Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Bern, 14. November 2018

Vernehmlassung zur

Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)

Erläuternder Bericht

Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Schwarzenburgstrasse 165
3003 Bern
www.blw.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **4**

1 Ausgangslage **5**
1.1 Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft 5
1.2 Verfassungsgrundlage 5
1.3 Bisherige Agrarpolitik 6
1.3.1 Agrarpolitische Etappen seit 1992 6
1.3.2 Agrarpolitik 2018-2021 6
1.3.3 Ausgaben für die Land- und Ernährungswirtschaft 7
1.3.4 Grenzschutz 9
1.3.5 Ziele und Zielerreichung der aktuellen Agrarpolitik 11
1.3.6 Ziellücken 20
1.4 Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft 21
1.4.1 Umweltpolitik (Boden, Wasser, Luft/Klima, Biodiversität) 21
1.4.2 Regional- und Raumplanungspolitik (RPG) 23
1.4.3 Aussenwirtschaftspolitik, internationale Abkommen 24
1.5 Parlamentarische Vorstösse 26
1.6 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen 26
1.6.1 Nachhaltige Entwicklung 26
1.6.2 Wirtschaftsentwicklung 27
1.6.3 Produktionsgrundlagen 27
1.6.4 Ernährungssicherheit 27
1.6.5 Entwicklung der Agrarmärkte 28
1.6.6 Technologische Entwicklung, Digitalisierung 28

2 Grundzüge der Vorlage **29**
2.1 Vision und langfristige Ausrichtung der Agrarpolitik 29
2.2 Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik 29
2.3 Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+ 30
2.3.1 Perspektiven-Dreieck: Markt, Umwelt und Betrieb 30
2.3.2 Bereich Markt 30
2.3.3 Bereich Betrieb 33
2.3.4 Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen 37
2.3.5 Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative 40
2.3.6 Ziele und Indikatoren im Zeithorizont 2022 bis 2025 42
2.3.7 Berücksichtigung des Artikels 104*a* BV zur Ernährungssicherheit in der AP22+ 50

3 Beantragte Neuregelung **54**
3.1 Landwirtschaftsgesetz 54
3.1.1 Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG) 54
3.1.2 Produktion und Absatz (2. Titel LwG) 56
3.1.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG) 67
3.1.4 Strukturverbesserung (5. Titel LwG) 86
3.1.5 Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG) 90
3.1.6 Pflanzenschutz und Produktionsmittel (7. Titel LwG) 95
3.1.7 Rechtsschutz, Verwaltungsmassnahmen und Strafbestimmungen (8. Titel LwG) 96
3.1.8 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG) 98
3.1.9 Änderung anderer Erlasse 100
3.1.10 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf 102
3.2 Boden- und Pachtrecht 118
3.2.1 Quereinstieg in der Landwirtschaft 118
3.2.2 Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit Beschränkter Haftung und Kommandit-Aktiengesellschaften (bäuerliche juristische Personen) 119
3.2.3 Anpassungen bei der Belastungsgrenze 121
3.2.4 Administrative Vereinfachung 121

3.2.5 Definition Ertragswert ... 122
3.2.6 Stärkung der Position der Ehegatten ... 123
3.2.7 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf bäuerliches Bodenrecht ... 124

4 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025 ... 132
4.1 Ausgangslage ... 132
4.2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Höhe der Zahlungsrahmen ... 132
4.2.1 Berücksichtigung der Wirtschaftslage ... 132
4.2.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen ... 133
4.2.3 Teuerungsanpassungen ... 133
4.2.4 Allfällige Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft bei neuen oder weiterentwickelten Handelsabkommen ... 134
4.3 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2022-2025 ... 134
4.4 Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025 ... 135
4.4.1 Übersicht über die Zahlungsrahmen ... 135
4.4.2 Zahlungsrahmen für die Produktionsgrundlagen ... 136
4.4.3 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz ... 138
4.4.4 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen ... 139

5 Auswirkungen ... 142
5.1 Auswirkungen auf den Bund ... 142
5.1.1 Finanzielle Auswirkungen ... 142
5.1.2 Personelle Auswirkungen ... 143
5.2 Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik) ... 144
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ... 146
5.3.1 Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor ... 146
5.3.2 Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft ... 149
5.3.3 Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Bereiche ... 149
5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft ... 150
5.5 Auswirkungen auf die Umwelt ... 150

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates ... 152
6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung ... 152
6.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates ... 152

7 Rechtliche Aspekte ... 154
7.1 Verfassungsmässigkeit ... 154
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz ... 157
7.2.1 Verpflichtungen in der WTO ... 157
7.2.2 Verhältnis zu weiteren internationalen Verpflichtungen der Schweiz ... 159
7.3 Vergleich mit EU-Agrarpolitik ... 160

Übersicht

Mit der Agrarpolitik ab 2022 sollen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt so angepasst werden, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zukünftige Chancen eigenständiger und unternehmerischer nutzen kann. Die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sollen in der Periode 2022-2025 im Umfang der geplanten Ausgaben der Jahre 2018-2021 festgelegt werden.

Ausgangslage

Die Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) soll den Akteuren der Land- und Ernährungswirtschaft in den Bereichen Markt, Betrieb und natürliche Ressourcen neue Perspektiven geben. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so angepasst werden, dass die Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten erfolgreich agieren, die Ressourcen effizient nutzen und die Umwelt schonen kann. Marktorientierung, unternehmerische Potenziale, Selbstverantwortung und die Innovationskraft in der Landwirtschaft sollen mit der AP22+ gestärkt werden.

Inhalt der Vorlage

Im Bereich Markt soll die Position und Wettbewerbskraft der Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten gestärkt und die Wertschöpfung durch konsequentere Marktausrichtung erhöht werden. Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Markt sollen besser genutzt werden können. Zu diesem Zweck wird die Fokussierung der Milchpreisstützung auf wertschöpfungsstarke Produkte, ein einheitliches GUB/GGA-System für Wein und die Schaffung einer Plattform für Agrarexporte vorgeschlagen.

Im Bereich Betrieb steht die Stärkung des Unternehmertums durch Aufhebung staatlicher Beschränkungen und die Stärkung der betrieblichen Effizienz bei gleichzeitiger Erhaltung von vielfältigen bäuerlichen Betriebsstrukturen im Fokus. Der technologische Fortschritt und die Digitalisierung sollen optimal genutzt werden können. Vorgeschlagene Massnahmen sind insbesondere eine Anpassung des Direktzahlungssystems mit einer Neugestaltung der Versorgungssicherheitsbeiträge, die Modernisierung des Boden- und Pachtrechts zur Erleichterung des Quereinstiegs in die Landwirtschaft und der Einbezug neuer Produktionsformen ins Landwirtschaftsrecht wie die Produktion von Insekten oder Algen zu Nahrungs- und Futterzwecken.

Im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen sollen die Agrarökosystemleistungen langfristig gesichert und die Umweltbelastung sowie der Verbrauch an nicht erneuerbaren Ressourcen weiter reduziert werden. Zu diesem Zweck soll insbesondere der ökologische Leistungsnachweis weiterentwickelt, die Biodiversitätsförderung vereinfacht und wirkungsvoller gestaltet sowie die standortangepasste Landwirtschaft mit regionalen Gesamtkonzepten gefördert werden.

Die AP22+ enthält auch ein Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative. Damit sollen insbesondere die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche gemäss Gewässerschutzgesetz reduziert, im ökologischen Leistungsnachweis Pflanzenschutzmittel mit erhöhtem Umweltrisiko nicht mehr angewendet werden dürfen und der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel verstärkt mit Produktionssystembeiträgen (PSB) gefördert werden. Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien regionsspezifische Massnahmen fördern und gezielt die Anforderungen regional verschärfen können.

Die Höhe der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2022-2025 soll nominal weitgehend den in den Jahren 2018 bis 2021 geplanten Ausgaben entsprechen. Vorbehalten bleiben die Entscheide des Bundesrates im Rahmen der Botschaft über die Legislaturplanung 2019-2023 und den Legislaturfinanzplan 2021-2023.

1 Ausgangslage

1.1 Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft

Die Landwirtschaft nutzt und pflegt mit rund 51 600 Betrieben (2017) etwa einen Viertel unserer Landesfläche (1,05 Mio. ha) als landwirtschaftliche Nutzfläche. Der grösste Teil dieser Fläche wird als Naturwiesen sowie Weiden bewirtschaftet. Der übrige Teil wird für Ackerkulturen, Spezialkulturen wie Obstanlagen oder den Rebbau genutzt. Zusätzlich zu dieser Fläche nutzt und pflegt die Landwirtschaft etwa 13 % der Landesfläche als Alp- und Sömmerungsweiden. Die Landwirtschaft produziert und erbringt zum einen marktfähige Güter und Dienstleitungen (z.B. Nahrungsmittel und Agrotourismus). Zum anderen erbringt sie wichtige Leistungen für die Öffentlichkeit (z.B. Pflege der Kulturlandschaft).

