfältig. Der Wettbewerb steuert das Angebot gemäss den Käuferpräferenzen. Er führt zu einem effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren, schafft Anreize zu bestmöglicher Leistung, fördert die Produkt- und Prozessinnovation und zwingt zur Anpassung an sich verändernde Daten. Es ist ein vorrangiges Ziel der Wettbewerbspolitik, auf den Güter- und Faktormärkten die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich ein wirksamer Wettbewerb ergeben kann. Fehlender Wettbewerb hat nicht nur überhöhte Preise oder ein minderes Güterangebot zur Folge, er beeinträchtigt namentlich auch die Produktivitätsentwicklung, was zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft führt.

Abreden, die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen, sowie Abreden, die zur Beseitigung wirksamen Wettbewerbs führen, sind unzulässig (Art. 5 Abs. 1 KG). Die Beseitigung wirksamen Wettbewerbs wird bei Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen, über die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen und über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern vermutet, sofern sie zwischen Unternehmen getroffen werden, die tatsächlich oder der Möglichkeit nach miteinander im Wettbewerb stehen (Art. 5 Abs. 3 KG). Die Beseitigung wirksamen Wettbewerbs wird auch vermutet bei Abreden zwischen Unternehmen verschiedener Marktstufen über Mindest- oder Festpreise sowie bei Abreden in Vertriebsverträgen über die Zuweisung von Gebieten, soweit Verkäufe in diese durch gebietsfremde Vertriebspartner ausgeschlossen werden (Art. 5 Abs. 4 KG).

Ebenfalls unter das Kartellgesetz fallen missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen. Marktbeherrschende Unternehmen verhalten sich unzulässig, wenn sie durch den Missbrauch ihrer Stellung auf dem Markt andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen (Art. 7 Abs. 1 KG). Als solche Verhaltensweisen fallen unter anderem die Verweigerung von Geschäftsbeziehungen, die Diskriminierung von Handelspartnern bei Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen, oder die an den Abschluss von Verträgen gekoppelte Bedingung, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen oder erbringen, in Betracht (Art. 7 Abs. 2 KG). Bestehen Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung, so eröffnet das Sekretariat im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums eine Untersuchung (Art. 27 KG).

Zudem kann die Wettbewerbskommission Unternehmenszusammenschlüsse untersagen oder mit Bedingungen und Auflagen zulassen (Art. 10 Abs. 2 KG).

Wird der Wettbewerb durch staatliche Vorschriften beschränkt, kann die Kommission den Behörden Empfehlungen zur Förderung von wirksamem Wettbewerb unterbreiten und im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu Entwürfen von rechtsetzenden Erlassen des Bundes nehmen, die den Wettbewerb beschränken oder auf andere Weise beeinflussen (Art. 45 Abs. 2 KG und Art. 46 Abs. 2 KG).

Bisher wurden nur selten Klagen über allfällig unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen bei landwirtschaftlichen Vorleistungen vorgebracht. Eine im Jahr 2002 durchgeführte Vorabklärung auf dem Markt für Traktoren führte zu einer Verhaltensanpassung der Traktorimporteure (RPW 2002/4, S. 558ff.). Sollten sich in Zukunft Anhaltspunkte für allenfalls unzulässige Wettbewerbsabreden oder allfällige missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen ergeben, würde die Wettbewerbskommission entsprechende Verfahren durchführen.

Wie aus den folgenden Beispielen ersichtlich ist, war der Wettbewerb auf den nachgelagerten Stufen in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand kartellrechtlicher Verfahren. Der Zusammenschluss zwischen Bell und SEG im Bereich Geflügelschlachtung wurde nur unter Bedingungen (Verkauf eines Schlachthofes) zugelassen (RPW 1998/3, S. 392ff.). Der Zusammenschluss zwischen Emmi und Swiss Dairy Food wurde ebenfalls einer vertieften Prüfung unterzogen, aufgrund der wirtschaftlichen Situation von Swiss Dairy Food (sogenannte Failing Firm Doktrin) aber ohne Bedingungen oder Auflagen zugelassen (RPW 2003/3, S. 529ff.). Eine Untersuchung über das Verhalten der Migros auf dem Markt für BSE-Tests wurde eingestellt, nachdem die Migros ihr Verhalten angepasst hatte (RPW 2003/4, S. 753ff.). Eine Untersuchung über den Markt für Schlachtschweine ergab, dass keine kollektiv marktbeherrschende Stellung von Micarna und Bell bei der Beschaffung von Schlachtschweinen besteht (RPW 2004/3, S. 674ff.). In einer weiteren Untersuchung wurde geprüft, ob der CoopForte Bonus (Abzug von 0,5 Prozent des fakturierten Wertes der Warenlieferungen) eine missbräuchliche Verhaltensweise eines allenfalls marktbeherrschenden Unternehmens darstellt. Diese Untersuchung wurde mit einer einvernehmlichen Regelung abgeschlossen¹³².

Von zentraler Bedeutung ist die präventive Wirkung des neuen Kartellgesetzes, das am 1. April 2005 vollumfänglich in Kraft gesetzt wurde. Die neuen Instrumente, die präventiv das Entstehen von Wettbewerbsbeschränkungen verhindern, bzw. solche destabilisieren sollen, bestehen in der direkten Sanktionierung, in der Möglichkeit von Hausdurchsuchungen, in der Bonusregelung und der Meldung von Wettbewerbsbeschränkungen zwecks Vermeidung einer Sanktion. Durch diese neuen Instrumente kann der Wettbewerb – wie erste Erfahrungen zeigen – in vielen Bereichen verstärkt werden. Die Wettbewerbsbehörden werden die Agrarmärkte weiter beobachten und gegebenenfalls Verfahren durchführen. Mögliche Ansatzpunkte hierzu können in Preisunterschieden zwischen der Schweiz und dem angrenzenden Ausland bestehen. Die Wettbewerbsbehörden werden weiterhin horizontale und vertikale Wettbewerbsabreden, missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (inkl. die Frage der Zulässigkeit der Erzwingung von Gegengeschäften) sowie Unternehmenszusammenschlüsse beurteilen.

¹³² www.weko.admin.ch/news/00008/Verfuegung_CoopForte.pdf?lang=de

7.2.4.3 Wachstumspaket

Mit dem Wachstumspaket hat der Bundesrat anfangs 2004 konkrete wirtschaftspolitische Massnahmen für die laufende Legislaturperiode vorgeschlagen, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit erhöht, das Wachstum gestärkt und mehr qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Die 17 Massnahmen, die den genannten Kriterien genügen, lassen sich in drei Gruppen aufteilen. Als erstes geht es um die Lancierung eines Binnenmarktprogramms mit dem Ziel, den Wettbewerb zu stärken und die Hochpreisinsel Schweiz zu bekämpfen. Als zweites müssen weitere Massnahmen zur Produktivitätssteigerung ergriffen werden, die allen Wirtschaftszweigen dienen, und schliesslich muss das Arbeitskräfteangebot beibehalten oder gar vergrössert werden. Diese Massnahmen werden auch in den vorgelagerten Stufen der Landwirtschaft eine kostensenkende Wirkung haben.

7.2.5 Schlussfolgerungen

Die Kostendifferenzen bei Vorleistungen und Abschreibungen betragen auf Grund der festgestellten Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU knapp eine Milliarde Franken. Mit dem Abbau von Vorschriften lässt sich nur ein kleiner Teil, mit den anderen möglichen Massnahmen längerfristig ein bedeutender Teil dieser Differenz reduzieren.

Für den Zeitraum der AP 2011 wird der Kostensenkungseffekt auf 150 bis 200 Millionen Franken geschätzt, nicht zuletzt auch aufgrund der mit den angestellten Untersuchungen geschaffenen Transparenz.

8 Auswirkungen

8.1 Bund

8.1.1 Personell

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die verstärkte Koordination der Absatzförderung und die Unterstützung regionaler Projekte können mit dem bisherigen Personalbestand umgesetzt werden. Dasselbe gilt für die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene, denn in den nächsten Jahren dürfte sich der Rhythmus der Eintragungen neuer Produkte verlangsamen. Die Umsetzung und die Betreuung neuer offizieller Qualitätszeichen („Bergprodukt“ und „vom Bauernhof“) erfordern 0,75 bis 1 zusätzliche Stelle.
Milchwirtschaft	Mit der im Rahmen der AP 2007 beschlossenen Aufhebung der Milchkontingentierung lassen sich ab 2009 zwei bis drei Stellen einsparen. Mit der Umlagerung der Milchpreisstützung zu den Direktzahlungen ergibt sich eine weitere Einsparung von einer Stelle.
Viehwirtschaft	Die Aufhebung der Exportbeiträge für Zucht- und Nutzvieh sowie der Beiträge für die Schafwollverwertung führt ab 2010 zu Personaleinsparungen von 0,2 Stellen.
Ackerbau	Die vorgesehenen Anpassungen an den Marktordnungen und am Zuteilungsverfahren des Teilzollkontingentes Kartoffeln ermöglichen Einsparungen von rund 0,5 Stellen.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen für Fruchtsaftkonzentrat und Kirscherzeugnisse sowie die Vereinfachung der Importregelung führen zu einer Einsparung von 1,5 Arbeitsstellen.
Direktzahlungen	Die verschiedenen Anpassungen bei der Beitragshöhe der Direktzahlungen haben keine Auswirkungen auf den Personalbedarf. Die Verstärkung der Koordination der Kontrollen sowie die Anpassungen bei der Datenerfassung und -verwaltung bedingen zeitlich begrenzte Anpassungsarbeiten auf Stufe Bund. Dazu wird vorübergehend eine zusätzliche Stelle benötigt. Für die Administration der Programme zur nachhaltigen Ressourcennutzung werden 0,5 Stellen benötigt.
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die punktuellen Anpassungen des Förderinstrumentariums sind mit zusätzlichem Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden. Dieser kann ohne zusätzlichen Personaleinsatz bewältigt werden.
Forschung und Beratung	Für die Koordination und Administration der finanziellen Unterstützung einer fachlichen Begleitung von Projektinitiativen werden 0,2 Stellen beansprucht.

Insgesamt werden auf Stufe Bund 5,5 Stellen eingespart. Für den Vollzug der neuen Instrumente werden 1,5 zusätzliche Stellen benötigt. Der Saldo beim BLW beträgt rund 4 Stellen. Diese werden im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung (AVP) abgebaut.

8.1.2 Finanziell

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die umfassendere Koordination der Absatzförderung, die Unterstützung von regionalen Vorhaben und weitere vorgeschlagene Massnahmen erfordern keine zusätzlichen Finanzmittel.
Milchwirtschaft	<p>Mit dem Abbau der Milchpreisstützung reduziert sich der Mittelbedarf im Bereich Milchwirtschaft um rund 270 Millionen Franken¹³³.</p> <p>Aus der Versteigerung des Teilzollkontingents Butter werden ab 2009 Einnahmen von 2 bis 4 Millionen Franken erwartet.</p> <p>Die mit der Aufhebung der Leistungsaufträge i. S. Milchkontingentierung entfallenden Aufwendungen (3,2 Mio. Franken) können nur teilweise reduziert werden. Die bisherige Erfassung der von den Produzenten erzeugten Milch wird neu einer zentralen Stelle übertragen und entsprechend abgegolten.</p>
Viehwirtschaft	Die Mittel für Marktentlastungsmassnahmen beim Schlachtvieh und Fleisch sowie bei den Eiern werden um 3 Millionen Franken reduziert. Die Aufhebung der Exportbeiträge für Zucht- und Nutztvieh sowie die Streichung der Unterstützungsmassnahmen für die Wollverwertung haben eine Reduktion um 6,8 Millionen Franken zur Folge.
Ackerbau	<p>Die Anpassungen im Bereich Ackerbau reduzieren den Bedarf an Marktstützungsmitteln um 49 Millionen Franken. Da die Marktstützungsmittel künftig in Form eines Anbaubeitrags ausgerichtet werden und sich die Entwicklung der Anbaufläche nicht präzise prognostizieren lässt, ist dieser Wert mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.</p> <p>Aufgrund der Reduktion der Zollansätze bei Futtermitteln und Brotgetreide sinken die Zolleinnahmen um 46 Millionen Franken.</p> <p>Aus der Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln werden ab 2009 Einnahmen von 2 Millionen Franken erwartet.</p>
Obst- und Gemüsebau	<p>Durch die Aufhebung der Exportbeiträge für Obsterzeugnisse verringert sich der Finanzbedarf um 5,8 Millionen Franken.</p> <p>Die geänderte Zuteilung der Zollkontingente für Tiefkühlgemüse und Schnittblumen haben Einnahmen von 3 bzw. 1,5 Millionen Franken zur Folge.</p>
Weinwirtschaft	Der Bund wird sich nach der Zusammenlegung der Weinlese- und Weinhandelskontrolle mit zusätzlich 0,9 Millionen Franken an den Kosten beteiligen. Dadurch ist eine gerechte Kostenverteilung zwischen den Kontrollpflichtigen und dem Bund sichergestellt.
Direktzahlungen	Der Bedarf an Direktzahlungen steigt wegen der Anpassungen beim RGVE-Beitrag, der Erhöhung des Zusatzbeitrages für die offene Ackerfläche, der Einführung des Programms für nachhaltige Ressourcennutzung sowie aufgrund der erwarteten Mehrbeteiligung bei bestehenden Öko-Programmen. Dieser Mehrbedarf wird einerseits mit den Mitteln aus der Umlagerung in der Höhe von 330 Millionen Franken und andererseits mit der Senkung des allgemeinen Flächenbeitrags innerhalb des Direktzahlungsbudgets finanziert.
Soziale Begleitmassnahmen	Der zusätzliche Bedarf für Betriebshilfedarlehen aufgrund der neuen Unterstützungsmöglichkeit zur Erleichterung der Betriebsaufgabe kann unter der Voraussetzung gleich bleibender Kapitalzinsen im Rahmen der verfügbaren Mittel des Fonds de roulement gedeckt werden.

¹³³ Für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen werden die für das Jahr 2007 im Finanzplan eingestellten Mittel mit dem Wert nach der Umsetzung der AP 2011 verglichen.