Im Landwirtschaftssektor sind rund 154 000 Personen beschäftigt, der grösste Anteil davon sind die Betriebsleitenden und ihre Familienangehörigen. Die Abnahme der Beschäftigten in den Jahren 2000 bis 2017 ist mit 1,6 % pro Jahr etwas kleiner als diejenige der Betriebe mit 1,8 % pro Jahr. Die durchschnittliche Betriebsgrösse ist aufgrund des Rückgangs der Anzahl Betriebe auf 20,3 ha gewachsen. Infolge dieser Strukturentwicklung sind die Direktzahlungen pro Jahresarbeitseinheit (JAE[1]) auf 37 700 Franken und pro Betrieb auf 54 400 Franken gestiegen.

Der Primärsektor, zu dem neben der Landwirtschaft auch die Forstwirtschaft und die Fischerei zählen, trägt mit 4,3 Milliarden Franken rund 0,7 % zur gesamten Bruttowertschöpfung der Schweiz bei.

1.2 Verfassungsgrundlage

Die Aufgaben und Befugnisse des Bundes im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft sind in der Bundesverfassung hauptsächlich in den Artikeln 104 und 104*a* formuliert.

Artikel 104 der Bundesverfassung

Der 1996 eingeführte Artikel 104 BV enthält den agrarpolitischen Grundauftrag. Gemäss diesem sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet

- zur sicheren Versorgung der Bevölkerung,
- zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- zur Pflege der Kulturlandschaft und
- zur dezentralen Besiedlung des Landes.

Artikel 104a der Bundesverfassung

Der im September 2017 vom Schweizer Volk angenommene Artikel 104*a* BV gibt ein umfassendes Ernährungssicherheitskonzept vor. Er definiert die folgenden Eckpfeiler, mit denen die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln langfristig gesichert werden soll:

- Der Erhalt der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen, insbesondere des Kulturlandes
- Eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion
- Eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft
- Grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen
- Ein ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln

Andere Artikel der Bundesverfassung

Artikel 73 BV verpflichtet Bund und Kantone zur Nachhaltigkeit. Sie sollen ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anstreben.

---

[1] Eine JAE entspricht einer Vollzeitarbeitskraft, die während eines Jahres (=280 Tage à 10 Stunden) auf dem Betrieb arbeitet. 2017: 74'404 JAE

Artikel 75 BV gibt dem Bund die Kompetenz, die Grundsätze für die Raumplanung festzulegen. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und soll der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienen. Die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens beinhaltet auch einen ausreichenden Kulturlandschutz.

Artikel 102 BV regelt die Landesversorgung in Krisensituationen oder schweren Mangellagen und deckt generell alle lebenswichtigen Güter und Dienstleistungen ab (Energieträger, Heil- und Nahrungsmittel etc.). Er ist auf kurz- und mittelfristige Versorgungsengpässe ausgerichtet und dient als verfassungsrechtliche Grundlage für das Landesversorgungsgesetz (z.B. Pflichtlagerhaltung).

1.3 Bisherige Agrarpolitik

1.3.1 Agrarpolitische Etappen seit 1992

Seit Beginn der 1990er-Jahre wurde die Agrarpolitik in mehreren Schritten in Richtung stärkere Marktorientierung und gezieltere Förderung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterentwickelt. Nachfolgend die wichtigsten Etappen:

Jahr	Wichtigste Änderungen
1992	Entkopplung der Preis- von der Einkommenspolitik mit der Einführung von produktunabhängigen Direktzahlungen.
1996	Neue Verfassungsgrundlage (Art. 104 Bundesverfassung[2]; BV). Gemäss dieser sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes.
1999	Aufhebung der staatlichen Preis- und Abnahmegarantien, Einführung eines ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) als Voraussetzung für Direktzahlungen.
2004	Schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009 und Einführung der Versteigerung bei der Verteilung der Zollkontingente von Fleisch, die zur Fleischeinfuhr zu einem tieferen Zollansatz berechtigen (AP2007).
2007	Abschaffung der Exportsubventionen für landwirtschaftliche Primärprodukte, Umlagerungen von Finanzmitteln für die Marktstützung zu den Direktzahlungen, Reduktion der Grenzabgaben für Brotgetreide und Futtermittel (AP2011).
2014	Stärkere Ausrichtung der Direktzahlungen auf die Ziele von Artikel 104 BV, Stärkung der Instrumente zur Umsetzung der Qualitätsstrategie (AP14-17).

Mit den Reformetappen seit 1992 haben die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft zugenommen, und die volkswirtschaftlichen Kosten sind gesunken. Der Stand der Zielerreichung zeigt, dass die Entwicklung in die gewünschte Richtung geht. Jedoch verbleiben noch grosse Herausforderungen, die über den Zeithorizont 2022 hinausgehen.

1.3.2 Agrarpolitik 2018-2021

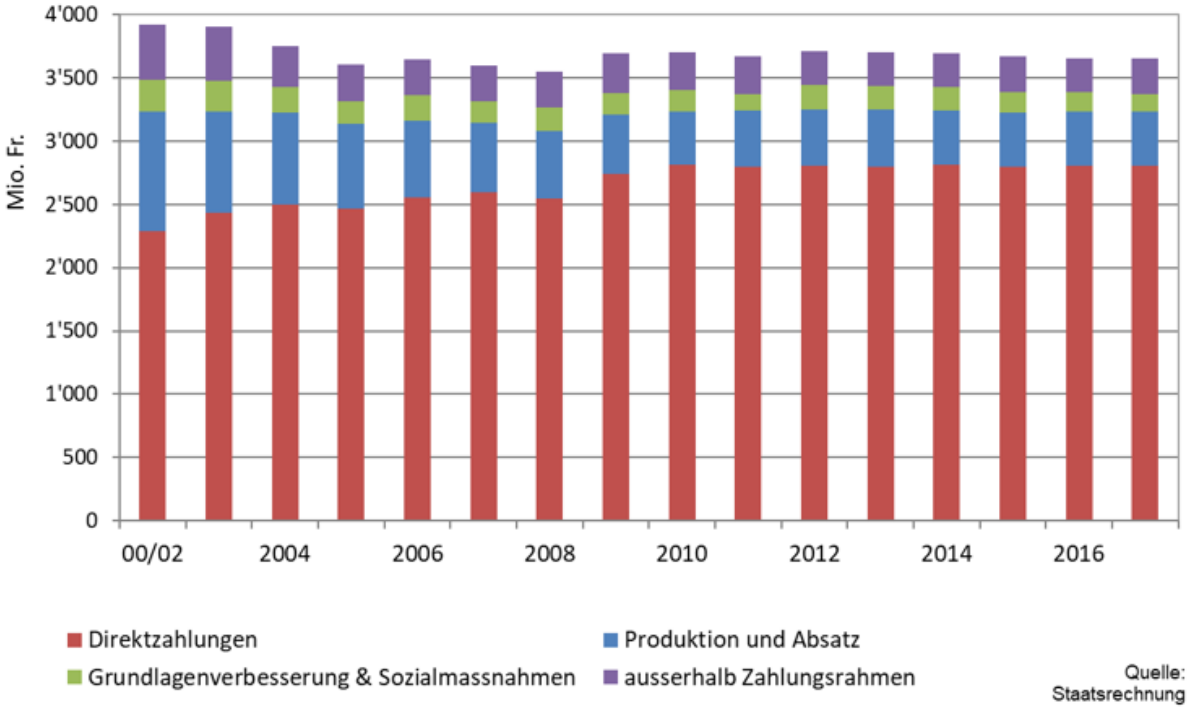
Die gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden mit der Agrarpolitik 2014-2017 umfassend angepasst. Für die Jahre 2018–2021 beschloss das Parlament drei landwirtschaftliche Zahlungsrahmen ohne Gesetzesänderungen. Die mit der Agrarpolitik 2014–2017 geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen boten eine ausreichende Grundlage, um die notwendigen Systemoptimierungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Reduktion des administrativen Aufwands und Verbesserung der Ressourceneffizienz auf Verordnungsstufe umzusetzen.

[2] SR **101**

1.3.3 Ausgaben für die Land- und Ernährungswirtschaft

Die Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft werden vom Bund hauptsächlich mit Direktzahlungen abgegolten. Dazu gehören die Beiträge zur Versorgungssicherheit, zur Erhaltung der Biodiversität, zur Pflege der Kulturlandschaft und für die besonders tierfreundliche Haltung von Nutztieren. Zusätzlich zu den Direktzahlungen unterstützt der Bund die Landwirtschaft mit Massnahmen zur Förderung der Produktion (z.B. Milchzulagen) und des Absatzes (z.B. Marketing). Hinzu kommen Massnahmen für die Grundlagenverbesserung (z.B. Strukturverbesserungsmassnahmen) und soziale Begleitmassnahmen. Die Bundesausgaben für die Landwirtschaft und Ernährung betragen jährlich rund 3,6 Milliarden Franken (davon rund 2,8 Mia. Direktzahlungen). Sie sind in den letzten 10 Jahren nominal weitgehend konstant geblieben. Prozentual ist der Anteil der Bundesausgaben für die Landwirtschaft und die Ernährung jedoch gesunken, da die Bundesausgaben insgesamt gestiegen sind. Er beträgt zurzeit rund 5,3 %.