Strukturverbesserungen	Der zusätzliche jährliche Finanzbedarf von rund 2 Millionen Franken für die Erweiterung der Fördermöglichkeiten bei den Spezialkulturen wird durch eine Umlagerung von Marktstützungsmitteln aus dem Obstbau bereitgestellt. Der Mittelbedarf für Projekte zur regionalen Entwicklung und die gemeinschaftliche Energiegewinnung aus Biomasse lässt sich nur schwer beziffern, da die Vorbereitung solcher Projekte eine gewisse Zeit beansprucht. Insgesamt stehen im Zahlungsrahmen 2008-2011 gegenüber den Ausgaben der laufenden Periode bedeutend weniger Mittel zur Verfügung. Der Abbau wird hauptsächlich dadurch aufgefangen, dass die neuen Mittel für Investitionskredite sukzessive auf ein Niveau reduziert werden, welches lediglich noch den Ausgleich der Teuerung im Fonds de roulement sicherstellt. Die zur Verfügung stehenden Mittel (IK aus Fonds de roulement und Strukturverbesserungsbeiträge) zwingen zu einer weiteren Priorisierung der Projekte, welche durch die Kantone im Rahmen der zugewiesenen Kontingente zu erfolgen hat.
Forschung und Beratung	Die erforderlichen Mittel für die Unterstützung einer fachlichen Begleitung von regionalen Projektinitiativen im Umfang von höchstens 1 Million Franken werden innerhalb des Zahlungsrahmens Landwirtschaft aufgebracht.
Familienzulagen	Die Erhöhung der Kinderzulagen und die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen verursacht Mehrkosten in der Höhe von 20 Millionen Franken.

Bei der Marktstützung ergibt sich für den gesamten Zahlungsrahmen 2008-2011 gegenüber den für 2004-2007 beschlossenen Ausgaben eine Reduktion um 1 135 Millionen Franken, bei den Grundlagenverbesserungen eine Reduktion um 82 Millionen Franken. Einerseits werden damit die Anpassungen bei den Direktzahlungen finanziert (+1 190 Mio. Fr.), andererseits werden zusätzliche Mittel in der Höhe von 80 Millionen Franken für die Familienzulagen in der Landwirtschaft benötigt (vgl. Ziff. 1.6 und Ziff. 4). Die Anpassungen bei den Einfuhrregimes verursachen insgesamt Einnahmeausfälle in der Höhe von rund 37 Millionen Franken.

8.1.3 Informatik

Milchwirtschaft	Die zentrale Erfassung der durch die Produzenten vermarkteten Milch soll auf den 1. Mai 2006 eingeführt werden. Mit der Aufhebung der Beihilfen werden Anpassungen beim Informatiksystem der TSM erforderlich sein. Die Versteigerung des Teilzollkontingentes Butter kann mit dem zur Versteigerung von Zollkontingenten beim Fleisch eingesetzten System realisiert werden.
Ackerbau	Die Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln kann mit dem heute eingesetzten System realisiert werden.
Direktzahlungen	Die Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung sowie die Schaffung eines zentralen Internetportals für diesen Zweck bedingen eine umfassende Anpassung (Erweiterung) des bestehenden Informatiksystems (AGIS).
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die nötigen Anpassungen des bestehenden Informationssystems (MAPIS) können weitgehend im Rahmen des ordentlichen Unterhalts erfolgen.
Tierseuchengesetz	Die erforderlichen Kredite für den Aufbau und den Betrieb des Datenerfassungs- und -verarbeitungssystems KODAVET sind bereits eingestellt, weil KODAVET in der Pilotphase schon von Bund und Kantonen betrieben wird.

Mit der Erweiterung des Informatiksystems AGIS wird ein einheitliches Betriebsregister geschaffen. Dies ermöglicht den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Bundesstellen sowie zwischen Bund und Kantonen zu vereinfachen und die Kontrollen auf den Betrieben besser zu koordinieren. Nach erfolgter Anpassung bei den Informatiksystemen können auch weitere Synergien genutzt werden.

8.2 Kantone

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die neuen Kennzeichnungsregelungen für Bergprodukte und "produits fermiers" werden durch die für den Täuschungsschutz im Lebensmittelbereich zuständigen Organe der Kantone zu vollziehen sein, wie dies auch bereits für die anderen Kennzeichnungserlasse des Agrarrechts gilt.
Weinwirtschaft	Die Zusammenführung der Weinlesekontrolle und der Kontrolle über den Handel mit Wein wird für die Kantone spürbare administrative Entlastungen bringen.
Direktzahlungen	Die Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis, die bessere Koordination der Kontrollen, die Vereinheitlichung der Strafverfahren sowie die Vereinfachung der Datenerfassung und -verwaltung führen bei den Kantonen zu einer namhaften Reduktion des Vollzugsaufwands.
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Die Kantone sollten die punktuellen Anpassungen des Förderinstrumentariums im Rahmen der bestehenden Ressourcen bewältigen können.
Boden- und Pachtrecht	Die Anpassungen beim Boden- und Pachtrecht führen zu einer Reduktion des Vollzugsaufwands. Die Einsprachemöglichkeit gegen übersetzte Pachtzinse für Einzelgrundstücke und gegen die Zupacht ausserhalb des ortsüblichen Wirtschaftsbereichs fällt weg. Dadurch kann die Einsprachebehörde aufgehoben werden und es müssen keine Einsprachen mehr behandelt werden. Daneben führt auch die Aufhebung der Bewilligung für eine verkürzte Pachtdauer in der Bauzone, der Belehnungsgrenze und der Überprüfung des Preises beim Kauf von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zu administrativen Erleichterungen.
Familienzulagen	Die Erhöhung der Kinderzulagen und die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen verursacht Mehrkosten in der Höhe von 10 Millionen Franken.
Lebensmittelgesetz	Die neuen Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes werden den Kantonen wegen der neu geforderten systematischen Kontrollen sowie der Kontrollen im Zusammenhang mit den Betriebsbewilligungen zwar ein gewisser Zusatzaufwand erwachsen, im Bereich der Schlachthanlagen und der Zerlegebetriebe wird dieser jedoch durch kostendeckende Gebühren abgedeckt werden können (Art. 45 Abs. 2 Bst. a ^{bis} und e). In den übrigen Bereichen wird der Mehraufwand der Kantone im Rahmen des Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen abgegolten.

8.3 Regulierungsfolgeabschätzung

8.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die grundsätzliche Notwendigkeit staatlichen Handelns im Bereich der Agrarpolitik wurde bei der Diskussion des Verfassungsauftrags unter Ziff. 1.1.2.1 ausführlich erläutert. An dieser Stelle wird pro Massnahmenbereich jeweils kurz dargestellt, warum das bestehende Instrumentarium geändert wird und weshalb die verbleibenden Massnahmen grundsätzlich nötig sind.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	<p>Mit der umfassenderen Koordination der Absatzförderung soll die Effizienz dieses Instruments erhöht werden. Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene ist Teil der Aktivitäten zur Förderung der schweizerischen Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben (TRIPS, WTO). Die neuen offiziellen Qualitätszeichen haben den Schutz der Produzenten vor unlauterem Wettbewerb und der Konsumenten vor Täuschung zum Ziel.</p> <p>Ohne Massnahmen in diesem Bereich würde der schweizerischen Landwirtschaft ein Wettbewerbsnachteil erwachsen, da die konkurrenzierenden Agrarländer, insbesondere die EU, über gleichwertige Instrumente verfügen. Zudem befinden sich die Produzenten bei privaten Differenzierungsmassnahmen, die bloss die Strukturen unausgeglichener Märkte zugunsten der Verteiler und, in geringerem Masse, der Verarbeiter nachbilden, nur sehr selten in einer Machtposition.</p>
Milchwirtschaft	<p>Parallel zur Abschaffung der Milchkontingentierung wird die Preisstützung deutlich reduziert. So wird ein Beitrag geleistet, dass die Milch in wertschöpfungsstarke Kanäle fliesst. Gleichzeitig wird dadurch die Konkurrenzfähigkeit der Branche verbessert. Um den unterschiedlichen Grenzschutz zwischen der gelben Linie (Käse) und der weissen Linie auszugleichen, soll jedoch die Verkäsungszulage in reduzierter Form weitergeführt werden.</p>
Viehwirtschaft	<p>Mit der Abschaffung der Exportsubventionen für Nutz- und Zuchtvieh und der Unterstützung der Schafwollverwertung wird die Marktausrichtung der Produktion weiter verbessert und der Vollzug der Marktstützungsmassnahmen gestrafft.</p> <p>Zur Preisstabilisierung bei temporären Angebots- und Nachfrageschwankungen sind Marktentlastungsmassnahmen auf dem Fleisch- und Eiermarkt weiterhin nötig. Weil die zur Verfügung stehenden Mittel gering sind, werden die Massnahmen nur für kleine Mengen und kurze Zeitperioden ergriffen. Strukturelle Überschüsse infolge von Entlastungsmassnahmen können daher nicht entstehen.</p>
Ackerbau	<p>Die im internationalen Vergleich hohen Getreidepreise beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der Fleischproduktion. Mit einer Schwellenpreissenkung für Futtergetreide können die Futterkosten reduziert werden. Dies ermöglicht, die Marktstützung für die anderen Ackerkulturen zu reduzieren.</p> <p>Die Vorteile einer moderaten staatlichen Intervention zu Gunsten sensibler Ackerkulturen zeigen sich im Erhalt von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, einer vielfältigen Kulturlandschaft und in der Gewährleistung bodenbiologisch günstiger Fruchtfolgen zugunsten einer integrierten Produktion.</p>
Obst- und Gemüsebau	<p>Aufgrund der Tatsache, dass Obstsaftkonzentrat im Ausland meist nur unter dem Einstandspreis der Rohstoffe abgesetzt werden kann, sollen die Exportsubventionen für Obst- und Obstsaftkonzentrat abgeschafft werden.</p> <p>Um die Anpassung auf die Erfordernisse des Marktes zu erleichtern werden noch bis 2011 Umstellungsbeiträge gewährt.</p>
Weinwirtschaft	<p>Die neue vorgeschlagene Unterteilung der Weine in AOC, Landwein und Tafelwein und die Zusammenfügung der Kontrollen bringen sowohl für den Produzenten (Wahlfreiheit, weniger Kontrollen) als auch für die Konsumenten (bessere Leserlichkeit, Klarheit im Angebot) Vereinfachungen. Die Einwirkung des Bundes bei der Klassierung der Weine ist auch völkerrechtlich (Agrarabkommen mit der EU) begründet.</p> <p>Um die Anpassung auf die Erfordernisse des Marktes zu erleichtern werden noch bis 2011 Umstellungsbeiträge gewährt.</p>
Direktzahlungen	<p>Die Anpassungen bei den Direktzahlungen sind nötig, damit die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterhin erbringt. Mit der Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung lässt sich eine weitere Verbesserung der Ressourceneffizienz erreichen. Das vorhandene Potenzial zur Vereinfachung und Straffung des Vollzugs soll zudem konsequent genützt werden.</p> <p>Mit den Direktzahlungen ergänzt der Bund weiterhin das bäuerliche Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und fördert umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen. Dies liegt im öffentlichen Interesse, weil es für diese Leistungen keinen Markt gibt und sie ohne Intervention nicht in ausreichender Menge angeboten würden.</p>

Soziale Begleitmassnahmen	<p>Um strukturelle Anpassungen zu erleichtern und den Strukturwandel sozial abfedern zu können, soll die Umwandlung von Investitionshilfen in Betriebshilfedarlehen ermöglicht werden.</p> <p>Die beiden Instrumente Betriebshilfe und Umschulungsbeihilfe dienen dazu, die Entwicklung in der Landwirtschaft sozialverträglich zu gestalten.</p>
Strukturverbesserungen	<p>Mit den punktuellen Anpassungen können die Impulse im ländlichen Raum verstärkt und der unternehmerische Handlungsspielraum für die Landwirtschaft erweitert werden.</p> <p>Mit den einzelbetrieblichen und den gemeinschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen werden die Produktionskosten gesenkt und die Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe verbessert. Die Landwirtschaft ist für die Erfüllung des Verfassungsauftrags auf gute und zeitgemässe Infrastrukturen angewiesen.</p>
Forschung und Beratung	<p>Dank der Projektbegleitung in der Phase der Vorabklärungen soll sich die Erfolgsquote der Vorhaben erhöhen.</p>
Boden- und Pachtrecht	<p>Die Erhöhung der Gewerbegrenze reduziert die Zahl der Betriebe, die innerhalb der Familie zum Ertragswert übernommen werden können und fördert damit die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft. Diese Entwicklung wird auch durch die Abschaffung der Preisbegrenzung und der Pachtzinsvorschriften für Einzelgrundstücke unterstützt. Dadurch wird, zusammen mit der Aufhebung der Belehnungsgrenze, die Eigenverantwortung der Akteure gestärkt.</p> <p>Die verbleibenden Vorschriften sichern die Grundpfeiler des bäuerlichen Bodenrechts, die Betriebsübernahme zum Ertragswert in der Familie sowie die Beschränkung des Kaufs landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe auf Selbstbewirtschafter. Auch im Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht verbleiben nur noch die für das Funktionieren des Pachtvertrags nötigen Bestimmungen sowie die Kernelemente der Pächterschutzes, nämlich die Mindestdauer der Verträge und die Erstreckung sowie die Zinsbeschränkung für ganze Gewerbe.</p>

8.3.2 Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen

Nachfolgend werden die Auswirkungen der verschiedenen Massnahmenbereiche auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (Landwirte, vor- und nachgelagerte Stufen, Konsumenten und Steuerzahler) dargestellt.

8.3.2.1 Auswirkungen auf die Landwirtschaft

Um die Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu prüfen, werden an der Agroscope FAT Tänikon und dem IAW der ETH Zürich derzeit Berechnungen durchgeführt. Die Zwischenresultate sind in die Beurteilung der Auswirkungen der AP 2011 auf die Landwirtschaft eingeflossen (vgl. Ziff. 1.7).