Abbildung 1: Bundesausgaben für Landwirtschaft und Ernährung



Die agrarpolitischen Massnahmen werden grösstenteils über die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen „Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen“, „Produktion und Absatz“ und „Direktzahlungen“ gesteuert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Zahlungsrahmen und Massnahmen gemäss Budget 2018[3] (in Mio. CHF)

Zahlungs-rahmen	Budget 2018	Massnahmen
ZR Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen: 133,6 Mio. CHF		
Soziale Begleit-massnahmen	0,4	Betriebshilfedarlehen und Umschulungsbeihilfen
Strukturverbes-serungen	82,2	Beiträge für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude, Pro-jekte zur regionalen Entwicklung (PRE) und zur Verwirklichung ökologi-scher, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele
	1,2	Investitionskredite
Pflanzen- und Tierzucht	38,5	Beiträge zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht
Beratungswe-sen	11,3	Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige Beratungsdienste und für die Vorabklärung von gemeinschaftlichen Pro-jektinitiativen. Ausschreibungen von Projekten des BLW.
ZR Produktion und Absatz: 434,0 Mio. CHF		
Absatzförde-rung	67,8	Beiträge an die Marketingkommunikation
Milchwirtschaft	293,0	Zulage für verkäste Milch
		Zulage für Fütterung ohne Silage
Viehwirtschaft	5,9	Inlandbeihilfen Schlachtvieh und Fleisch
		Inlandbeihilfen Eier
		Verwertungsbeiträge für Schafwolle
		Infrastrukturbeiträge an öffentliche Schlachtviehmärkte im Berggebiet
Pflanzenbau	67,3	Einzelkulturbeiträge für Körnerleguminosen, Ölsaaten, Saatgut (Kartof-feln, Mais und Futterpflanzen) und Zuckerrüben
		Finanzierung der Obstverwertungsmassnahmen
		Administration der Weinkontrolle
ZR Direktzahlungen: 2 812,4 Mio. CHF		
Direktzahlun-gen Landwirt-schaft	2 812,4	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts-, Biodiversitäts-, Land-schaftsqualitäts-, Produktionssystem-, Ressourceneffizienz- und Über-gangsbeiträge

Weitere Bundesausgaben im Umfang von rund 267 Millionen Franken werden ebenfalls dem Aufgaben-gebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet, obwohl diese ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen liegen (vgl. Tabelle 2).

[3] gemäss Bundesbeschluss Dezember 2017

Tabelle 2: Ausserhalb der drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen finanzierte Massnahmen im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (in Mio. CHF)

Massnahmen	Budget 2018
Verwaltungsausgaben BLW ohne interne Leistungsverrechnungen	54,9
Ausgaben für Vollzugs- und Kontrollaufgaben der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten inkl. Nationalgestüt (Agroscope)	59,7
Bekämpfungsmassnahmen im Pflanzenschutz	3,3
Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer im Rahmen des FLG[4]	54,8
Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten im Rahmen des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz")	94,6

Eine weitere Unterstützung des Bundes für die Landwirtschaft, die nicht dem Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung zugeordnet ist, ist die Rückerstattung der Mineralölsteuer (2015: 65,4 Mio. CHF; 2016: 66,4 Mio. CHF). Auch die Ausgaben des Bundes im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung und Entwicklung (2016: 110,9 Mio. CHF; 2017: 123,0 Mio. CHF), die Beiträge an die Entsorgung tierischer Nebenprodukte (2016: 47,8 Mio. CHF; 2017: 46,6 Mio. CHF) und für die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO (2016: 6,9 Mio. CHF; 2017: 7,2 Mio. CHF) werden nicht dem Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» zugeordnet. Diese Ausgaben sind jedoch im Budget des BLW beziehungsweise von Agroscope enthalten und unterstützen den Landwirtschaftssektor indirekt.

Zusätzlich zu den oben genannten budgetären Finanzhilfen des Bundes und dem Grenzschutz (vgl. Ziff. 1.3.4) schützt auch das Pachtrecht und das bäuerliche Bodenrecht die Landwirtschaft. Sie fördern das bäuerliche Grundeigentum und die Selbstbewirtschaftung, begünstigen die Betriebsübergabe innerhalb der Familie und bekämpfen übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden.

Die Vielfalt an Massnahmen ermöglicht es einerseits, die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen und Betriebsausrichtungen gut abzudecken. Anderseits ist das System sehr komplex, nicht widerspruchsfrei und verursacht administrativen Aufwand. Nicht zuletzt die hohe Komplexität hat im Nachgang zur Agrarpolitik 2014-2017 zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen geführt.

1.3.4 Grenzschutz

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich einen hohen Grenzschutz im Agrarbereich. Die OECD schätzt den Wert des Grenzschutzes auf Stufe des landwirtschaftlichen Erlöses (Umsatz) auf rund 3,3 Milliarden Franken[5]. In der Ausgestaltung des Grenzschutzes für Agrarprodukte und Lebensmittel kommen in der Schweiz heute verschiedene Instrumente zur Anwendung. Das wichtigste Instrument sind Zollkontingente mit einem relativ tiefen Zollsatz für eine festgelegte Importmenge und einem oft prohibitiv hohen Zollsatz für Importe ausserhalb dieser Kontingentsmenge. Mit Zollkontingenten und hohen Ausserkontingentszollansätzen wird die Importmenge (häufig durch dosierte Freigaben der Kontingente) reduziert, was zu höheren Produzenten- und Konsumentenpreisen im Inland führt.

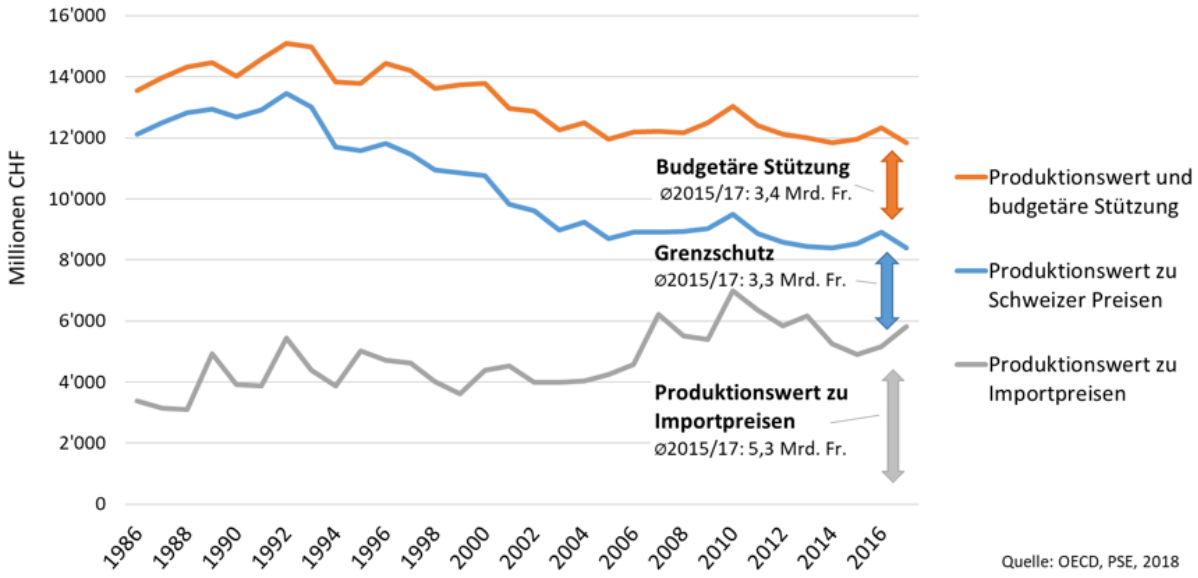
Vom heutigen Grenzschutz im Agrarbereich profitiert weniger die Landwirtschaft, sondern in erster Linie die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Lebensmittelkette (z.B. Verarbeiter oder Detailhandel). Gemäss OECD landet nur ein Bruchteil der Mehrausgaben der Konsumentinnen und Konsumenten, die durch höhere Lebensmittelpreise infolge des Grenzschutzes entstehen, bei den Landwirtinnen und Landwirten. Der Grossteil der Mehrausgaben landet als Rente bei den vor- und nachgelagerten Stufen. Bei der Verteilung der Renten spielt das Marktgefüge und die Marktmacht der

[4] SR **836.1**
[5] Durchschnitt der Jahre 2015-2017 gemäss PSE, OECD Monitoring and Evaluation Report 2018

Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft eine wichtige Rolle. Die Landwirtschaft hat bei der Rentenverteilung eine schwierige Ausgangslage, da viele Landwirtinnen und Landwirte wenigen Abnehmern und Zulieferern gegenüberstehen.