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	<p>Eine stärkere Koordination der Absatzförderung wird deren Wirksamkeit und die Effizienz der von den Landwirten eingesetzten Eigenmittel unter Berücksichtigung des Mitfinanzierungsprinzips erhöhen. Die neuen offiziellen Qualitätszeichen schaffen einen strukturierten Rahmen für die Produktdifferenzierung. Die Produzenten sind besser einbezogen als bei den Verteilermarken, wo sie häufig keinen Einfluss auf die Definition des Produkts haben.</p>
--	--

Milchwirtschaft	<p>Die Aufhebung der Milchkontingentierung im Jahr 2009 wird nicht zu einer unkontrollierten Mengenausdehnung führen. Die von der Reduktion der Marktstützung bedingten Preissignale vermindern die Produktionsanreize. Ohne Beihilfen für die industrielle Verwendung von Butter ist eine gewisse Verlagerung von Butter auf pflanzliche Fette nicht ausgeschlossen.</p> <p>Der Abbau der Milchpreisstützung wird zusammen mit dem Wegfall der Milchkontingentierung eine Senkung des Preisniveaus auf rund 50 Rappen pro Kilogramm Molkereimilch bewirken. Der Milchproduzent verliert damit wichtige Teile seines bisherigen Milcherlöses. Diese Erlöseinbussen werden durch die Umlagerung von Stützungsmitteln in einen RGVE-Beitrag für Milchkühe zu einem grossen Teil ausgeglichen.</p>
Viehwirtschaft	<p>Weil die Exportbeiträge für Zucht- und Nutztvieh erst ab 2010 aufgehoben werden, haben die Produzenten genügend Anpassungszeit, um die Qualitätsstrategie für den Viehexport zu verstärken. Als flankierende Massnahme wird der Bund weiterhin wichtige züchterische Anstrengungen der Zuchtorganisationen und der Züchter finanziell fördern. Die Preise von Zucht- und Nutztvieh dürften im Zuge der Abschaffung der Beiträge kaum unter Druck geraten. Die Abschaffung der Unterstützung der Schafwollverwertung wird kaum Auswirkungen auf die Schafhaltung haben.</p>
Ackerbau	<p>Trotz den absehbaren Einkommenseinbussen dürfte die offene Ackerfläche in etwa auf dem aktuellen Stand verbleiben. Flächenverschiebungen von Kulturen mit tendenziellen Überschüssen (Brotgetreide, Kartoffeln) oder sehr hohem Stützungsbedarf (Maissaatgut, Soja) hin zu Futtergetreide sind zu erwarten.</p> <p>Aufgrund der Schwellenpreissenkung und der Reduktion der Marktstützung werden sämtliche Markterlöse sinken. Mit der Erhöhung des Zusatzbeitrags für die offene Ackerfläche kann der Erlösrückgang teilweise aufgefangen werden.</p>
Obst- und Gemüsebau	<p>Angesichts der Abschaffung der Exportsubventionen wird sich der Obstabsatz auf einem Mengenniveau einpendeln, das eine Obstverwertung mit einer Wertschöpfung ermöglicht. Beim Mostobst wird sich das gegenwärtige Tempo des Produktionsabbaus beschleunigen. Die Verringerung der Kulturfleichen und der Hochstamm-Obstgärten wird in erster Linie von den Mostereien entfernte Regionen und Obstgärten tangieren, welche die Mindestanforderungen der Öko-Qualitätsverordnung nicht erfüllen (Auswirkung der Qualitätsprämie).</p>
Weinwirtschaft	<p>Die neuen Weinkategorien bringen mehr Freiheit in der Produktion. Der Produzent kann, nach Absprache mit seinem Abnehmer, marktgerechter produzieren. Die nachträglichen Deklassierungen und die damit verbundenen Verluste für die Produzenten sollten deshalb abnehmen.</p>
Direktzahlungen	<p>Die durch den Abbau der Marktstützung verursachten Erlöseinbussen werden mit der Umlagerung der finanziellen Mittel in Direktzahlungen teilweise ausgeglichen. Dank der Erhöhung des Zusatzbeitrages auf die offene Ackerfläche wird die relative Attraktivität gegenüber der Grünlandnutzung nicht wesentlich gesenkt. Das Verhältnis zwischen Grünlandfläche und offener Ackerfläche wird sich deshalb kaum verschieben.</p> <p>Die Stützung verschiebt sich durch die Umlagerung und insbesondere durch die Erhöhung der TEP-Beiträge leicht vom Tal- ins Berggebiet. Der Druck zu Strukturanpassungen bleibt aber auch im Berggebiet bestehen.</p> <p>Die geplanten Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis bringen relevante Kosteneinsparungen für die Bewirtschaftenden, ohne das ökologische Niveau zu senken. Auch die Koordination der Kontrollen sowie die Vereinfachung der Datenerfassung und -kontrolle senken den administrativen Aufwand der Bewirtschaftenden.</p>
Soziale Begleitmassnahmen	<p>Die punktuelle Erweiterung der Massnahmen eröffnet jenen Bäuerinnen und Bauern Perspektiven, die aus der Landwirtschaft aussteigen wollen.</p>

Strukturverbesserungen	Durch die Differenzierung der einzelbetrieblichen Eintretenskriterien steigt die betriebliche Faktoreffizienz, was sich hinsichtlich Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe positiv auswirkt. Mit den geplanten Anpassungen für Spezialkulturen erhalten die Obst- und Gemüseproduzenten gleich lange Spiesse gegenüber der EU. Die Projekte zur regionalen Entwicklung und die gemeinschaftliche Energiegewinnung aus Biomasse erweitern die Wertschöpfungsmöglichkeiten der Landwirtschaft.
Forschung und Beratung	Die fachliche Begleitung von Initiativen der beteiligten Interessengruppen erhöht die Chancen für die angestrebte höhere Wertschöpfung oder Lebensqualität in einer Region.
Boden- und Pachtrecht	Nach einer Einschätzung aufgrund der AGIS-Daten erreichen von 56 600 Betrieben, die Direktzahlungen erhalten, 44 160 die Grenze nach Artikel 7 BGGB. Bei einer Erhöhung auf 1,25 SAK, wäre dies noch bei zirka 31 850 Betrieben der Fall. Dies bedeutet, dass bei den verbleibenden 12 310 Betrieben, die die Grenze nicht mehr erreichen, die potenziellen Nachfolger gemäss öffentlichem Recht keinen Anspruch auf eine Übernahme zum Ertragswert mehr haben werden. Diese Auswirkung wird sich über den Zeitraum einer Generation, das heisst über 20 bis 30 Jahre verteilen. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil dieser Betriebe auch bei gleich bleibender Gewerbegrenze nicht weitergeführt würde. Insgesamt wird die Mobilität des Bodens erhöht, was den Strukturwandel in der Landwirtschaft fördert und das Potenzial der verbleibenden Betriebe zur Senkung der Produktionskosten verbessert.
Familienzulagen	Mit der Aufhebung der Einkommensgrenze können künftig alle Bauernfamilien Familienzulagen beanspruchen. Zudem werden die Leistungen sowohl für die selbständigen Landwirte als auch für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer verbessert. Das bewirkt einen besseren Ausgleich der Kinderkosten der landwirtschaftlichen Bevölkerung und trägt verstärkt an die zusätzlichen Kosten bei, die für die Ausbildung der Kinder anfallen.
Lebensmittelgesetz	Vom Erreichen der Äquivalenz im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft wird ein Impuls für die Wirtschaft erwartet. Durch den Abbau der Kontrollen an der Grenze werden sowohl die damit verbundenen Kosten wie auch der administrative Aufwand wegfallen. Dies wird einerseits zu einer besseren Wettbewerbsfähigkeit der zu exportierenden Lebensmittel führen, andererseits aber auch ermöglichen, zu günstigeren Kosten zu importieren. Der Konkurrenzdruck auf dem schweizerischen Markt wird dadurch zwar zunehmen, doch dürfte dies auch zu einer Senkung des Preisniveaus und damit auch zu einer Steigerung der Nachfrage nach Lebensmitteln tierischer Herkunft führen.
Kostensenkung	Die Kostendifferenzen bei Vorleistungen und Abschreibungen betragen auf Grund der festgestellten Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU knapp einer Milliarde Franken. Mit dem Abbau von Vorschriften lassen sich höchstens 10 Prozent dieser Differenz reduzieren. Aufgrund der Transparenz und des Bewusstseins, die mit den vorliegenden Untersuchungen über die Preis- und Kostendifferenzen geschaffen wurden, zusammen mit allfälligen Interventionen der Wettbewerbskommission und des Preisüberwachers ergibt sich insgesamt ein Kostensenkungseffekt in der Grössenordnung von 150 bis 200 Millionen Franken.

8.3.2.2 Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Von der Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene profitieren in hohem Masse auch zahlreiche nichtlandwirtschaftliche Wirtschaftsakteure wie Käser und Affineure. Als wichtiges Glied der Vermarktungskette erhalten die Verarbeitungs- und Handelsbetriebe mehr Möglichkeiten zur Differenzierung von Qualitätserzeugnissen. Bei der Unterstützung regionaler Projekte ist dem möglichen Wettbewerb mit anderen Betrieben Rechnung zu tragen, die denselben Markt besetzen, jedoch keine Bundeshilfen beziehen.
Milchwirtschaft	<p>Mit dem Verzicht auf Ausrichtung von Beihilfen zur Herstellung von Produkten der weissen Linie wird die Konkurrenz unter den Milchverarbeitern zunehmen. Die bisher durch staatliche Beihilfen und Produzentenbeiträge geförderte Verwertung von Milch zu Butter und Magermilchpulver verliert an Attraktivität. Da mit der Beibehaltung einer reduzierten Verkäsungszulage die Käseproduktion weiterhin gefördert wird, verschiebt sich die Verwertung tendenziell in Richtung Käse. Inwieweit dies geschieht, hängt jedoch auch davon ab, ob es den Unternehmen im ab 2007 liberalisierten Käsemarkt gelingt, die Marktanteile im Inland zu halten bzw. die neuen Absatzchancen für den Käseexport zu nutzen.</p> <p>Die Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente erhöht die Transparenz im Buttermarkt und führt deshalb zu einer Zunahme der Konkurrenz beim Butterimport.</p>
Ackerbau	Mit einer Senkung des Grenzschatzes für Brotgetreide und Futtermittel sowie mit der Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln wird der Wettbewerb in den nachgelagerten Stufen der Verarbeitung und des Handels erhöht.
Obst- und Gemüsebau	<p>Die Aufhebung der Exportbeiträge für Obsterzeugnisse wird zu einer Verringerung der verarbeiteten Mengen führen. Weil die Grösseneffekte für die Wirtschaftlichkeit der Mostobstverarbeitung eine massgebende Rolle spielen, werden sich Fusionen, Zusammenarbeitsformen und weitere Betriebsspezialisierungen auch in Zukunft fortsetzen. Die Anzahl Mostobst verarbeitender Betriebe wird zurückgehen.</p> <p>Der Wettbewerbsdruck wird sich im Sektor verarbeitetes Gemüse und Schnittblumen verstärken, da die Zuteilung der Zollkontingente nicht mehr auf Grund der Inlandleistung, sondern durch Versteigerung erfolgt. Die betreffenden Betriebe werden ihre ganzen Kräfte mobilisieren müssen, um keine Marktanteile zu verlieren.</p>
Strukturverbesserungen	Die Investitionshilfen haben indirekt (als Folge der verbesserten wirtschaftlichen Situation der Bauernfamilien) und direkt (durch die Beschaffung von Investitionsgütern oder durch Bauten) positive Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Stufen, speziell auf das Gewerbe im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet. Als Folge der reduzierten Finanzmittel werden diese Effekte allerdings tendenziell abnehmen.
Lebensmittelgesetz	Die vorgeschlagenen Anpassungen im Lebensmittelbereich ergänzen das vom Bundesrat bereits verabschiedete Hygienepaket. Insgesamt sind positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten. Die Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Vorschriften über Lebensmittel tierischer Herkunft durch die EG öffnet den Schweizer Lebensmittelproduzenten einen potenziellen Markt von rund 455 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Für innovative Betriebe, die ihre Verpflichtung zur Selbstkontrolle heute schon wahrgenommen und nach den geltenden lebensmittelrechtlichen Bestimmungen produziert haben, ergibt sich dadurch eine vielversprechende Möglichkeit, ihre Geschäftstätigkeit erfolgreich auszubauen.

8.3.2.3 Auswirkungen auf die Konsumenten

Insgesamt werden die Konsumenten mit den Reformen der Agrarpolitik im Zeitraum 2001 bis 2009 unter der Voraussetzung, dass die Preisrückgänge an die Konsumenten weitergegeben werden, um 860 Millionen Franken jährlich entlastet (vgl. Ziff. 1.7.4).

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene (WTO) ist Teil des Täuschungsschutzes für die Konsumenten. Die neuen offiziellen Qualitätszeichen sollen den Erwartungen der Konsumenten an die Qualität der Erzeugnisse besser entsprechen. Die Konsumenten profitieren, indem der Bund einen klaren Rahmen festlegt und die Vorschriftsmässigkeit der Produkte kontrolliert wird; mit den vorgeschlagenen Änderungen wird der Täuschungsschutz verstärkt.
Milchwirtschaft	Die nicht mit Beihilfen gestützten Milchprodukte (Konsum-, Past-, UHT-Milch, Joghurt, Dessertprodukte und Rahm) sollten billiger werden, da die Beschaffungskosten für den Rohstoff Milch mit dem Rückgang des Milchpreises sinken. Ein Preisrückgang bei den bisher gestützten Milchprodukten (Käse, Butter, Milchpulver und Magermilchpulver) ist nur dann zu erwarten, wenn die Kosteneinsparungen aufgrund des tieferen Milchpreises und von Rationalisierungen grösser sind als die Mindereinnahmen aufgrund der wegfallenden Stützungsmitel. Ob und in welchem Umfang die Konsumenten von dieser Entwicklung profitieren können, hängt letztlich auch davon ab, wie gut der Wettbewerb auf Stufe Milchverwerter und Detailhandel spielt. Die Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente dürfte den Konsumentenpreis kaum beeinflussen.
Ackerbau	Die tieferen Produzentenpreise und der intensivere Wettbewerb entlang der Wertschöpfungskette sollten zu günstigeren Konsumentenpreisen führen.
Weinwirtschaft	Mit der neuen Segmentierung des Angebotes und der verbesserten Leserlichkeit wird das System vereinfacht. Der Konsument kann die Weine den verschiedenen Segmenten zuordnen und sollte sich auf dem Weinmarkt besser zurechtfinden.
Lebensmittelgesetz	Für die Konsumentinnen und Konsumenten wird die Revision eine verbesserte Lebensmittelsicherheit bringen. Sie können im weiteren damit rechnen, dass sie nach dem Wegfall der Grenzformalitäten aus einer grösseren Produktpalette auswählen können (Importe). Der Abbau der Grenzkontrollen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft dürfte – angesichts der grösseren Konkurrenz auf dem schweizerischen Markt – im weiteren auch eine Senkung des Preisniveaus zur Folge haben.

8.3.2.4 Auswirkungen auf die Steuerzahler

Die Auswirkungen auf die Steuerzahler wurden in den Ziffern 8.1 bzw. 8.2 ausführlich erläutert.

8.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Analog zur Darstellung der Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen werden nachfolgend die Effekte der AP 2011 auf fünf gesamtwirtschaftlich wichtige Grössen dargestellt.

8.3.3.1 Auswirkungen auf den Wettbewerb

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, wie die Konkurrenz und der Wettbewerb aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen gefördert wird. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit werden unter Ziff. 8.4.2 (Indikator Wettbewerbsfähigkeit) dargestellt.

Milchwirtschaft	Die starke Reduktion der Milchpreisstützung und die Einführung der Versteigerung der Buttereinfuhrkontingente werden insbesondere auf der ersten Verarbeitungsstufe den Wettbewerb erhöhen.
Ackerbau	Der Abbau des Grenzschutzes für Brotgetreide und für Futtermittel sowie die Versteigerung des Teilzollkontingentes Kartoffeln erhöhen den Wettbewerb in den nachgelagerten Stufen.
Obst- und Gemüsebau	Nach Abschaffung der Exportsubventionen wird künftig nur noch die Fähigkeit der Produktions- und Verarbeitungsbetriebe, Wertschöpfung generierende Produkte zu entwickeln, über ihren wirtschaftlichen Erfolg entscheiden. Die Versteigerung des Zollkontingents Tiefkühlgemüse und die Erhöhung des Schnittblumenkontingents geben klare Regeln vor, die einen stärkeren Wettbewerb begünstigen.
Weinwirtschaft	Die neue Segmentierung ermöglicht eine bessere Anpassung des Angebotes an den Markt. Die für den Konsumenten und alle Handelsstufen transparentere Klassierung der Weine fördert einen fairen Wettbewerb.

8.3.3.2 Auswirkungen auf die Innovation

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Agrarmärkte erhöhen die vorgeschlagenen Massnahmen die Dynamik der Marktakteure. Sie fördern die Innovation in der Landwirtschaft und den nachgelagerten Bereichen.
Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Ackerbau, Obstbau	Der Abbau der Marktstützung schafft in verschiedener Hinsicht Innovationsanreize. Der Wegfall der Stützung für Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung erhöht die Attraktivität für die Entwicklung neuer Produkte und die Erschliessung neuer Absatzkanäle. Zudem führt der Preisdruck dazu, dass vermehrt nach Lösungen zur Senkung der Produktionskosten gesucht wird.
Weinwirtschaft	Die Tatsache, dass die Tafel- und Landweine nicht mehr automatisch deklassierte Produkte der 1. Kategorie sind, soll die Innovation in den unteren Preissegmenten fördern.
Direktzahlungen	Mit den Programmen zur nachhaltigen Ressourcennutzung werden Anreize für Innovationen im Bereich der Ökologie geschaffen.
Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und die Ausdehnung der Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse auf gemeinschaftliche Anlagen schaffen einen Anreiz für Innovationen im ländlichen Raum.
Forschung und Beratung	Die im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung einer fachlichen Begleitung verlangte gesamtheitliche Betrachtung innerhalb einer Region nutzt die innovativen Elemente der verschiedenen Interessengruppen.

8.3.3.3 Auswirkungen auf die Beschäftigung

Mit einem Strukturwandel von rund 2,5 Prozent wird die Anzahl Betriebe weiterhin abnehmen. Damit verbunden ist generell auch ein Rückgang an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft. Nachfolgend ist pro Massnahmenbereich dargestellt, wie sich die Anpassungen auf die Beschäftigung auswirken.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Mit der Unterstützung regionaler Projekte wird die Beschäftigung in den ländlichen Zonen gefördert. Dieselbe Wirkung erzielt das Qualitätszeichen „Bergprodukt“, das landwirtschaftlich benachteiligte Regionen aufwerten soll (Berggebiete). Die internationale Verteidigung der GUB/GGA nützt in den meisten Fällen gewerblich gefertigten und arbeitsintensiven Erzeugnissen, d.h. insbesondere der Milchproduktion und gewerblichen Käseereien.
Milchwirtschaft	Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz auf Stufe Verarbeitung wird sich der Druck zur Rationalisierung erhöhen. Deshalb ist mit einer Abnahme von Arbeitsplätzen in der Milchverarbeitung zu rechnen.
Ackerbau	Der Wandel hin zu grösseren Produktions- und Verarbeitungsstrukturen in den Bereichen Brotgetreide und Futtermittel wird sich beschleunigen. Damit verbunden ist eine Abnahme von Arbeitsplätzen.
Obst- und Gemüsebau	Angesichts des beschleunigten Abbaus der Mostobstproduktion und der entsprechenden Umstrukturierungen in den nachgelagerten Bereichen ist mit einem Stellenabbau in dieser Branche zu rechnen.
Soziale Begleitmassnahmen	Die Umwandlung von Investitionshilfen in Betriebshilfedarlehen erleichtert zwar die vorzeitige Betriebsaufgabe. Dies hat jedoch kaum einen Einfluss auf die Beschäftigung, da sich in den meisten Fällen nur der Zeitpunkt der Betriebsaufgabe nach vorne verschiebt.
Strukturverbesserungen	Die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung in der übrigen Wirtschaft, insbesondere im Gewerbe des ländlichen Raums, werden als Folge der reduzierten Finanzmittel tendenziell abnehmen.

8.3.3.4 Auswirkungen auf den ländlichen Raum

Der ländliche Raum ist vom Rückgang des Nettounternehmenseinkommens Landwirtschaft um rund 520 Millionen Franken direkt betroffen (vgl. Ziff. 1.7) und aufgrund der geringeren Nachfrage nach Produktionsmitteln. Ein Ausgleich dazu bieten die verschiedenen Massnahmen, die auf regionaler Ebene die Hilfe zur Selbsthilfe stärken.

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Mit der Unterstützung regionaler Projekte werden Initiative und Beschäftigung in den ländlichen Zonen gefördert. Das Qualitätszeichen „Bergprodukt“ dient der Differenzierung von Produkten aus landwirtschaftlich benachteiligten Regionen. Der internationale Schutz der GUB/GGA kommt typischen Erzeugnissen zugute, die meistens aus stadtfernen Regionen stammen (L'Etivaz, Sbrinz, Vacherin Mont-d'Or, etc.).
Milchwirtschaft, Viehwirtschaft, Ackerbau, Obstbau	Aufgrund des Abbaus der Marktstützung nimmt der landwirtschaftliche Produktionswert ab. Dies beeinflusst die Beschäftigung innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft, die Wertschöpfung und das Investitionsverhalten im ländlichen Raum negativ.
Direktzahlungen	Im Gegensatz zur Marktstützung wächst mit der Umlagerung die Bedeutung der Direktzahlungen für den ländlichen Raum. Die Erhöhung der TEP-Beiträge ist zudem eine konkrete Massnahme zu Gunsten des Hügel- und Berggebiets.

Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung (Art. 93 Abs. 1 Bst. c) sowie von gemeinschaftlichen Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse schafft zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, stärkt die branchenübergreifende Zusammenarbeit in den Regionen und fördert regionale Produktkreisläufe.
Forschung und Beratung	Durch die Unterstützung einer fachlichen Begleitung steigen die Realisierungschancen von Projektinitiativen für eine bessere Wertschöpfung und / oder Lebensqualität im ländlichen Raum.

8.3.3.5 Auswirkungen auf die Umwelt (Ökologie)

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Das Qualitätszeichen „Bergprodukt“ soll eine bessere Differenzierung der Produktionen aus den Berggebieten ermöglichen, die einen Beitrag zur Landschaftspflege und Artenvielfalt in diesen Regionen leisten.
Milchwirtschaft	Die Umlagerung der Milchpreisstützung in RGVE-Beiträge für Milchkühe reduziert den Anreiz für Leistungssteigerungen in der Milchproduktion. Obwohl deshalb das Tempo der Zuchtfortschritte tendenziell abnimmt, wird der Tierbestand weiter abnehmen. Die Umlagerung der Milchpreisstützung bewirkt zudem eine stärkere Bindung der Milchproduktion an die betriebseigene Raufuttergrundlage, was sich positiv auf die Umwelt auswirkt.
Viehwirtschaft	Eine ökologisch sinnvolle Verwertung der Schafwolle könnte durch die Streichung der Beiträge erschwert werden.
Ackerbau	Tiefere Produzentenpreise führen als Folge des abnehmenden Grenznutzens zu einem geringeren Einsatz von Produktionsmitteln. Geringere Einsatzmengen von Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln sind aus ökologischer Sicht erwünscht.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen für Obst- und Obstsaftkonzentrat hat zur Folge, dass sich die Bewirtschaftung von Hochstammobstbäumen kaum mehr lohnt. Das Weiterbestehen der ökologisch und landschaftlich wertvollen Hochstammobstbäume und Obstgärten ist dadurch in Frage gestellt. Mit der Erhöhung des Beitrags für Hochstammobstbäume im Rahmen der Ökoqualitätsverordnung können dort Obstgärten erhalten werden, wo dies von der lokalen Bevölkerung gewünscht wird.
Direktzahlungen	Durch die Umlagerung der Milchmarktstützung in einen RGVE-Beitrag auch für Milchkühe wird die Milchproduktion vermehrt an die betriebseigene Raufuttergrundlage gebunden. Die Pflege der Kulturlandschaft bleibt auch mit einem tieferen Flächenbeitrag gewährleistet. Die Vereinfachungen im Bereich des ökologischen Leistungsnachweises führen zu keiner Senkung des ökologischen Niveaus. Durch den Rückgang des allgemeinen Preisniveaus und die Erhöhung der Beiträge für die wertvollen Elemente des ökologischen Ausgleichs erhöht sich der Anreiz für ökologische Ausgleichsflächen, insbesondere für jene mit hoher ökologischer Qualität. Mit der Unterstützung von Programmen zur nachhaltigen Ressourcennutzung verbessert sich die Ressourceneffizienz und die ökologischen Beeinträchtigungen der Umwelt werden reduziert.
Strukturverbesserungen	Die Unterstützung von gemeinschaftlichen Biogasanlagen mit Investitionshilfen erhöht die Wirtschaftlichkeit der Energiegewinnung aus Biomasse. Dies hat positive Auswirkungen auf die Umwelt, weil damit die Produktion von erneuerbarer Energie gefördert wird. Im Rahmen der Projekte zur regionalen Entwicklung können auch ökologische Anliegen wie die Instandsetzung von Trockenmauern unterstützt werden, sofern diese einen Bezug zu den wirtschaftlichen Zielsetzungen (Erhöhung der regionalen Wertschöpfung) haben.

8.3.4 Alternative Regelungen

Milchwirtschaft	Sowohl die Beibehaltung auf heutigem Niveau als auch die vollständige Abschaffung der Milchpreisstützung wurden geprüft. Eine Weiterführung der heutigen Marktstützung würde bei der Aufhebung der Milchkontingentierung in erster Linie zu einer Mengenausdehnung und nicht zu einer Preisverbesserung für den Produzenten führen. Bei einer vollständigen Aufhebung der Milchstützung besteht die Gefahr eines massiven Rückgangs der Milchproduktion oder gar eines Strukturbruchs.
Obst- und Gemüsebau	Die Beibehaltung der Exportbeiträge und die Einführung eines Verarbeitungsbeitrages wurden geprüft: Mit der ersten Massnahme würde weiterhin Obstsaftkonzentrat unter dem Einstandspreis der Rohstoffe abgesetzt. Der Ersatz dieser Beihilfen durch einen Beitrag an die Obstverarbeitung würde eine neue produktgebundene Stützung bedeuten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Produktions- und Verarbeitungsbranche in keiner Weise verbessert.
Weinwirtschaft	Es wurden zwei Hauptalternativen überprüft: Die erste betrifft die direkte Überführung der "Wein-AOC" in die AOC-Regelung für die übrigen Landwirtschaftsprodukte. Die etappenweise Überführung wird vorgezogen. Es gilt vorerst die einschlägigen Weinbestimmungen zu verschärfen und anzupassen. Als zweite Alternative wurde eine totale Deregulierung des Weinmarktes überprüft. Die gewachsenen Strukturen, die zum Teil auch als Folge der bisherigen Regelung entstanden sind (Rebbaukataster, Mengenbeschränkung, usw.) sowie unsere Einbindung in den gesamteuropäischen Weinmarkt (bilaterale Verträge) lassen dies nicht zu. Die neue Regelung, insbesondere die Öffnung des Segments der Tafelweine, soll jedoch jedem Produzenten die Möglichkeit geben, sich frei und unter seiner eigenen Verantwortung zu entwickeln.
Direktzahlungen	Alternative Bezugskriterien für die allgemeinen Direktzahlungen wurden geprüft. Die Vor- und Nachteile anderer Bezugskriterien sind unter Ziff. 2.1.1.2.2 ausführlich dargestellt.
Soziale Begleitmassnahmen	Verschiedene Formen der Betriebsaufgabeentschädigung (BAE) wurden geprüft. Eine strukturell motivierte BAE, die für alle Landwirte zugänglich ist, wurde als zu teuer und zu wenig effizient beurteilt. Eine sozial motivierte Ausstiegshilfe, die nur Betrieben mit geringem Einkommen offen steht, ist aufgrund der möglichen Ungerechtigkeiten bei der Festlegung der Eintretenslimiten und der aktuell stabilen sozialen Lage der Landwirtschaft nicht nötig.
Strukturverbesserungen	Für einzelbetriebliche Projekte wurden verschiedene Eintretenskriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit geprüft. Andere Kriterien als die SAK sind schwer kalkulierbar und zu aufwändig im Vollzug. Die Beibehaltung der SAK als wichtigstes Eintretenskriterium und die gleichzeitige Differenzierung der SAK-Limiten je nach Massnahmentyp ist eine klare und pragmatische Lösung.

8.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Allgemeine wirtschaftliche Bestimmungen	Die Unterstützung regionaler Vorhaben steht sowohl in wirtschaftlicher als auch in administrativer Hinsicht im Zeichen einer grösseren Effizienz. Die stärkere Koordination der Absatzförderung geht in dieselbe Stossrichtung. Die Verteidigung der GUB/GGA auf internationaler Ebene erfolgt in Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen im Ausland, deren Tätigkeiten besser zu begleiten und zu koordinieren sind. Der Vollzug der neuen Kennzeichnungsregelungen erfolgt im Rahmen des Täuschungsschutzes durch die zuständigen kantonalen Organe.
Milchwirtschaft	Mit der Umlagerung der Mittel und zu den Direktzahlungen reduziert sich der Vollzugs- und der Kontrollaufwand. Die Datenerfassung auf Stufe Milchverwerter kann vereinfacht werden, da die Daten nur noch für statistische Zwecke verwendet werden.