In der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik wurde das Grenzschutzsystem als agrarpolitisches Instrument umfassend erläutert. Der Bundesrat kommt im Bericht zum Schluss, dass der Grenzschutz zwar zu stabilen und hohen inländischen Preisen beiträgt, er jedoch ein wenig effizientes und teures Instrument für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist. Er führt zu Ineffizienzen, Fehlanreizen und Rentenbildungen in der Wertschöpfungskette. Die Kosten dafür tragen vor allem die Konsumentinnen und Konsumenten. Der hohe Grenzschutz verschärft auch die Problematik der Hochpreisinsel Schweiz und des Einkaufstourismus. Mit dem Einkaufstourismus fliesst Marktvolumen und Wertschöpfung ins Ausland ab. In der Schweiz beträgt dieser Anteil mit insgesamt rund 10 Milliarden Franken etwa 10 % des Detailhandelsumsatzes[6] (im Lebensmittelbereich knapp 3 Mrd. CHF pro Jahr[7]).

Abbildung 2: Entwicklung der landwirtschaftlichen Stützung



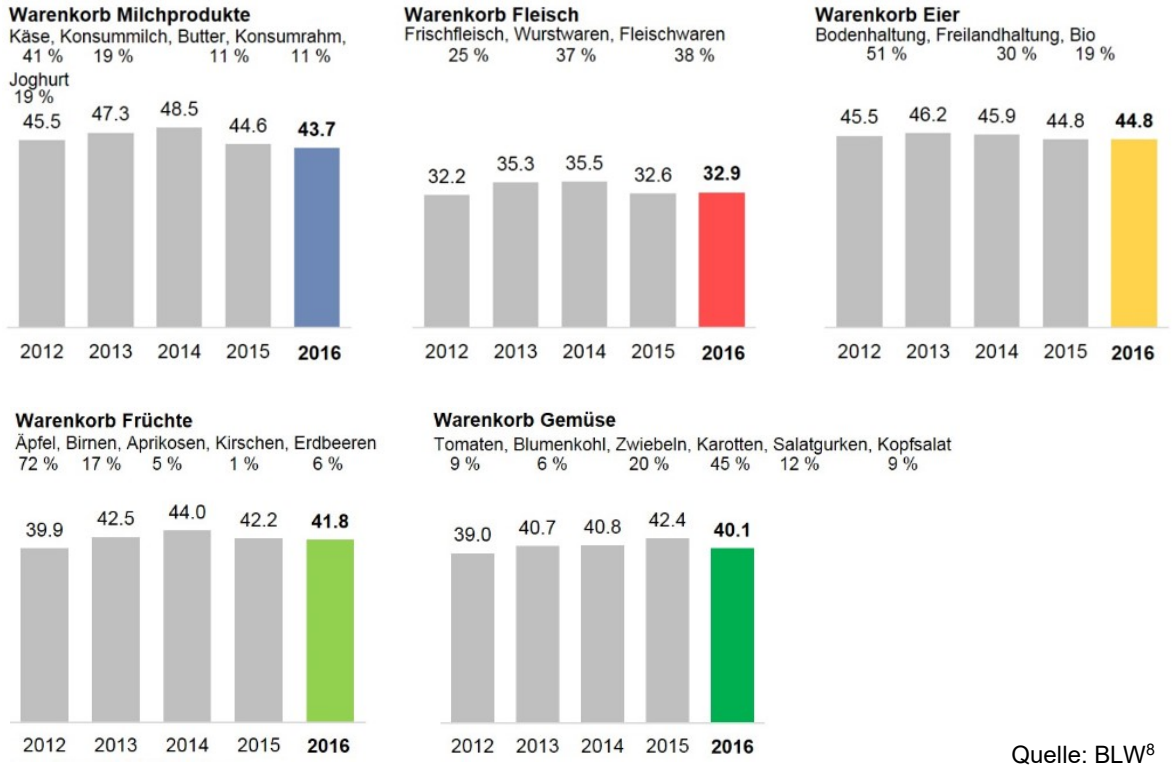
6 Retail Outlook 2017 – Schweizer Detailhandel im Umbruch, Credit Suisse

7 Rudolph/Nagengast/Nitsch (2015): Einkaufstourismus Schweiz – Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus, Forschungszentrum für Handelsmanagement, St. Gallen.

Box 1: Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken

Die Differenz zwischen Konsumentenpreis (im Detailhandel) und Produzentenpreis entspricht dem Anteil, welcher von den Verarbeitern und Verteilern von Agrarerzeugnissen beansprucht wird. Sie bezahlen damit die Kosten für Verarbeitung, Verpackung, Lagerung, Transport, Marketing und Distribution, Löhne und Mieten etc. Im Jahr 2016 ist der Anteil des Produzentenpreises am Endverkaufspreis, dem sogenannten Konsumentenfranken, bei den Milchprodukten, den Früchten und dem Gemüse leicht gesunken.

Abbildung 3: **Anteil Produzentenpreis am Konsumentenfranken 2012-2016**



Quelle: BLW[8]

1.3.5 Ziele und Zielerreichung der aktuellen Agrarpolitik

Als Referenzrahmen für die Beurteilung der aktuellen Agrarpolitik dienen die Ziele, die der Bundesrat mit der Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (AP 14-17)[9] definiert hat. Diese werden gemäss Botschaft vom 18. Mai 2016 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018-2021[10] bis 2021 weiterverfolgt. Das Parlament hat den Bundesbeschluss am 7. März 2017[11] verabschiedet. Die in der Botschaft gesetzten Zielgrössen sind statistisch messbare Indikatoren. Es existieren noch weitere agrarpolitische Ziele des Bundesrates, zu denen bisher keine Indikatoren etabliert werden konnten. Dazu gehören die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Risikominimierung beim Einsatz von umwelt- und gesundheitsrelevanten Hilfsstoffen und die Reduktion des administrativen Aufwands. Die Aspekte in den Bereichen Ökonomie und Soziales beziehen sich auf den gesamten Landwirtschaftssektor und nicht auf Einzelbetriebe. Insbesondere gibt der Bundesrat keine Strukturziele bezüglich der Fläche, des Tierbestandes oder der Streuung dieser Grössen vor. Die landwirtschaftlichen Strukturen sollen sich in den lokalen Gegebenheiten dynamisch entwickeln können.

---

8 https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/markt/marktbeobachtung/land--und-ernaehrungswirtschaft/AnteilProduzentenpreis.html
9 BBl **2012** 2075, S. 2100
10 BBl **2016** 4503
11 BBl **2017** 3447

Tabelle 3: Ziele mit Horizont 2021 und Stand Zielerreichung

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel 2021	Aktueller Stand (Referenzjahr)
Ökonomie	Arbeitsproduktivität	+2,1 % p.a. (00/02 bis 08/10)	+2,1 % p.a. (08/10 bis 19/21)	+1,3 % p.a. (08/10 bis 2014/16)
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre	28 Jahre (2014/16)
Soziales	Sektorales Arbeitseinkommen	-0,7 % p.a.	Rückgang unter 0,5 % p.a.	+0,8 % p.a. (08/10 bis 14/16)
Sichere Versorgung	Bruttoproduktion	23 000 TJ	23 300 TJ	23 227 TJ (2014/16)
	Nettoproduktion	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Landwirtschaftliche Nutzfläche im Dauersiedlungsgebiet	-1 900 ha p.a.	Flächenverlust unter 1 000 ha p.a.	k.A.
Natürliche Lebensgrundlagen, Ökologie	Stickstoffeffizienz	29 %	33 %	31 % (2014/16)
	Phosphoreffizienz	61 %	68 %	61 % (2014/16)
	Ammoniakemissionen NH_3-N			
	Modell 5.0	43 700 t	37 000 t	42 200 t (2014/16)
	Modell 4.0	49 000 t	41 000 t	47 500 t (2014/16)
	Quantität der BFF	60 000 ha im Talgebiet	65 000 ha im Talgebiet	77 500 ha im Talgebiet (2017)
	Qualität der BFF	36 % vernetzt, 27 % Qualität	50 % vernetzt, 40 % Qualität	75 % vernetzt, 40 % Qualität (2017)
Kulturlandschaft	Alpwirtschaftlich genutzte Fläche	-1400 ha p.a.	Reduktion Waldeinwuchs um 20 %	k.A.
Tierwohl	Beteiligung RAUS	72 %	80 %	76 % (2017)