Viehwirtschaft	Die Abschaffung der Unterstützung der Wollverwertung und der Exportsubventionen für Nutz- und Zuchtvieh bringt eine administrative Erleichterung.
Ackerbau	Mit der Anpassung der Marktordnungen werden weniger und bereits bewährte Instrumente angewandt. Der Vollzug wird vereinfacht und die Transparenz erhöht.
Obst- und Gemüsebau	Die Abschaffung der Exportsubventionen, die Versteigerung des Zollkontingents Tiefkühlgemüse und die Erhöhung des Kontingents für Schnittblumen sowie die Vorschläge zur Importregelung für frisches Obst und Gemüse vereinfachen den Vollzug der Stützungsmaßnahmen. Die administrativen Aufgaben der Akteure werden ebenfalls erleichtert.
Weinwirtschaft	Der Vollzug wird vereinfacht. Die neue Regelung bringt für die Produzenten mehr Freiheiten. Die Vereinfachungen im Kontrollbereich (einheitliche Kontrollen, Kontrollen aufgrund von Risikoanalyse) sind zudem für die Produzenten und die Einkellerer weniger arbeitsaufwändig.
Direktzahlungen	Durch die Umlagerung der Milchpreisstützung in RGVE-Beiträge auch für Milchkühe kann der heutige Abzug für vermarktete Milch aufgehoben werden. Zusammen mit der Angleichung der beiden bisherigen Beitragskategorien führt dies zu einer Vereinfachung im Vollzug. Auch die Vereinfachungen beim ökologischen Leistungsnachweis, die Koordination der Kontrollen sowie die Vereinfachungen bei der Datenerhebung und -administration führen zu einem einfacheren Vollzug der Massnahmen, insbesondere auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb.
Soziale Begleitmassnahmen und Strukturverbesserungen	Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen ist der Vollzug der geänderten Vorschriften im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen möglich.
Forschung und Beratung	Die Anträge zur Finanzierung einer fachlichen Begleitung von Projektinitiativen laufen über eine zentrale Anlaufstelle und führen zu einer besseren Koordination aller betroffenen Projekte.
Boden- und Pachtrecht	Die Anpassungen beim Boden- und Pachtrecht führen zu einer Reduktion des Vollzugsaufwands auf Stufe Kanton.
Familienzulagen	Die Aufhebung der Einkommensgrenze für den Bezug von Familienzulagen führt zu einer Vereinfachung bei der Administration dieser Massnahme.

8.4 Nachhaltigkeitsbeurteilung der AP 2011

8.4.1 Methodik und Indikatoren

Die Beurteilung der Entwicklung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft unter den Rahmenbedingungen der AP 2011 basiert auf dem im Agrarbericht 2001 des BLW präsentierten Konzept. Dieses ist abgestimmt auf weitere relevante Konzepte zur Nachhaltigkeitsbeurteilung (insbesondere auf das Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung, welches im Rahmen der Umsetzung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 des Bundesrates durch das Bundesamt für Raumentwicklung

(ARE) entwickelt wurde¹³⁴, sowie das Indikatorensystem MONET zur nachhaltigen Entwicklung der Schweiz¹³⁵).

Die verwendeten Indikatoren (Tabelle 57) greifen die drei zentralen Nachhaltigkeitsthemen Ressourcen (natürliche Ressourcen, Humanressourcen und reproduzierte Ressourcen), Effizienz und Gerechtigkeit auf. Je nach Nachhaltigkeitsdimension (Ökonomie, Ökologie, Soziales) haben diese Themen ein unterschiedliches Gewicht. In allen drei Dimensionen spielt die Ressourcenfrage eine zentrale Rolle. Bei der Ökologie und der Ökonomie ist zudem die Effizienz zentral, während beim Sozialen die Gerechtigkeit im Vordergrund steht.

Für die Nachhaltigkeitsbeurteilung der AP 2011 werden die Indikatoren wo sinnvoll mit Indikatoren aus dem Instrument der Nachhaltigkeitsbeurteilung des ARE (Tabelle 58) ergänzt (IDARio-Indikatoren). Im Bereich der Ökologie sind die Indikatoren provisorisch, da die eigentlichen Nachhaltigkeitsindikatoren noch nicht fertig entwickelt sind. Die räumliche Systemgrenze für die Beurteilung ist die Schweiz. Damit die Beurteilung der Auswirkungen der AP 2011 in einen sinnvollen Rahmen gestellt werden kann, wird auch die Entwicklung seit 1990 dargestellt.

Tabelle 57 Übersicht über die verwendeten BLW-Indikatoren

Dimensionen Themen	Ökonomie	Ökologie	Soziales
Ressourcen	Kapitalerneuerung	Biodiversität: Ökologische Ausgleichsflächen	Ausbildung
		Wasser: Verkauf Pflanzenschutzmittel	
	Boden (Quantität)	Boden (Qualität): Phosphor	
Effizienz	Arbeitsproduktivität (Entwicklung und internationaler Vergleich)	Stickstoffeffizienz	
		Energieeffizienz	
Gerechtigkeit			Einkommensvergleich mit übriger Bevölkerung
			Lebensqualitätsvergleich mit übriger Bevölkerung

¹³⁴ Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Massnahme 22; Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, 2004

¹³⁵ vgl. Mauch Consulting, INFRAS, Ernst Basler und Partner AG, Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, 2001 (im Auftrag der IDARio); BFS/BUWAL/ARE, MONET Schlussbericht, Methoden und Resultate, 2003; BFS, Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Indikatoren und Kommentare, 2003; Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Ein Konzept für Indikatoren der wirtschaftlichen und sozialen Dimension einer nachhaltigen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, 2001

Tabelle 58 Übersicht über die zusätzlich verwendeten IDARio-Indikatoren

Dimensionen	Ökonomie	Ökologie	Soziales
Themen			
Ressourcen	Wettbewerbsfähigkeit	-	-
Effizienz	Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit	-	-
Gerechtigkeit	Staatsverschuldung	-	-

Für die Beurteilung der Indikatoren wird die für das Projekt MONET entwickelte Symbolik verwendet:

Trend (seit 1990 bzw. Auswirkungen der AP 2011)	Bewertung
↗ Zunahme	+ Positiv (in Richtung Nachhaltigkeit)
↘ Abnahme	- Negativ (weg von der Nachhaltigkeit)
→ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral
~ Unregelmässig	□ Keine Aussage

8.4.2 Ökonomie

Kapitalerneuerung

Der Indikator zeigt, wie viele Jahre die Erneuerung des Kapitalstocks (vgl. Abschnitt 1.2.2.1.1) bei gleich bleibenden Bruttoanlageinvestitionen dauern würde (Kapitalstock zu konstanten Preisen / Bruttoanlageinvestitionen zu konstanten Preisen).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA ¹ 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	→ Keine wesentliche Veränderung	→ Keine wesentliche Veränderung	≈ Neutral

¹ HA: Handlungsachse

Mit der AP 2011 soll die Agrarpolitik auf der Linie der Reformen der neunziger Jahren weitergeführt werden. Dabei soll insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft weiter verbessert werden. Dies geschieht u.a. durch:

- eine Anpassung der Strukturen (z. B. grössere Ställe)
- die Anwendung moderner Technik (z. B. zeitsparende Anlagen wie Melkstände oder -roboter)
- die Verbesserung der Wertschöpfung durch Diversifizierung

Alle drei Ansätze erfordern Investitionen. Da der zukünftige wirtschaftliche Druck auf die Betriebe etwa gleich hoch sein dürfte wie in den vergangenen 15 Jahren, wird es auch weiterhin eine ausreichende Anzahl Betriebe geben, welche die notwendigen Rückstellungen für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen tätigen können. Sub-

sidiär werden sie dabei vom Bund im Rahmen der bestehenden Investitionsförderung weiterhin direkt, respektive mit neuen Massnahmen wie die Beiträge für landwirtschaftliche Projektinitiativen, indirekt unterstützt. Für die Investitionskredite stehen den Kantonen neben den zusätzlichen jährlichen Mitteln des Bundes rund 2 Milliarden Franken im Fonds de roulement zur Verfügung. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass die Kapitalerneuerung mit der AP 2011 auf konstantem Niveau bleiben wird.

Boden (Quantität)

Der Indikator (aus MONET) zeigt jene Fläche, die gemäss den Kriterien der Kulturlandkarte der Schweiz sehr gut bis mässig für den Ackerbau geeignet ist. Dieser Boden muss, gemäss Arealstatistik, zum günstigen Wies- und Ackerland, zum übrigen Wies- und Ackerland oder zu den Heimweiden zählen, unter 900 m ü.M. liegen und eine Hangneigung von weniger als 20 Prozent aufweisen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	↘ Abnahme	↘ Abnahme	≈ Neutral

Die Berechnungen der Agroscope FAT Tänikon betreffend die Auswirkungen der AP 2011 zeigen, dass die Landwirtschaft die ackerfähige Fläche, die ihr zur Verfügung steht, weiter bewirtschaften und pflegen wird. Da es zurzeit keine Anzeichen gibt, dass der Druck auf die ackerfähigen Böden abnehmen wird (Siedlungen, Raumbedarf für Fließgewässer), muss trotzdem mit einem weiteren Rückgang dieser Flächen gerechnet werden.

Mit der Agrarpolitik 2011 werden weiterhin ein günstiges wirtschaftliches Umfeld für die landwirtschaftliche Nutzung der Böden und ein Anreiz zur Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf diesen Flächen geschaffen. Erbringt die Landwirtschaft diese von der Gesellschaft gewünschten Leistungen, so behält auch die landwirtschaftliche Bodennutzung ihren gesellschaftspolitischen Stellenwert. Das Risiko eines weiterhin anhaltenden und irreversiblen Kulturlandverlustes wird somit reduziert. Der Schutz der ackerfähigen Böden bleibt jedoch grundsätzlich Aufgabe des Raumplanungsrechts (Sachplan Fruchtfolgeflächen).

Entwicklung der Arbeitsproduktivität

Die Arbeitsproduktivität zeigt das Verhältnis zwischen Bruttowertschöpfung zu konstanten Herstellungspreisen und dem Arbeitseinsatz (Total Jahresarbeitseinheiten) (vgl. Abschnitt 1.2.2.1.1).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Aufgrund der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Erschliessung neuer Wertschöpfungsquellen wird davon ausgegangen, dass die produzierten Mengen gehalten werden können. Mögliche Marktanteilsverluste im Inland aufgrund der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels mit der EU und der WTO sollen durch

einen Mehrabsatz im Ausland respektive durch Diversifizierung aufgefangen werden.

Der Arbeitskräfteeinsatz wird weiter abnehmen aufgrund der Rationalisierung der betrieblichen Strukturen (unterstützt durch die Massnahmen in Handlungsachse 4) und des Einsatzes arbeitssparender Technik.

Aus dem Halten der Produktionsmengen und damit der Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen sowie der weiterhin kontinuierlichen Abnahme des Arbeitseinsatzes ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsproduktivität im bisherigen Ausmass weiterentwickelt.

Langfristig tragbare Staatsverschuldung (Staatsausgaben für die Landwirtschaft, IDARio-Indikator)

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↘ Abnahme	↘ Abnahme (real)	↘ Abnahme (real)	+ Positiv

Die AP 2011 ermöglicht eine weitere Marktöffnung und damit potenzielle Wohlfahrtsgewinne, ohne dass die Staatsausgaben für die Landwirtschaft nominal steigen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes wird weiter abnehmen bei gesamthaft konstanten gesamtwirtschaftlichen Leistungen für die Öffentlichkeit (vgl. Ziff. 1.7.4).

Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit (IDARio-Indikator)

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Die AP 2011 bedingt einen noch effizienteren Einsatz von Arbeit und Kapital, weil die Erzeugerpreise weiter sinken und nur teilweise durch tiefere Preise für Vorleistungen kompensiert werden können. Im Bereich der ökologischen Ressourcen sieht die AP 2011 zur Lösung punktueller ökologischer Probleme die Möglichkeit von Programmvereinbarungen vor, welche u. a. einen effizienteren Einsatz der Inputs zum Gegenstand haben.

Wettbewerbsfähigkeit (IDARio-Indikator)

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Mit der Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und der weiteren Reduktion des Grenzschutzes (Käseabkommen Schweiz-EU, WTO) steigt der Druck auf die Preise. Der Preisabstand zur EU wird damit weiter sinken und die relative Wettbewerbsfähigkeit wird sich damit verbessern.

8.4.3 Ökologie

Stickstoffeffizienz

In der nach der OSPAR-Methode berechneten Stickstoffbilanz wird die Schweizer Landwirtschaft als ein einziger Betrieb betrachtet. Der jährliche Stickstoff-Input stammt aus Mineraldüngern, zugekauften Futtermitteln und Samen, aus Abfalldüngern und anderen Düngern sowie aus der Fixierung und Deposition von Stickstoff. Die Outputs entsprechen dem in pflanzlichen bzw. tierischen Nahrungsmitteln und anderen marktfähigen Erzeugnissen enthaltenen Stickstoff.

Die Stickstoffeffizienz ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen Input und Output nach der N-Bilanz, wobei der Output in Prozenten des Inputs ausgedrückt wird. Effizienzverbesserungen vermindern u.a. den Anteil Stickstoff, der in Form von Ammoniak in die Luft entweicht oder als Nitrat ins Grundwasser ausgewaschen wird. Es wird geschätzt, dass mit den Bedingungen der heutigen Landwirtschaft die N-Effizienz aufgrund der natürlich bedingten Prozessabläufe auf maximal etwa 30 Prozent gesteigert werden kann (vgl. Ziff. 1.2.1.2.2).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2, und 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Es kann erwartet werden, dass die Tierzahl leicht sinken wird und somit etwas weniger Hofdünger anfällt als heute. In verschiedenen Bereichen, wie z. B. in der Milchviehhaltung, wird der technische Fortschritt zu partiellen Effizienzsteigerungen führen. Die geplante Änderung bezüglich Nährstoffbilanzen bei den ÖLN-Vorschriften zwingt Betriebe mit hohem Hofdüngeranfall zu einer effizienteren N-Verwendung. Zusätzlich setzt das Programm „Nachhaltige Ressourcennutzung“ Anreize zu weiteren Effizienzsteigerungen. Die N-Effizienz wird daher bis 2011 weiter steigen.

Phosphor

Die Phosphorbilanz und deren Effizienz bemessen sich nach derselben Methode wie beim Stickstoff (vgl. Ziffer 1.2.1.2.2).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2, und 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Die P-Effizienz wird durch die gleichen Entwicklungen beeinflusst wie die N-Effizienz. Deshalb ist auch hier eine Effizienzverbesserung zu erwarten.

Energieeffizienz

Die Energieeffizienz der schweizerischen Landwirtschaft lässt sich nach der vom Service romand de vulgarisation agricole entwickelten Ökobilanz-Methode berechnen. Der Energieverbrauch berechnet sich auf Grund der Energie aus nicht erneuerbaren Quellen (Elektrizität, fossile Energieträger), die in Gebäuden und Maschi-

nen, sowie Düngern, Pestiziden, Futtermitteln und Samen enthalten ist. Das Verhältnis zwischen diesem Energieverbrauch und der produzierten Nahrungsenergie ergibt die Energieeffizienz.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	→ Keine wesentliche Veränderung	↗ Zunahme	+ Positiv

Bei der Energieeffizienz wird in den nächsten Jahren die Stagnation überwunden. Dazu tragen einerseits Änderungen im Bereich Energiebesteuerung bei, andererseits setzt innerhalb der AP 2011 das Programm „Nachhaltige Ressourcennutzung“ Anreize zu Effizienzsteigerungen.