Quellen: Agroscope, BFS, SBV, HAFL und BLW

Ökonomie

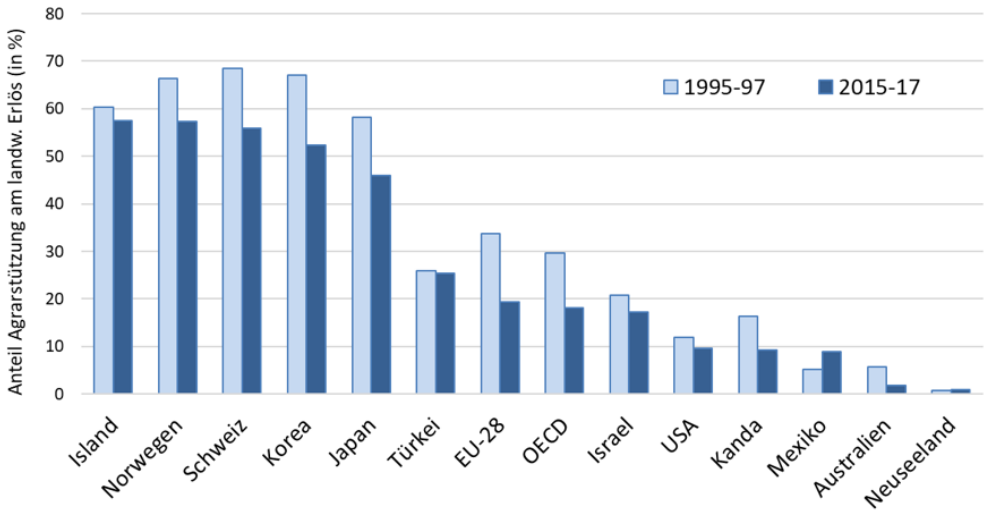
Die positive Entwicklung bei der Arbeitsproduktivität deutet darauf hin, dass Effizienzverbesserungspotenziale beispielsweise infolge des technischen Fortschritts genutzt werden. Die durchschnittliche jährliche Steigerung der Arbeitsproduktivität war mit 1,3 % in den Jahren 2008/10 bis 2014/16 aber weniger hoch als in den Vorjahren, was unter anderem auf den verlangsamten Strukturwandel zurückzuführen ist. Kapital wurde genügend in die Landwirtschaft investiert. Es kann damit gerechnet werden, dass sich der Kapitalstock weiterhin in rund 30 Jahren erneuert.

Defizite in der Landwirtschaft verbleiben bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Box 2). Im Vergleich zum Ausland ist die Schweiz mit einem Produktivitätsrückstand konfrontiert, der aus kleineren Strukturen mit entsprechend weniger Skaleneffekten, klimatischen und topografischen Erschwernissen und einem allgemein hohen Kostenniveau resultiert. Hinzu kommen hohe Ausgaben für Vorleistungen.

Box 2: Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft im internationalen Vergleich

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ist ein prioritäres Ziel der AP22+. Als Indikator für die Beurteilung der statischen Wettbewerbsfähigkeit kann das Producer Support Estimate (PSE) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herangezogen werden[12]. Das PSE schätzt den Anteil der Agrarstützung am Produzentenerlös. Es zeigt, wie stark die Landwirtschaft eines Landes durch staatliche Massnahmen (Grenzschutz, Direktzahlungen, produktgebundene Zahlungen etc.) gestützt wird.

Abbildung 4: Gesamtstützung der Schweizer Landwirtschaft im OECD-Vergleich



Die Differenzen im PSE verschiedener Länder lassen den Schluss zu, dass die Schweizer Landwirtschaft gegenwärtig einzig gegenüber Ländern wie Norwegen, Südkorea oder Japan, die ein ähnlich hohes Stützungsniveau aufweisen (vgl. Abbildung 4), wettbewerbsfähig wäre. Im Vergleich zur EU ist das Stützungsniveau in der Schweiz weit höher. Die Schweizer Landwirtschaft wäre ohne Anpassungen im EU-Raum kaum wettbewerbsfähig. Zu einem ähnlichen Schluss kommt die OECD auch für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte Industrie[13]. Die OECD stellt allgemein fest, dass diejenigen Branchen, die in geschützten Märkten operieren, dem Wettbewerb durch ausländische Konkurrenz nicht gewachsen wären. Branchen ohne oder mit weniger Schutz vor internationaler Konkurrenz werden als wettbewerbsfähiger eingestuft. So gibt es in der Schweiz im Bereich der Käseproduktion Wertschöpfungsketten im hochpreisigen Segment, die ohne Grenzschutz und auch ohne die Milchzulagen im Wettbewerb mit der europäischen Konkurrenz mithalten könnten[14].

Soziales

Das sektorale Arbeitseinkommen in der Landwirtschaft (Nettounternehmenseinkommen plus Arbeitnehmerentgelt) ist in den Neunzigerjahren zurückgegangen und hat sich ab der Jahrtausendwende bei rund 4,2 Milliarden Franken stabilisiert (vgl. Abbildung 5). Der durchschnittliche Strukturwandel betrug in dieser Zeit rund 2,2 % bei der Anzahl Betriebe und 1,9 % bei den landwirtschaftlichen Jahresarbeitseinheiten[15]. Während in den Neunzigerjahren jährlich 2 – 3 % der Betriebe ausgestiegen sind, waren es seit 2000 durchschnittlich 1,8 %. Aufgrund der Strukturentwicklung stieg das sektorale Arbeitseinkommen pro Jahresarbeitseinheit seit den Neunzigerjahren um gut 30 % auf 57 600 Franken an.

---

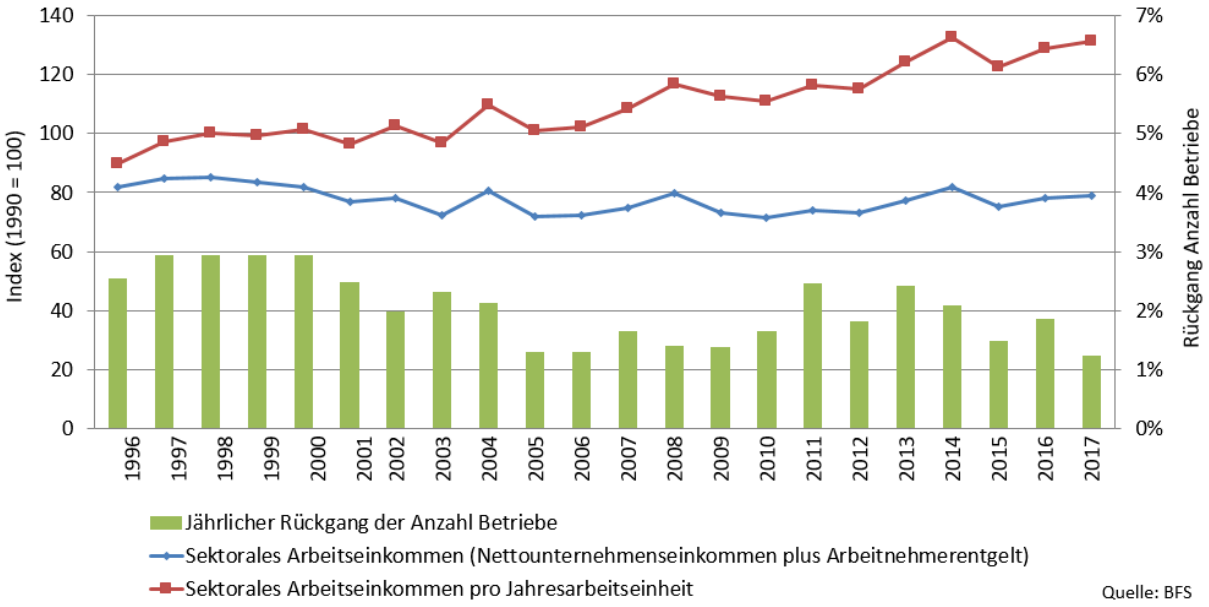
12 OECD (2018), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en

13 OECD (2015), OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015, OECD Review of Agricultural Policies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264168039-en

14 Flury C., Sorg L., Giuliani G. 2014. Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani GmbH, Zürich https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/419/attachment/de/1623.pdf

15 Die landwirtschaftliche Jahresarbeitseinheit (JAE) entspricht der Arbeit einer oder eines Vollzeitangestellten während eines Jahres (basierend auf 280 Arbeitstagen).