Pflanzenschutzmittelverkäufe

Gesamtmenge der verkauften Pflanzenschutzmittel in Tonnen Wirkstoffe (vgl. Ziffer 1.2.1.2.2).

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2 und 3)	Auswirkung AP 2011
↘ Abnahme	↘ Abnahme	↘ Abnahme	+ Positiv

Der weitere technische Fortschritt, der wirtschaftliche Druck und die Strukturveränderungen wirken in Richtung einer weiteren, leichten Reduktion des Verkaufs von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen. Ausserdem setzt innerhalb der AP 2011 das Programm „Nachhaltige Ressourcennutzung“ Anreize zu Effizienzsteigerungen.

Ökologische Ausgleichsflächen

Anrechenbare ökologische Ausgleichsflächen (mit und ohne Beiträge) ohne Hochstamm-Obstbäume nach Landwirtschaftszonen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 2 und 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↗ Zunahme	↗ Zunahme	+ Positiv

Der Rückgang der Produktpreise erhöht die Attraktivität von ökologischen Ausgleichsflächen, für die Beiträge bezahlt werden. Dadurch wird es zu einer leichten Ausdehnung der ökologischen Ausgleichsfläche kommen. Die Entwicklung der Biodiversität braucht Zeit. 2013 wird ein Teil der ökologischen Ausgleichsflächen lange genug so bewirtschaftet sein, dass sich insgesamt auch die Qualität verbessern wird. Die Beteiligung an ÖQV-Projekten wird weiter zunehmen. Innerhalb der AP 2011 werden bei den Ökobeiträgen Mittel hin zu mehr Qualität verschoben. Ausserdem setzt das Programm „Nachhaltige Ressourcennutzung“ weitere Anreize, um die wilde und die Agro-Biodiversität zu erhalten und zu fördern.

8.4.4 Soziales

Ausbildung

Der Indikator bezieht sich auf die Anteile der Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen mit praktischer Erfahrung, mit Grundausbildung und mit weiterführender Ausbildung. Bezüglich Nachhaltigkeit ist es positiv zu werten, wenn die Anteile mit Ausbildung zunehmen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 2 und 3)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	keine Aussage möglich da nur eine Messung	↗ Zunahme	≈ Neutral

In den nächsten Jahren wird der Druck zur Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit anhalten. Entsprechend werden die fachlichen Anforderungen an die Betriebsleiterinnen und -leiter weiter steigen. Aufgrund der heutigen Lehrlingszahlen ist zu erwarten, dass mittelfristig (Zeithorizont 30 Jahre) rund 25 000 ausgebildete Landwirtinnen und Landwirte zur Verfügung stehen werden. Weil die Zahl der Betriebe kontinuierlich abnimmt, kann davon ausgegangen werden, dass mit dieser Zahl Ausgebildeter genügend Wissen für das Betreiben einer professionellen Landwirtschaft vorhanden sein wird. Der Anteil der gut ausgebildeten Bewirtschafter dürfte im Vergleich zu heute noch steigen.

Einkommensvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Der Indikator ist definiert als das Verhältnis zwischen Arbeitsverdienst je FJAE und Vergleichslohn (vgl. Ziff. 1.2.1.3.1). Aus Nachhaltigkeitssicht wäre es optimal, wenn das Verhältnis 1 beträgt und dieses im Zeitablauf konstant bleibt.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 1990 - 2004	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 2, 3 und 4)	Auswirkung AP 2011
↗ Zunahme	↘ Abnahme	→ Konstant bis ↘ Abnahme	– Negativ

Da der Arbeitsverdienst von in der Landwirtschaft tätigen Personen nur fast die Hälfte des Vergleichslohns beträgt, ist aus der Nachhaltigkeitsperspektive eine Abnahme der Einkommensdisparitäten wünschbar. Je nachdem wie schnell der Strukturwandel abläuft, kann mit der Agrarpolitik 2011 das Einkommen pro Betrieb mindestens nominal, bestenfalls real stabil gehalten werden. Steigt der Vergleichslohn wie in den vergangenen Jahren weiter an, bedeutet dies, dass sich der Indikator im besten Fall konstant entwickelt. In absoluten Werten ist von einer Zunahme der Einkommensdifferenz auszugehen.

Lebensqualitätsvergleich mit der übrigen Bevölkerung

Mit diesem Indikator wird die Lebensqualität der landwirtschaftlichen Bevölkerung anhand von 12 Themen (Erwerbsarbeit, Ausbildung, Weiterbildung, Einkommen, allgemeiner Lebensstandard, Familie, soziales Umfeld, stabile Rahmenbedingungen, Freizeit, Gesundheit, genügend Zeit, kulturelles Angebot) mit jener der übrigen Bevölkerung verglichen.

Richtung Nachhaltigkeit	Trend 2001 – 2005	Trend 2005-13 (inkl. Auswirkung AP 2011, HA 1, 2, 3, 4 und 5)	Auswirkung AP 2011
→ Konstant	↗ Zunahme	→ Konstant	≈ Neutral

Die landwirtschaftliche Bevölkerung ist trotz des wirtschaftlichen Drucks mit den Lebensumständen zufrieden. Die im Frühjahr 2005 durchgeführte Befragung zeigt, dass ihre Zufriedenheit insgesamt höher ist als im Jahr 2001. Die guten Einkommensergebnisse der Jahre 2003 und 2004 dürften mit zu diesem erfreulichen Resultat beigetragen haben. Insgesamt hat sich die Zufriedenheit in den Lebensbereichen zwischen landwirtschaftlicher und nicht bäuerlicher Bevölkerung angeglichen, insbesondere beim Einkommen und den stabilen Rahmenbedingungen. Immer noch gross sind die Unterschiede bei Freizeit und genügend Zeit. Da der wirtschaftliche Druck mit der AP 2011 etwa gleich hoch sein wird wie in den Jahren der Befragung ist davon auszugehen, dass die Bauernfamilien ihre Lebensqualität auch künftig gleich gut einstufen werden.

8.4.5 Bilanz

Während bei der Ökologie aus einer Nachhaltigkeitsperspektive durchwegs positive Entwicklungen zu erwarten sind und auch der Beitrag der AP 2011 dazu immer positiv ist, ist das Bild bei der Ökonomie und beim Sozialen gemischt. Während sich zentrale ökonomische Indikatoren mit Unterstützung der AP 2011 verbessern dürften, zeichnet sich eine negative Entwicklung bei den ackerfähigen Flächen ab, deren Verfügbarkeit für die Erbringung der Leistungen der Landwirtschaft entscheidend ist. Diese Entwicklung ist allerdings nicht eine Folge der AP 2011. Beim Sozialen ist die Einkommensentwicklung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung negativ, hier ist die AP 2011 respektive die finanzielle Mittelausstattung der agrarpolitischen Instrumente mitverantwortlich. Die Zufriedenheit mit den Lebensumständen dürfte hingegen trotz der negativen Entwicklung beim Einkommen gleich bleiben.

Tabelle 59 Auswirkungen der AP 2011 auf die Nachhaltigkeit

Dimensionen	Indikatoren	Auswirkung der AP 2011 auf die Nachhaltigkeit
Ökonomie	Kapitalerneuerung	≈ Neutral
	Boden (Quantität)	≈ Neutral
	Arbeitsproduktivität	+ Positiv
	Staatsverschuldung (Staatsausgaben)	+ Positiv
	Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit	+ Positiv
	Wettbewerbsfähigkeit	+ Positiv
Ökologie	Stickstoffeffizienz	+ Positiv
	Phosphor	+ Positiv
	Energieeffizienz	+ Positiv
	Pflanzenschutzmittelverkauf	+ Positiv
	Ökologische Ausgleichsflächen	+ Positiv

Dimensionen	Indikatoren	Auswirkung der AP 2011 auf die Nachhaltigkeit
Soziales	Ausbildung	≈ Neutral
	Einkommensvergleich	– Negativ
	Lebensqualitätsvergleich	≈ Neutral

**Bundesgesetz
über die Landwirtschaft
(Landwirtschaftsgesetz, LwG)**

Entwurf Vernehmlassung

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹,
beschliesst:*

I

Das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998² wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 1 bis 3

¹ Der Bund kann nationale, überregionale oder regionale, gemeinschaftliche Massnahmen der Produzenten, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen.

² Es werden Beiträge von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten an die Kommunikationsmassnahmen sowie an die Marktforschung gewährt.

³ Der Bundesrat legt die Kriterien für die Verteilung der Mittel fest. Er fördert dabei besonders die Realisierung gesamtwirtschaftlich koordinierter Massnahmen.

⁴ Gewähren die Kantone für dieselben Massnahmen Beiträge, so werden diese von den anrechenbaren Kosten der Massnahmen abgezogen.

Art. 16^{bis} Verteidigung der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene

¹ Der Bund unterstützt Branchen- und Produzenten- oder Verarbeiterorganisationen bei der Verteidigung der schweizerischen Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben auf internationaler Ebene.

² Er kann einen Teil der Verfahrenskosten übernehmen, die den schweizerischen Vertretungen im Ausland auf Gesuch von Branchen- oder Produzenten- oder Verarbeiterorganisationen zur Verteidigung von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben entstehen.

1 BBl
2 SR 910.1

Art. 22^{bis} Verteilung des Zollkontingentes Kartoffeln

Das Zollkontingent für Kartoffeln, inklusive Saatkartoffeln und Kartoffelprodukte, wird versteigert.

4. Abschnitt (Art. 26)

Aufgehoben

Art. 36b Abs. 1

¹ Die Produzentinnen und Produzenten dürfen ihre Milch nur einem Milchverwerter, einer Produzentengemeinschaft oder einer Produzentenorganisation verkaufen.

3. Abschnitt (Art. 37)

Aufgehoben

Art. 44

Aufgehoben

Art. 51^{bis}

Aufgehoben

Art. 54 Zucker

¹ Um eine angemessene Versorgung mit inländischem Zucker sicherzustellen, kann der Bund für die Produktion von Zuckerrüben Beiträge ausrichten.

² Die Zuckerfabriken gewähren dem Bund Einblick in die Jahresrechnung.

Art. 56 Ölsaaten und Körnerleguminosen

Um eine angemessene Versorgung mit inländischen pflanzlichen Ölen und Proteinen sicherzustellen, kann der Bund für die Produktion von Ölsaaten und Körnerleguminosen Beiträge ausrichten.

Art. 57

Aufgehoben

Gliederungstitel „1. Abschnitt: Weinbau“ vor Art. 60

Aufgehoben

Art. 63 Kennzeichnung und Klassifizierung

¹ Der Bundesrat legt die Anforderungen für die Kennzeichnung als Wein mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung, Landwein und Tafelwein fest, insbesondere bezüglich Qualität (natürlicher Mindestzuckergehalt, Rebsortenwahl, oenologische Verfahren usw.), Menge (Ertrag pro Flächeneinheit) und geografischem Gebiet.

² Er kann die Kantone ermächtigen, zusätzliche Kennzeichnungsanforderungen für Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und Landweine, die auf ihrem Gebiet produziert wurden, festzulegen. Er legt die entsprechenden Grundsätze fest.

³ Er kann weinspezifische Begriffe definieren, insbesondere für traditionelle Bezeichnungen, und deren Verwendung regeln.

⁴ Er erlässt Vorschriften für die Deklassierung von Weinen, welche die Anforderungen an Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und Landweine nicht erfüllen.

⁵ Für die Bezeichnungen von Weinen mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung und Herkunftsangaben gelten die Artikel 16, Absätze 6, 6^{bis} und 7 sowie 16^{bis} sinngemäss.

Art. 64 Kontrollen

¹ Zum Schutz der Bezeichnungen und Kennzeichnungen muss, wer Wein produziert, einkellert oder damit handelt:

- a. die Einkellerung melden;
- b. ein Kellerbuch führen und darin alle Kellervorgänge und Transaktionen eintragen;

² Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, insbesondere für Weinhandelsbetriebe, die nur mit in Flaschen abgefüllten Weinen handeln und keine Ein- und Ausfuhren tätigen, sofern diese Ausnahmen den Schutz der Bezeichnungen und Kennzeichnungen nicht beeinträchtigen.

³ Er legt die Auflagen für die Produktion, die Einkellerung und den Weinhandel fest.

⁴ Er bestimmt ein Kontrollorgan, legt seine Aufgaben fest und regelt die Finanzierung der Kontrolle.

⁵ Er kann die Verwendung eines Vermarktungskennzeichens vorschreiben und regelt dessen Erwerb.

Art. 65

Aufgehoben

2. Abschnitt (Art. 67 – 69)

Aufgehoben

Art. 73 Abs. 5 Bst. d

Aufgehoben

4. Kapitel: Förderung der nachhaltigen Ressourcennutzung

Art. 77a (neu)

¹ Der Bund leistet im Rahmen der bewilligten Kredite befristete Beiträge an Projekte und Massnahmen zu einer Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen, wenn eine regionale oder branchenspezifische Trägerschaft die erforderlichen Massnahmen aufeinander abgestimmt hat.

² Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der ökologischen und agronomischen Wirkung sowie der Steigerung der Effizienz im Einsatz von Stoffen und Energie. Sie beträgt höchstens 80% der anrechenbaren Kosten für die Realisierung der Projekte und Massnahmen.

³ Die Beiträge werden an die Trägerschaft ausgerichtet.

⁴ Gewährt der Bund für die gleichen Massnahmen auf derselben Fläche gleichzeitig Beiträge nach diesem Gesetz, nach dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz³ oder Abgeltungen nach dem Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991⁴, so werden diese Beiträge von den anrechenbaren Kosten abgezogen.

Art. 78 Abs. 2

² Die Kantone können Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen eines bäuerlichen Betriebes Betriebshilfe gewähren, um unverschuldete oder aus veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgte finanzielle Bedrängnis zu beheben oder zu verhindern.

Art. 79 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Betriebshilfe kann auch bei einer Betriebsaufgabe zur Umwandlung bestehender Investitionskredite oder rückerstattungspflichtiger Beiträge in ein zinsloses Darlehen gewährt werden, sofern die Verschuldung nach der Gewährung des Darlehens tragbar ist.

Art. 80 Abs. 1 Einleitungssatz

¹ Betriebshilfedarlehen nach Art. 79 Absatz 1 werden in der Regel gewährt, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

³ SR 451

⁴ SR 814.20

Art. 82 **Rückerstattung bei gewinnbringender Veräusserung**

Wird der Betrieb oder ein Betriebsteil gewinnbringend veräussert, so ist der noch ausstehende Teil des Darlehens zurückzuzahlen.

Art. 88 Sachüberschrift

Voraussetzungen für umfassende gemeinschaftliche Massnahmen

Art. 89 Abs. 2

² Der Bundesrat kann ein niedrigeres Arbeitsaufkommen festlegen, als nach Absatz 1 Buchstabe a erforderlich ist:

- a. zur Sicherung der Bewirtschaftung oder einer genügenden Besiedlungsdichte;
- b. bei Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich.

Art. 91 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. b

¹ Wird der Betrieb oder der unterstützte Betriebsteil gewinnbringend veräussert, so besteht für Investitionshilfen an einzelbetriebliche Massnahmen folgende Rückzahlungspflicht:

- b. Ausstehende Teile von Darlehen sind zurückzuzahlen.

Art. 97 Abs. 3 und 4

³ Er legt das Projekt öffentlich auf und macht es im kantonalen Publikationsorgan bekannt. Keine Publikation erfolgt bei Projekten, für welche nach eidgenössischem oder kantonalem Recht weder eine Konzession noch eine Baubewilligung nötig ist.

⁴ Er gibt bei den im kantonalen Publikationsorgan bekannt gegebenen Projekten den Organisationen, die aufgrund der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Umweltschutz und die Wanderwege legitimiert sind, Gelegenheit zur Einsprache.

Art. 98 **Bereitstellung der Mittel**

Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Beiträge nach Artikel 93 Absatz 1 zugesichert werden dürfen.

Art. 107 Abs. 1 Bst. b und d (neu)

¹ Investitionskredite werden insbesondere gewährt für:

- b. Bauten, Einrichtungen und Maschinen, welche Produzenten oder Produzentinnen in gemeinsamer Selbsthilfe erstellen oder anschaffen, um ihre Betriebe

be zu rationalisieren, um die Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung in der Region erzeugter Produkte zu erleichtern oder zur Energiegewinnung aus Biomasse;

- d. Projekte zur regionalen Entwicklung nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c.

Art. 115 Abs. 2 (neu)

² Sie können kommerzielle Dienstleistungen anbieten. Das Angebot muss folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Die Dienstleistungen müssen in einem engen Zusammenhang mit den Forschungsbereichen oder den Vollzugsaufgaben der Forschungsanstalt stehen;
- b. Die Dienstleistungen dürfen nicht unter den Gestehungskosten erbracht und nicht mit Erträgen aus dem Grundangebot verbilligt werden.

Art. 136 Abs. 3a (neu)

^{3a} Der Bund kann beratende Tätigkeiten bei der Vorabklärung für regionale Projektinitiativen unterstützen.

Art. 147 Abs. 3 (neu)

³ Das Gestüt kann kommerzielle Dienstleistungen anbieten. Das Angebot muss folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Die Dienstleistungen müssen in einem engen Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Gestütes stehen;
- b. Die Dienstleistungen dürfen nicht unter den Gestehungskosten erbracht und nicht mit Erträgen aus dem Grundangebot verbilligt werden;

Art. 169 Abs. 1 Bst. h, i und j (neu)

¹ Bei Widerhandlungen gegen dieses Gesetz, dessen Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen können folgende Verwaltungsmassnahmen ergriffen werden:

- h. Belastung mit einem Betrag, der höchstens dem Brutto-Erlös der zu Unrecht in Verkehr gebrachten Produkte oder der Höhe der unrechtmässig verlangten oder ausgelösten Beiträge entspricht;
- i. Belastung mit einem Betrag bis höchstens 5'000 Franken bei Verletzung von Melde- oder Aufzeichnungspflichten;
- j. Belastung mit einem Betrag bis höchstens 1'000'000 Franken bei Verletzung der Bestimmungen und Auflagen über den frühzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung.

Art. 169 Abs. 2 (neu)

² Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes können zusätzlich folgende Massnahmen ergriffen werden:

- a. Verbot der Verwendung und des Inverkehrbringens von Produkten oder Bezeichnungen;
- b. Einziehung und Vernichtung.

Art. 170 Abs. 3 (neu)

³ Der Bundesrat regelt die Kürzungen bei Verletzung von Vorschriften im Bereich der Direktzahlungen.

Art. 172 *Vergehen*

¹ Wer eine geschützte Ursprungsbezeichnung oder eine geschützte geographische Angabe nach Artikel 16 oder eine Kennzeichnung oder Klassierung nach Artikel 63 widerrechtlich verwendet, wird auf Antrag mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder Busse bis zu 100'000 Franken bestraft. Das Antragsrecht steht auch dem vom Bundesrat nach Artikel 64 Absatz 4 beauftragten Kontrollorgan zu.

² Wer gewerbsmässig handelt, wird von Amtes wegen verfolgt. Die Strafe ist Gefängnis bis zu fünf Jahren oder Busse bis zu 600'000 Franken.

Art. 173 Abs. 1 Bst. i.

- i. die Verwendungsanweisungen nach Artikel 159 oder die Verwendungsvorschriften, -beschränkungen oder -verbote nach Artikel 159a nicht einhält;

*Art. 179 Abs. 2 erster Satz (betrifft nur den französischen Text)**Art. 181 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)*

¹ Soweit es der Vollzug dieses Gesetzes, der Ausführungsbestimmungen oder der gestützt darauf erlassenen Verfügungen erfordert, ordnen die Vollzugsorgane die erforderlichen Kontrollmassnahmen und Erhebungen an.

^{1bis} Der Bundesrat kann Vorschriften erlassen, damit beim Vollzug dieses Gesetzes und von weiteren die Landwirtschaft betreffenden Gesetzen eine einheitliche, gemeinsame und aufeinander abgestimmte Kontrolltätigkeit und der notwendige Informationsaustausch unter den zuständigen Kontrollorganen gewährleistet ist.

Art. 185 Abs. 5 und 6 (neu)

⁵ Der Bund kann die Daten durch ein vernetztes, automatisiertes und zentral verwaltetes System erheben und durch ein Abrufverfahren den zuständigen Vollzugsstellen sowie weiteren Berechtigten zugänglich machen.

⁶ Er kann Daten über administrative Untersuchungen und Sanktionen sowie strafrechtliche Verfolgungen bearbeiten und diese bei Bedarf zu Kontroll- und Ermittlungszwecken durch ein Abrufverfahren den zuständigen Vollzugsorganen zugänglich machen.

Art. 187c Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

¹ Weine des Jahrgangs 2007 und früherer Jahrgänge können nach bisherigem Recht verarbeitet und gekennzeichnet werden. Sie können an die Konsumenten und Konsumentinnen abgegeben werden bis die Vorräte aufgebraucht sind.

² Die Zollkontingentsanteile bei Kartoffeln werden für das Kontingentsjahr 2008 zu 50 Prozent nach bisherigem Recht und zu 50 Prozent durch Versteigerung zugeteilt.

³ Die Verarbeitung der Zuckerrübenenernte 2008 richtet sich nach bisherigem Recht.

Art. 188 Abs. 3

³ Die Artikel 39-42 gelten bis zum 31. Dezember 2008.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesgesetz
über das bäuerliche Bodenrecht
(BGBB)**

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁵,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991⁶ über das bäuerliche Bodenrecht wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. c

Aufgehoben

Art. 5 Bst. a

Die Kantone können:

a. landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Artikel 7 hinsichtlich der Standardarbeitskräfte nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen; die minimale Betriebsgrösse ist dabei in einem Bruchteil einer Standardarbeitskraft festzulegen und darf 0,75 Standardarbeitskräfte nicht unterschreiten;

Art. 7 Abs. 1

¹ Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens 1,25 Standardarbeitskräfte nötig sind. Der Bundesrat legt die Faktoren und die Werte für die Berechnung einer Standardarbeitskraft in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsrecht fest.

Art. 9 Selbstbewirtschafter

¹ Selbstbewirtschafter ist, wer fähig ist, den Boden zu bearbeiten und diesen selber bewirtschaftet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, zu-

⁵ BBl ...

⁶ SR 211.412.11

dem die Fähigkeiten besitzt, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um es persönlich zu leiten.

²Aufgehoben

Art. 58 Abs. 2

² Landwirtschaftliche Grundstücke dürfen nicht in Teilstücke unter 25 Aren aufgeteilt werden (Zerstückelungsverbot). Für Rebgrundstücke beträgt diese Mindestfläche 15 Aren. Die Kantone können grössere Mindestflächen festlegen.

Art. 62 Bst. f

Keiner Bewilligung bedarf der Erwerb:

- f. zum Zweck der Grenzberichtigung oder der Grenzverbesserung;

Art. 63 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2

Aufgehoben

Art. 64 Abs. 1 Bst. f

Aufgehoben

Art. 66

Aufgehoben

Art. 69

Aufgehoben

4. Titel (Art. 73-79)

Aufgehoben

II

Art. 92

5. Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979⁷ über die Raumplanung wird wie folgt geändert:

⁷ SR 700

Art. 24b Abs. 1, 1^{bis} (neu), 2 und 4

¹ Landwirtschaftliche Betriebe, für deren Bewirtschaftung ein Arbeitsaufkommen von mindestens 0,75 Standardarbeitskräften erforderlich ist, können einen betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb einrichten. Im Berg- und Hügellgebiet können die Kantone diese Möglichkeit auch Betrieben eröffnen, für deren Bewirtschaftung ein geringeres Arbeitsaufkommen, mindestens aber ein solches von 0,5 Standardarbeitskräften erforderlich ist. Die Anforderung nach Artikel 24 Buchstabe a muss nicht erfüllt sein.

^{1bis} Der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb muss in bestehenden Bauten und Anlagen eingerichtet werden, die für die Landwirtschaft nicht mehr benötigt werden. Steht dafür in den bestehenden Bauten und Anlagen kein oder zu wenig Raum zur Verfügung, so dürfen massvolle Erweiterungen zugelassen werden. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

² Der Nebenbetrieb darf nur vom Bewirtschafter oder von der Bewirtschafterin des landwirtschaftlichen Betriebs oder von der Lebenspartnerin oder dem Lebenspartner geführt werden.

⁴ Der nichtlandwirtschaftliche Nebenbetrieb und der landwirtschaftliche Hauptbetrieb bilden eine untrennbare Einheit. Die Bewilligung fällt dahin, sobald die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Die zuständige Behörde stellt dies durch Verfügung fest und trifft die notwendigen Anordnungen. Sie kann einem andern Landwirtschaftsbetrieb die Weiterführung des Nebenbetriebs bewilligen, sofern dieser die Bewilligungsvoraussetzungen dieses Artikels erfüllt und ihm die entsprechenden Bauten und Anlagen zu Eigentum übertragen werden.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesgesetz
über die landwirtschaftliche Pacht
(LPG)**

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁸,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985⁹ über die landwirtschaftliche Pacht wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. b

¹ Dieses Gesetz gilt für die Pacht:

- b. von landwirtschaftlichen Gewerben im Sinne der Artikel 5 und 7 Absätze 1, 2, 3 und 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991¹⁰ über das bäuerliche Bodenrecht;

Art. 2a (neu) Grundstücke in der Bauzone

Dieses Gesetz gilt nicht für die Pacht von landwirtschaftlichen Grundstücken, wenn der Pachtgegenstand vollständig in einer Bauzone nach Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979¹¹ über die Raumplanung liegt.

Art. 7 Abs. 3 Bst. a

Aufgehoben

Art. 10 Pachtzinsanpassung bei Änderung der Berechnungsgrundlagen

Jede Partei kann verlangen, dass für ein landwirtschaftliches Gewerbe der Ertragswert neu festgesetzt und der Pachtzins auf Beginn des folgenden Pachtjahres angepasst wird, wenn der Bundesrat die Ansätze für die Bemessung des zulässigen Pachtzinses anpasst oder wenn die allgemeinen Grundlagen für die Schätzung des Ertragswerts ändern.

⁸ BBl ...

⁹ SR 221.213.2

¹⁰ SR 211.412.11

¹¹ SR 700

Art. 11 Pachtzinsanpassung bei Änderung der Umstände

¹Wird der Wert eines verpachteten landwirtschaftlichen Gewerbes infolge eines Naturereignisses, von Bodenverbesserungen, Vergrösserung oder Verminderung der Fläche, Neu- oder Umbauten, Abbruch oder Stilllegung eines Gebäudes oder anderer Umstände dauerhaft verändert, so kann jede Partei verlangen, dass der Ertragswert neu festgesetzt und der Pachtzins auf Beginn des folgenden Pachtjahres angepasst wird.

²Während der Pachtdauer kann jede Partei schriftlich verlangen, dass der Pachtzins für ein landwirtschaftliches Grundstück auf Beginn des folgenden Pachtjahres angepasst wird, wenn sich die Umstände, insbesondere diejenigen, die den Wert gemäss Absatz 1 bestimmen, geändert haben.

Art. 27 Abs. 2 Bst. e

Aufgehoben

Art. 31 Abs. 2 Bst. b

Aufgehoben

2. Abschnitt (Art. 33-35)

Aufgehoben

*Gliederungstitel vor Art. 36 (neu)***2. Abschnitt: Pachtzins für Gewerbe***Art. 36 Abs. 1*

¹Der Pachtzins für landwirtschaftliche Gewerbe unterliegt der behördlichen Kontrolle; er darf das zulässige Mass nicht übersteigen.

Gliederungstitel vor Art. 37

Aufgehoben

Art. 37 Bst. a

Der Pachtzins für landwirtschaftliche Gewerbe setzt sich zusammen aus:

- a. einer angemessenen Verzinsung des Ertragswerts nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991¹² über das bäuerliche Bodenrecht;

¹² SR 211.412.11

Art. 38

Aufgehoben

Art. 40 Abs. 2

Aufgehoben

Gliederungstitel vor Art. 42

Aufgehoben

Art. 43

Aufgehoben

Art. 44 Abs. 1 und 3

¹ Die Bewilligungsbehörde entscheidet, ob der vereinbarte Pachtzins für das landwirtschaftliche Gewerbe zulässig ist.

³ Sie eröffnet ihren Entscheid den Parteien.

Art. 45 Abs. 1

¹ Die Vereinbarung über den Pachtzins eines landwirtschaftlichen Gewerbes ist nichtig, soweit dieser das durch die Behörde festgesetzte Mass übersteigt.

Gliederungstitel vor Art. 45a (neu)

3. Abschnitt : Pachtzins von landwirtschaftlichen Grundstücken

Art. 45a (neu) Missbräuchlicher Pachtzins

¹ Ein Pachtzins ist missbräuchlich, wenn der Verpächter einen übersetzten Ertrag aus dem Pachtgegenstand erzielt.

² Er ist in der Regel nicht missbräuchlich, wenn er:

- a. im Rahmen der regional üblichen Pachtzinse liegt;
- b. durch zusätzliche Vorteile, die dem Pächter durch die Pacht des Grundstücks entstehen, begründet ist;
- c. durch besondere Ausgaben des Verpächters für den Unterhalt oder die Verbesserung des Pachtgegenstands begründet ist.