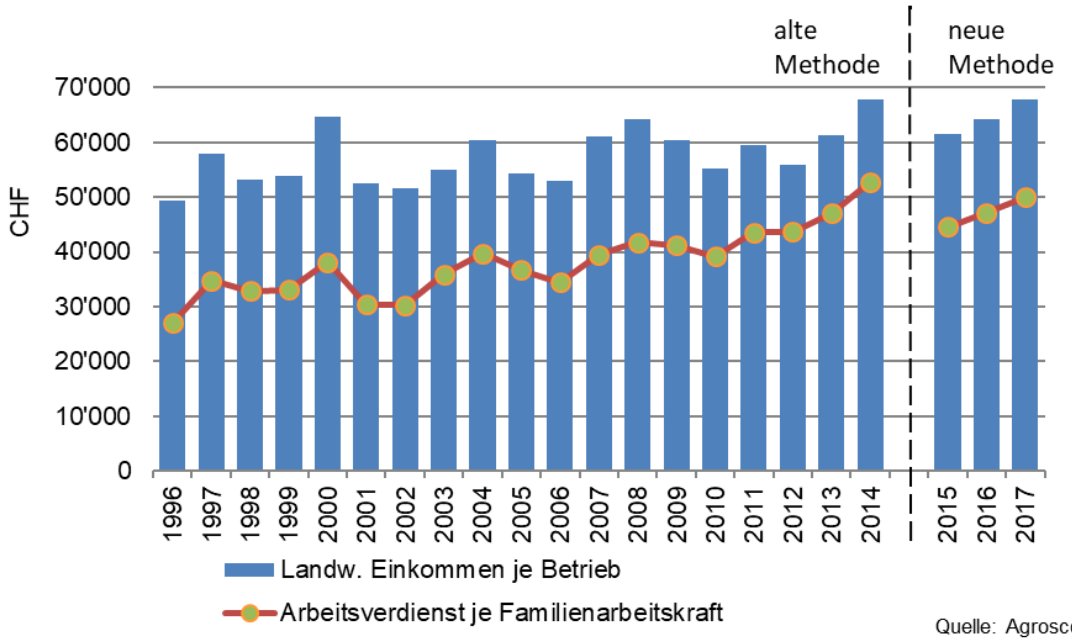
Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl Betriebe und des sektoralen Arbeitseinkommens



Quelle: BFS

Die Entwicklung des sektoralen Arbeitseinkommens zeigt sich auch bei den Buchhaltungsergebnissen der zentralen Auswertung von Agroscope. Sowohl das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb als auch der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft stiegen seit Mitte der Neunzigerjahre kontinuierlich an (vgl. Abbildung 6). Ein Teil dieser positiven Entwicklung ist jedoch kalkulatorischer Natur: Die sinkenden Zinssätze der letzten Jahre reduzierten den Abzug für das in den Betrieb investierte Eigenkapital vom landwirtschaftlichen Einkommen und haben einen entsprechend höheren Arbeitsverdienst zur Folge.

Abbildung 6: Entwicklung des einzelbetrieblichen Einkommens



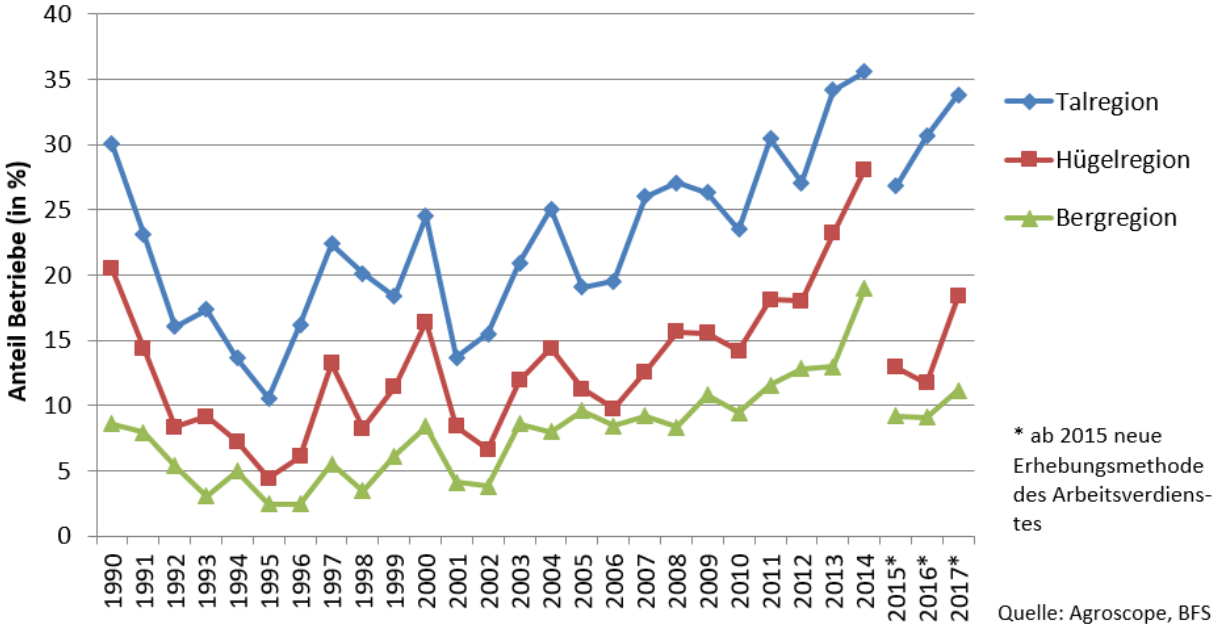
Quelle: Agroscope

Um die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft mit der übrigen Bevölkerung zu vergleichen, werden die einzelbetrieblichen Arbeitsverdienste pro Familienarbeitskraft dem Durchschnitt der Angestelltenlöhne des zweiten und dritten Sektors als Vergleichsgrösse im Tal-, Hügel- und Berggebiet gegenübergestellt. Während der Arbeitsverdienst in der Landwirtschaft Ende der Neunzigerjahre rund 50 % unter dem Vergleichslohn lag, betrug die Differenz Mitte des gegenwärtigen Jahrzehnts noch rund 30 %. Der Anteil der Betriebe, die Arbeitsverdienste über dem Vergleichslohn ausweisen, ist seit Mitte der Neunzigerjahre mit Schwankungen kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 7). Entsprechend hat sich

die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen und den nicht-landwirtschaftlichen Einkommen verringert. Der Abstand in den höheren Zonen ist wesentlich grösser als im Talgebiet. Bei diesem Einkommensvergleich ist zu beachten, dass auch die Lebenshaltungskosten der landwirtschaftlichen Haushalte aufgrund der bäuerlichen Besonderheiten tiefer sind. Für das Wohnen beispielsweise sind die Ausgaben der Bauernhaushalte nur etwa halb so hoch wie jene der Vergleichshaushalte[16].

Der methodische Wechsel der Einkommenserhebung im Jahr 2015 führte zu einer tieferen Schätzung der Einkommen. Dadurch verschiebt sich der Anteil der Betriebe, die über dem Vergleichslohn liegen, gegen unten. Der tiefere Arbeitsverdienst ist teilweise auf die neue Stichprobenzusammensetzung, mehr ausgewiesene Familienarbeitskräfte und auf den Umstand zurückzuführen, dass neu rund die Hälfte der Sozialabgaben vom Arbeitsverdienst abgezogen wird. Die Ursachen und Effekte der Umstellung auf die Zufallsstichprobe wurden untersucht.[17]

Abbildung 7: Anteil der Betriebe mit einem Arbeitsverdienst über dem Vergleichslohn



Das Gesamteinkommen pro Betrieb setzt sich zusammen aus dem Einkommen landwirtschaftlicher und ausserlandwirtschaftlicher Tätigkeiten. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre war das Gesamteinkommen pro Betrieb rückläufig. Seitdem hat es sich wieder positiv entwickelt, wobei der Anteil des ausserlandwirtschaftlichen Einkommens zugenommen hat.

16 Bundesamt für Landwirtschaft (2014): Agrarbericht 2014, S. 72-73

17 Die Untersuchungsergebnisse sind unter folgender Internetadresse zu finden: https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/themen/wirtschaft-technik/betriebswirtschaft/za-bh/einkommenssituation/methodik.html

Box 3: Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft

Die Einkommensunterschiede in der Schweizer Landwirtschaft sind beträchtlich. Eine Analyse von landwirtschaftlichen Buchhaltungen von Agroscope[18] identifizierte vier Ursachen dafür: Ausbildung, Betriebsgrösse und -ausrichtung sowie die Betriebsführung. Auch die Region spielt eine bedeutende Rolle. Die Einkommen verringern sich mit zunehmender Höhenlage. Nachfolgend werden die wichtigsten Faktoren, welche den Arbeitsverdienst je Familienarbeitskraft beeinflussen, kurz dargestellt:

- **Betriebsgrösse**: Die Betriebsgrösse ist für die Landwirtschaft ein grundlegender agrarökonomischer Einflussfaktor. Er hat immer einen stark positiven Einfluss auf den Arbeitsverdienst. Vergrössert beispielsweise ein Milchproduzent seine Kuhherde, wächst der Arbeitsbedarf aufgrund von Skaleneffekten nur unterproportional. Entsprechend schneiden die grösseren Vollerwerbsbetriebe punkto Arbeitsverdienst deutlich besser ab als kleinere Nebenerwerbsbetriebe. Kleinere Betriebe können jedoch über die Zusammenarbeit mit anderen Betrieben ebenfalls von solchen Skaleneffekten profitieren.
- **Produktionsausrichtung**: Pflanzenbaubetriebe, d.h. Betriebe, die hauptsächlich Ackerbau betreiben oder Spezialkulturen wie Gemüse, Obst und Reben anbauen, weisen im Mittel höhere Arbeitsverdienste auf. Dasselbe gilt für die Mast von Schweinen und Geflügel. Umgekehrt ist eine Betriebsausrichtung auf Milch- oder Mutterkühe häufig mit tieferen Einkommen pro Familienarbeitskraft verbunden.
- **Ausbildung**: Mit dem Bildungsniveau der Betriebsleitenden und dessen Partner/in steigt der Arbeitsverdienst. Dabei gilt das Ausbildungsniveau nicht nur für die landwirtschaftliche Ausbildung, sondern auch für die Ausbildung ausserhalb der Landwirtschaft.
- **Betriebsführung**: Betriebe mit höherem Arbeitsverdienst generieren pro Hektare bzw. pro Grossvieheinheit systematisch mehr Einnahmen und weisen tiefere Kosten auf. Die erfolgreichen Betriebsleitenden schaffen es also, mit weniger Input mehr Output zu generieren. Sie machen es vor, wie die Produktionstechnik einerseits und die Wahl der verwendeten Inputs kurz- und mittelfristig angepasst werden können. Beispielsweise weist allein bei den Maschinenkosten beim Betriebszweig Weizen das Viertel mit dem höchsten Arbeitsverdienst Fr. 525.- tiefere Maschinenkosten pro Hektare auf als das Viertel mit dem tiefsten Arbeitsverdienst.

Die Studie zeigt auf, dass ein wichtiger Teil der Einkommensunterschiede von Faktoren abhängen, welche die Betriebsleitenden selbst beeinflussen können. Entsprechend haben sie die Möglichkeit, den Arbeitsverdienst zu erhöhen, wenn sie das Beeinflussbare ausschöpfen. Die Treuhänder und die landwirtschaftliche Beratung können sie dabei unterstützen.

Sichere Versorgung und Kulturlandverlust

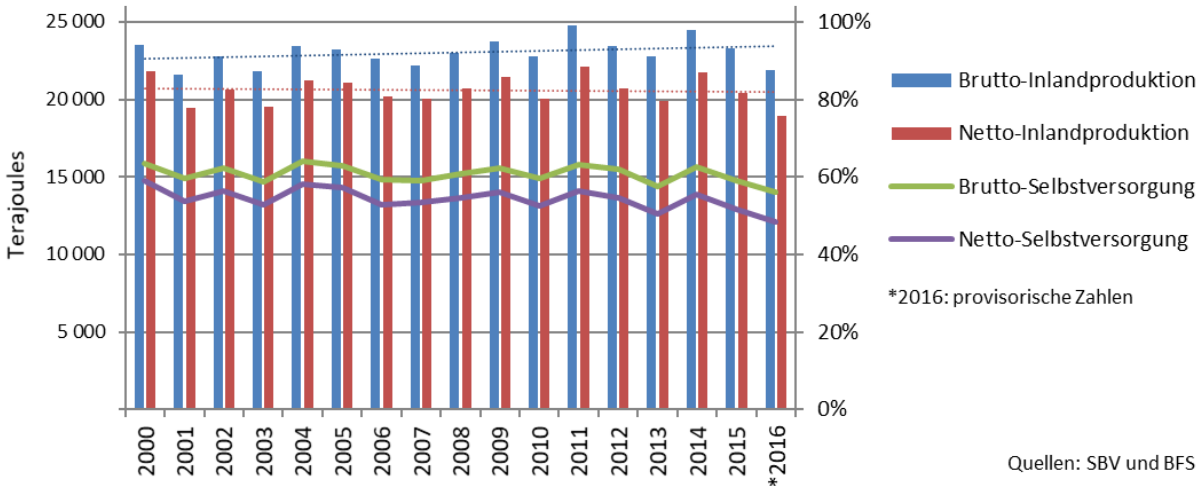
Die inländische Kalorienproduktion ist in den letzten Jahren im Trend gestiegen. Die Abweichungen im Jahresvergleich sind hauptsächlich auf wetterbedingte Ernteschwankungen zurückzuführen. So führten im Jahr 2016 ungünstige Witterungsbedingungen (v.a. Schnee, Frost und viel Regen im ersten Halbjahr und trockene Verhältnisse im zweiten Halbjahr) zu ausserordentlich schlechten Getreide-, Zuckerrüben- und Kartoffelernten, was sich in der tiefen Kalorienproduktion und in entsprechend tiefen Selbstversorgungsraden widerspiegelt hat. Für die Beurteilung der längerfristigen Entwicklung der Inlandproduktion ist der Trend aussagekräftiger als einzelne Jahreswerte. Aufgrund des steigenden Trends bei der Brutto-Kalorienproduktion und des stabilen bis leicht steigenden Trends bei der Netto-Kalorienproduktion (d.h. der auf Basis von einheimischen Futtermitteln produzierten Lebensmitteln) ist zu erwarten, dass die Ziele des Bundesrats bis 2021 (Brutto: 23 300 TJ; Netto: 21 300 TJ) erreicht werden können.

Der Selbstversorgungsgrad, also der Anteil der Inlandproduktion am Konsum, ist zusätzlich zur Entwicklung der Inlandproduktion auch von der Bevölkerungsentwicklung abhängig. Trotz Bevölkerungszunahme konnte der Brutto-Selbstversorgungsgrad in den letzten Jahren konstant gehalten werden.

[18] Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Ettenhausen

Der Netto-Selbstversorgungsgrad ist aufgrund das Anstiegs der Futtermittelimporte im Trend leicht gesunken. 2016 war pflanzenbaulich eines der schlechtesten Jahre der jüngeren Agrargeschichte. Die tiefen Pflanzenbauerträge haben dazu geführt, dass der Brutto-Selbstversorgungsgrad mit 56 % ausserordentlich tief ausgefallen ist. Ein sinkender Trend kann aus diesem Ausnahmejahr nicht abgeleitet werden.

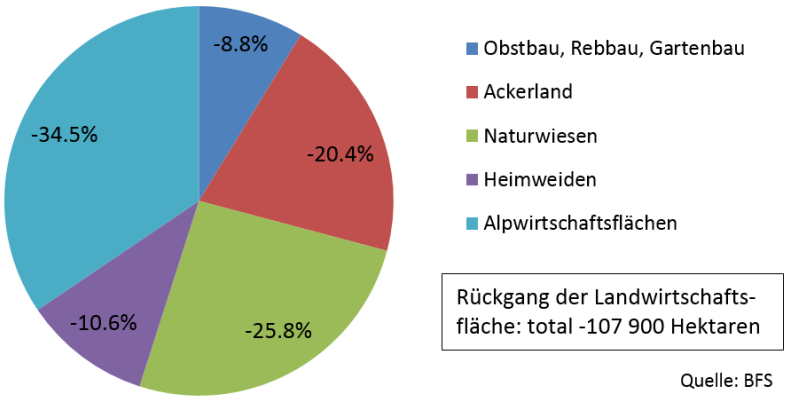
Abbildung 8: Entwicklung Kalorienproduktion und Selbstversorgungsgrad



Kulturland ist für die bodenabhängige Produktion von Lebensmitteln und für die Erbringung von Ökosystemleistungen durch die Landwirtschaft zentral. Zwischen 1979/85 und 2004/09 sind 107 900 Hektaren Landwirtschaftsfläche verloren gegangen und neue Landwirtschaftsflächen im Umfang von 22 900 Hektaren sind dazu gekommen. Netto resultiert ein Rückgang von rund 85 000 Hektaren (-5,4 %). Zwei Drittel des Verlusts erfolgte auf Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet und ein Drittel auf alpwirtschaftlich genutzten Flächen im Sömmerungsgebiet. Im Dauersiedlungsgebiet sind 90 % des Kulturlandverlusts auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche zurückzuführen. Am stärksten zugenommen hat dabei das Gebäudeareal (31 000 ha), wobei knapp ein Fünftel davon auf die Zunahme des landwirtschaftlichen Gebäudeareals zurückzuführen ist.

Neben dem Siedlungswachstum spielt vor allem der Waldeinwuchs eine bedeutende Rolle. Knapp ein Drittel des Kulturlandverlusts ist darauf zurückzuführen. Zwischen 1979/85 und 2004/09 hat sich die bestockte Fläche und die Fläche mit unproduktiver Strauchvegetation auf landwirtschaftlich genutzten Flächen um knapp 27 000 Hektaren erhöht. Der Waldeinwuchs erfolgte hauptsächlich auf den alpwirtschaftlich genutzten Flächen. Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurde mit stärker differenzierten und erhöhten Hangbeiträgen, dem Steillagenbeitrag und dem Alpungsbeitrag der Anreiz zur Offenhaltung der Flächen erhöht. Es wird davon ausgegangen, dass damit das angestrebte Ziel bezüglich Reduktion der Verbuschung und des Waldeinwuchs erreicht werden kann. Damit der Verlust an Kulturland auf unter 1 000 Hektaren pro Jahr gesenkt werden kann, sind jedoch noch grosse Anstrengungen nötig.