Art. 45b (neu) Erhöhung des Pachtzinses

Der Verpächter kann dem Pächter innerhalb der ordentlichen Kündigungsfrist schriftlich eine Erhöhung des Pachtzinses für ein landwirtschaftliches Grundstück auf Beginn der neuen Pachtdauer mitteilen. Auf Verlangen ist die Erhöhung zu begründen.

Art. 45c (neu) Anfechtung des Pachtzinses

¹ Der Pächter kann den anfänglichen Pachtzins eines landwirtschaftlichen Grundstücks sowie die Anpassung oder Erhöhung dieses Pachtzinses bei der zuständigen Behörde nach Artikel 53 Buchstabe a anfechten.

² Die Anfechtungsfrist beträgt drei Monate ab Inkrafttreten des Pachtvertrags oder ab Erhalt der schriftlichen Mitteilung der Anpassung oder Erhöhung des Pachtzinses.

³ Anstelle einer Anfechtung der Anpassung oder Erhöhung des Pachtzinses hat der Pächter das Recht, den Pachtvertrag während derselben Frist auf das Ende der Mindestdauer der laufenden Pachtdauer zu kündigen.

Art. 45d (neu) Folgen einer Anfechtung

¹ Wird der Pachtzins angefochten, so bleibt der bisherige Pachtzins während des Anfechtungsverfahrens in Kraft. Vorbehalten sind vorläufige Massnahmen der Behörde.

² Die Behörde entscheidet über die Anfechtung und setzt einen zu hohen Pachtzins auf einen nichtmissbräuchlichen Betrag herab.

³ Die Nichtigkeit der Vereinbarung über den Pachtzins beeinträchtigt die Gültigkeit des Pachtvertrags nicht.

*Gliederungstitel vor Art. 46 (neu)***Zwingende Bestimmungen***Art. 46* Nichtige Abreden

Die Vertragsparteien können auf die Rechte, die ihnen nach diesem Kapitel zustehen, nicht zum voraus verzichten.

Art. 49 Abs. 1

¹ Eine Partei, die ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der zuständigen Behörde feststellen lassen, ob die Verkürzung der Pachtdauer, die parzellenweise Verpachtung oder der Pachtzins eines landwirtschaftlichen Gewerbes genehmigt werden kann.

Art. 53 Bst. a und b

Die Kantone bezeichnen:

- a. die für die Bewilligungen sowie für die Entscheide bei Anfechtung des Pachtzinses landwirtschaftlicher Grundstücke zuständigen Behörden;
- b. *Aufgehoben*

6. Kapitel (Art. 54-57)

Aufgehoben

Art. 60b (neu) Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

¹ Verträge über die Pacht landwirtschaftlicher Grundstücke, deren Pachtgegenstand vollständig in einer Bauzone nach Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979¹³ über die Raumplanung RPG liegt, behalten ihre Gültigkeit während der gesetzlichen Pachtdauer, einer längeren vertraglichen Dauer oder einer gerichtlich verlängerten Pachtdauer.

² Verträge über die Pacht landwirtschaftlicher Betriebe, die den Anforderungen hinsichtlich der Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes (Art. 1 Abs. 1 Bst. b) nicht mehr genügen, behalten ihre Gültigkeit während der gesetzlichen Pachtdauer, einer längeren vertraglichen Dauer oder einer gerichtlich verlängerten Pachtdauer.

³ Laufende Einspracheverfahren gegen den Pachtzins eines landwirtschaftlichen Grundstücks werden nach bisherigem Recht durchgeführt. Für die Folgen von Anfechtungsverfahren gegen den Pachtzins für ein landwirtschaftliches Grundstück gilt Artikel 45 nach bisherigem Recht.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹³ SR 700

**Bundesgesetz
über die Familienzulagen
in der Landwirtschaft
(FLG)**

Entwurf Vernehmlassung

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹⁴,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952¹⁵ wird wie folgt geändert:

Ersatz eines Ausdrucks

Im Gliederungstitel vor Art. 5 sowie in den Artikeln 5 Abs.1, 8, 10 Abs. 1, 2 und 3, 14 Abs. 2, 19, 20 Sachüberschrift und Abs. 1 sowie 24 Abs. 1 und 2 wird der Ausdruck „Kleinbauer“ durch „selbständigerwerbender Landwirt“ ersetzt.

Art. 2

³ Die Kinderzulage wird für jedes Kind im Sinne von Artikel 9 ausgerichtet. Sie beträgt im Talgebiet 185 Franken und im Berggebiet 205 Franken im Monat.

Art. 5

² *Aufgehoben*

³ Der Bundesrat bestimmt die Begriffe der haupt- und nebenberuflichen Tätigkeit und des Älplers.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 7

¹ Die Familienzulage für selbständigerwerbende Landwirte besteht in der Kinderzulage für jedes Kind im Sinne von Artikel 9. Sie beträgt im Talgebiet 185 Franken und im Berggebiet 205 Franken im Monat.

¹⁴ BBl

¹⁵ SR 836.1

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesgesetz
über Lebensmittel
und Gebrauchsgegenstände
(Lebensmittelgesetz, LMG)**

Entwurf Vernehmlassung

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹⁶,
beschliesst:*

I

Das Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992¹⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 17 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 17a **Bewilligungs- und Meldepflicht**

¹ Betriebe, die Lebensmittel tierischer Herkunft herstellen, behandeln oder lagern, bedürfen einer Betriebsbewilligung des Kantons.

² Andere Betriebe, welche mit Lebensmitteln umgehen, müssen ihre Tätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörde melden.

³ Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen für Betriebe:

- a. die im Bereich der Primärproduktion tätig sind; oder
- b. in denen Tätigkeiten ausgeübt werden, die für die Lebensmittelsicherheit ein geringes Risiko darstellen.

Art. 23 Abs. 2^{bis} (neu) und 4

^{2bis} Wer feststellt, dass von ihm eingeführte, hergestellte oder behandelte Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, die an Konsumentinnen oder Konsumenten abgegeben worden sind, die Gesundheit gefährden können, muss:

- a. unverzüglich die zuständigen Vollzugsbehörden informieren;
- b. die erforderlichen Massnahmen treffen, um die betreffenden Produkte vom Markt zu nehmen;
- c. mit den Vollzugsbehörden bei der Bewältigung des Problems zusammenarbeiten.

¹⁶ BBl ...

¹⁷ SR 817.0

⁴ Tierhalter oder Abnehmer von Schlachttieren informieren den amtlichen Tierarzt oder den amtlichen Fachassistenten, wenn beim Tier Gesundheitsstörungen aufgetreten sind oder wenn es mit Arzneimitteln behandelt worden ist.

Art. 23a Rückverfolgbarkeit (neu)

¹ Lebensmittel, der Lebensmittelherstellung dienende Tiere sowie alle sonstigen Stoffe, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in ein Lebensmittel verarbeitet werden, müssen über alle Produktions-, Bearbeitungs- und Vertriebsstufen rückverfolgbar sein.

² Es müssen Systeme und Verfahren eingerichtet werden, damit den Behörden auf deren Verlangen die nötigen Auskünfte erteilt werden können.

Art. 26 Einleitungssatz

¹ Der amtliche Tierarzt oder der Fachassistent untersucht nach der Schlachtung das Fleisch von:

Art. 36 Abs. 4

⁴ Die zuständige Bundesstelle:

- a. kann für die Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen Referenzlaboratorien bezeichnen;
- b. führt zur Vereinheitlichung und Abstimmung der Untersuchungsmethoden Ringversuche mit den kantonalen Laboratorien durch.

Art. 38 Abs. 4

⁴ Die Bundesstellen arbeiten mit nationalen und internationalen Fachstellen und Institutionen zusammen. Sie nehmen die durch die internationale Zusammenarbeit bedingten Aufgaben wahr; namentlich erstatten sie die notwendigen Meldungen, leisten Amtshilfe und beteiligen sich an amtlichen Inspektionen.

Art. 40 Abs. 2 und 5

² Sie setzen dazu einen Kantonschemiker, einen Kantonstierarzt sowie die notwendige Anzahl Lebensmittelinspektoren, Lebensmittelkontrolleure, amtliche Tierärzte und Fachassistenten ein.

⁵ Der Kantonstierarzt oder ein vom Kanton eingesetzter Tierarzt, der die Anforderungen erfüllt, leitet die Kontrollen im Bereich der Tierhaltung und der Schlachtung. Er koordiniert die Tätigkeit der ihm unterstellten amtlichen Tierärzte und Fachassistenten. Die Kantone können ihn überdies mit der Kontrolle der Verarbeitung des Fleisches beauftragen.

Art. 41 Abs. 3 (neu)

³ Das zuständige Departement ernennt Prüfungskommissionen, welche die Prüfungen der Personen abnehmen, die Funktionen beim Vollzug des Gesetzes wahrnehmen. Der Bundesrat kann die Durchführung von Prüfungen bestimmter mit dem Vollzug des Gesetzes betrauter Personen an die Kantone delegieren.

Art. 43a *Mitarbeit von Dritten (neu)*

¹ Bund und die Kantone können Dritte, namentlich Unternehmen und Organisationen zum Vollzug des Gesetzes beziehen oder zu diesem Zwecke geeignete Organisationen schaffen.

² Die Dritten müssen für ihre Tätigkeit:

- a. bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) nach der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung vom 17. Juni 1996¹⁸ akkreditiert sein;
- b. von der Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens anerkannt sein; oder
- c. durch das Bundesrecht anderweitig ermächtigt oder anerkannt sein.

³ Die zuständige Behörde umschreibt die Aufgaben und Befugnisse, die sie den Dritten überträgt. Diese können keine Massnahmen verfügen.

⁴ Der Bundesrat und die Kantone können die beauftragten Dritten ermächtigen, im Rahmen dieses Gesetzes für ihre Tätigkeit Gebühren in Rechnung zu stellen.

⁵ Die Mitarbeit Dritter steht unter staatlicher Aufsicht. Die Dritten haben der Behörde über ihre Geschäfts- und Rechnungsführung im Bereich der Mitwirkung Rechenschaft abzulegen.

Art. 45 Abs. 2 Bst. a^{bis} (neu) und e

² Gebühren werden erhoben für:

- a^{bis}. die Kontrollen von Schlachthanlagen und Zerlegungsbetrieben;
- e. Bewilligungen, einschliesslich Betriebsbewilligungen für Schlachthanlagen und Zerlegungsbetriebe; die übrigen Betriebsbewilligungen nach Artikel 17a Absatz 1 sind gebührenfrei.

Art. 47 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Erfüllung der Informationspflicht nach Artikel 23 Absatz 2^{bis} Buchstabe a kann als Strafmilderungsgrund berücksichtigt werden.

Art. 48 *Einleitungssatz, Abs. 1 Bst. n und 1^{bis} (neu)*

¹ Mit Busse bis zu 40'000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:

- n. den Vorschriften über die Bewilligungs- und Meldepflicht nach Artikel 17a, die Selbstkontrolle nach Artikel 23 Absatz 1, die Informationspflicht nach Artikel 23 Absatz 2^{bis} Buchstabe a oder die Rückverfolgbarkeit nach Artikel 23a zuwiderhandelt.

^{1bis} Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 20'000 Franken bestraft.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹⁹,
beschliesst:*

I

Das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966²⁰ wird wie folgt geändert:

Art. 3a Prüfungskommission

¹ Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ernennt eine Prüfungskommission. Diese führt Prüfungen durch für:

- a. Personen, die Funktionen beim Vollzug dieses Gesetzes wahrnehmen;
- b. amtliche Tierärzte und amtliche Fachassistenten, die Funktionen beim Vollzug des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992²¹ wahrnehmen.

² Die Prüfungskommission eröffnet die Prüfungsergebnisse in Form einer Verfügung.

³ Der Bundesrat kann die Durchführung von Prüfungen bestimmter, mit dem Vollzug dieses Gesetzes oder des Lebensmittelgesetzes betrauter Personen an die Kantone delegieren.

Art. 11 Sorgfalts- und Meldepflicht

¹ Personen, die Tiere halten, betreuen, behandeln, Kontrollen in Tierbeständen durchführen oder sonstwie Zutritt zu Tierbeständen haben, müssen im Rahmen ihrer Tätigkeit und ihrer Möglichkeiten dafür sorgen, dass die Tiere keiner Gefährdung durch Tierseuchen ausgesetzt werden.

² Sie sind verpflichtet, den Ausbruch von Seuchen und seuchenverdächtige Erscheinungen unverzüglich einem Tierarzt, bei Bienenseuchen dem Bieneninspektor, zu melden und alle Vorkehren zu treffen, um eine Übertragung auf andere Tiere zu verhindern. Dieser Meldepflicht unterstehen auch Viehinspektoren, amtliche Fachassistenten, Metzger, Wasenmeister sowie die Polizei- und Zollorgane.

³ Für Tierärzte, Untersuchungsinstitute und Bieneninspektoren besteht eine Meldepflicht an die zuständige kantonale Stelle, die die Meldung an die Kantons- und

¹⁹ BBl
²⁰ SR 916.40
²¹ SR 817.0; AS ...

Gemeindebehörden weiterleitet. Tierärzte und Bieneninspektoren treffen unverzüglich alle notwendigen Massnahmen, um die Verschleppung der Seuche zu verhindern.

Art. 15 Abs. 1 letzter Satz

¹ ... In den Schlachthanlagen ist es dem amtlichen Tierarzt abzugeben.

Art. 42 Abs. 3 (neu)

³ Das IVI kann kommerzielle Dienstleistungen anbieten. Das Angebot muss folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a. Die Dienstleistungen müssen in einem engen Zusammenhang mit den Forschungsbereichen oder den Vollzugsaufgaben des IVI stehen;
- b. die Dienstleistungen dürfen nicht unter den Gestehungskosten erbracht und nicht mit Erträgen aus dem Grundangebot verbilligt werden.

Art. 54a Datenerfassung und Information (neu)

¹ Bund und Kantone stellen sich gegenseitig die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen amtlich erhobenen Daten und Informationen zur Verfügung. Der Bund betreibt zu diesem Zweck ein Datenbearbeitungssystem.

² Der Bundesrat legt die Anforderungen an das Datenbearbeitungssystem fest. Er regelt insbesondere den Zugang zu den Daten und ihre Verwendung. Er koordiniert die Datenverarbeitung und den Zugang zu den Daten mit den anderen Bundesinformationssystemen des Agrarbereichs.

³ Die Kantone sind berechtigt, das Datenbearbeitungssystem für ihre Zwecke zu nutzen. Bei Daten, die sie selbst eingeben, sind sie für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich.

⁴ Die Kosten für den Aufbau und den Betrieb des Datenbearbeitungssystems gehen zu einem Drittel zulasten des Bundes. Die Kantone leisten im Verhältnis zur Anzahl Zugangsstationen zu zwei Dritteln Beiträge an die Kosten des Aufbaus und des Betriebs.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.