Abbildung 9: Rückgang der Landwirtschaftsflächen von 1979/85 bis 2004/09



Natürliche Lebensgrundlagen, Ökosysteme

Die Ziele der Agrarpolitik 2018-2021 im Bereich der natürlichen Lebensgrundlagen und der Ökologie können bis 2021 voraussichtlich nur teilweise erreicht werden. In den Bereichen Stickstoff- und Phosphorbelastung der Umwelt durch die Landwirtschaft sind seit der Jahrtausendwende kaum mehr Fortschritte erzielt worden. Im Bereich Biodiversität konnte trotz zunehmender Beteiligung an den Förderprogrammen der Rückgang der Biodiversität nicht verhindert werden.

Stickstoff (N)

Das Etappenziel einer Stickstoffeffizienz von 33 % bis ins Jahr 2021 kann voraussichtlich erreicht werden (Stand 2014/16: 31 %). Das Ziel, die Stickstoffverluste bis dahin auf 95 000 t N zu senken, wird gemäss den vorliegenden Daten jedoch nicht erreicht (Stand 2014/16: 110 400 t N).

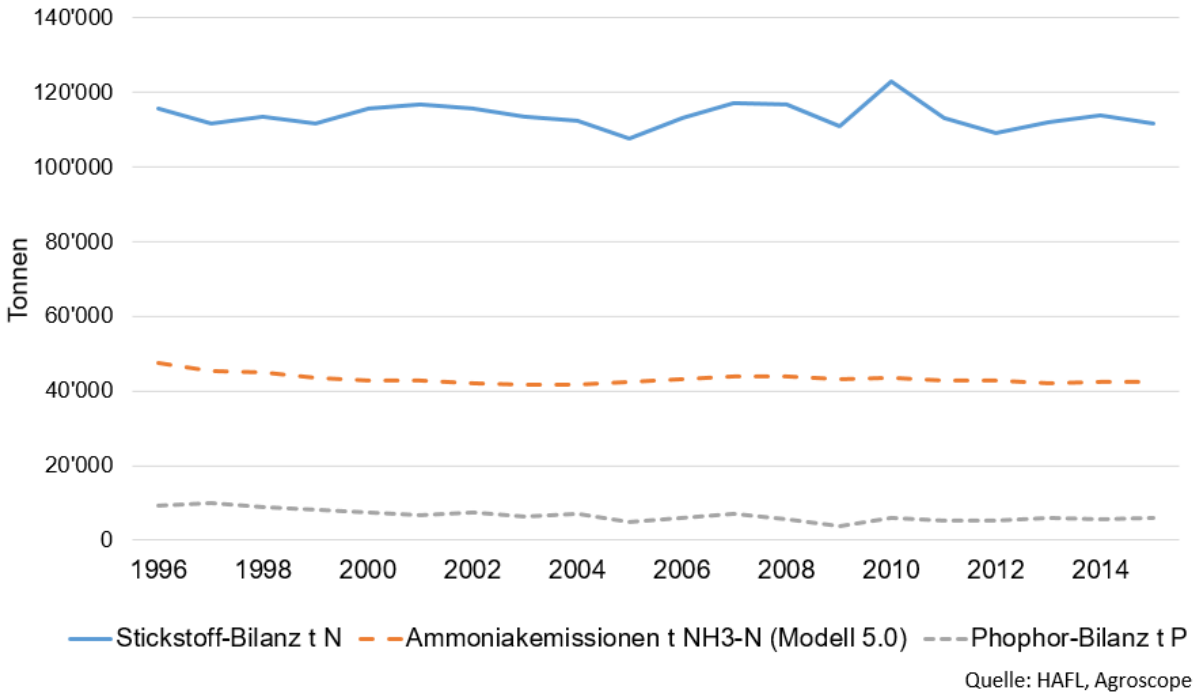
Bei den Ammoniakemissionen kann das Etappenziel von 41 000 t NH_3 bis ins Jahr 2021 nur mit weiteren Anstrengungen zur Emissionsreduktion erreicht werden (Stand 2015: 46 500 t NH_3-N). Die kritischen Eintragsraten im Mittelland, im Jura, am nördlichen und am südlichen Alpenhang sowie im Tessin werden teilweise um 30 kg N/ha pro Jahr oder mehr überschritten. Das Modell zur Berechnung der Ammoniakemissionen wurde 2018 von der Version 4 auf die Version 5 aktualisiert. Mit dem neuen Modell fallen die Emissionen für die ganze Zeitreihe rund 10% tiefer aus.[19]

Phosphor (P)

Das P-Effizienzziel von 68 % kann bis 2021 voraussichtlich nicht erreicht werden (Stand 2014/16: 61 %). Auch das Etappenziel zur Senkung des P-Überschusses auf 4 000 t P bis im Jahr 2017 wird gemäss den bis jetzt vorliegenden Daten nicht erreicht (Stand 2014/16: 6 000 t P). Die Phosphoreinträge aus der Landwirtschaft sind in verschiedenen Seen der Schweiz nach wie vor zu hoch.

[19] Beim Modell 5.0 (Kupper et al. 2018) werden für die Ausscheidung der Nutztiere Richtwerte der überarbeiteten Grundlagen zur Düngung (GRUD 2017) verwendet, die Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und Kulturen werden nach Methodik von EMEP/EEA 2016 nicht mehr separat ausgewiesen und Denitrifikationsverluste von NO_2, NO, N_2O und N_2 werden detailliert berücksichtigt. Die Aktualisierung des Modells hat hingegen keine Auswirkung auf das landwirtschaftliche Umweltziel von 25'000 t NH_3-N. Dieses Umweltziel ist von der Rezeptorseite her definiert und stützt sich auf die für Ökosysteme maximale erträgliche Stickstoffmenge (d.h. weiträumige Einhaltung der Critical Loads für Stickstoff) unter Einbezug des Reduktionsziels für Stickoxide (Zielvorgabe LRK für NOx: -50% gegenüber 2005).

Abbildung 10: Entwicklung Stickstoff- und Phosphorüberschüsse sowie Ammoniakemissionen



Quelle: HAFL, Agroscope

Biodiversität

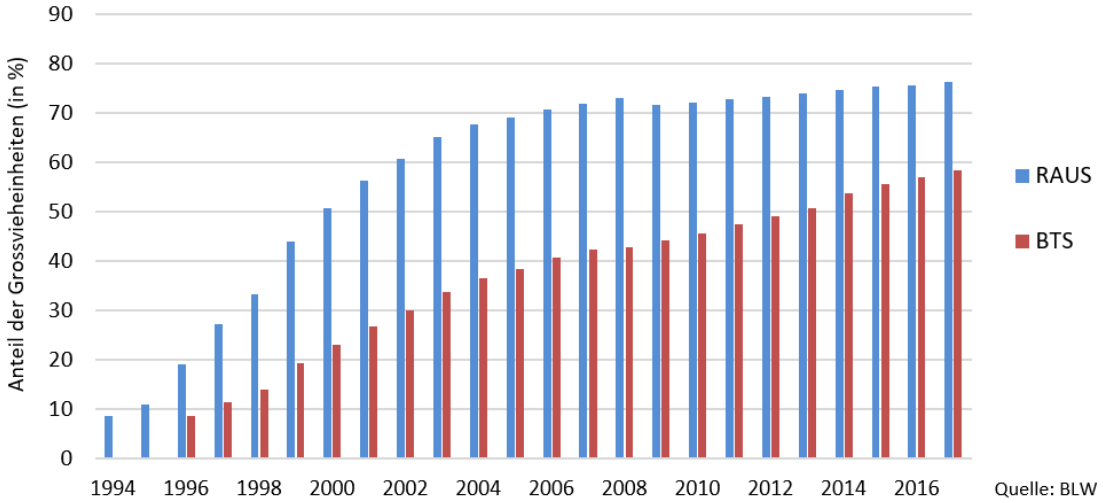
Die agrarpolitischen Etappenziele bis 2021 beinhalten Vorgaben zur Fläche, zur Qualität und zur Vernetzung der Biodiversitätsförderflächen (BFF). Im 2017 wurde das agrarpolitische Flächenziel erreicht; es wurden über 168 300 ha als BFF bewirtschaftet. Im Talgebiet waren es schweizweit rund 77 500 ha. Dies entspricht gut 12 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, wobei der Wert regional und lokal stark schwankt. Auf 40 % der BFF wurden Beiträge für die Qualitätsstufe 2 ausbezahlt, und 75 % der BFF haben Beiträge für die Vernetzung erhalten.

Trotz steigender Beteiligung an den Förderprogrammen konnte der Rückgang der Biodiversität bisher nicht verhindert werden. Erste Resultate des Monitoringprogramms Arten und Lebensräume Landwirtschaft (ALL-EMA) zeigen, dass auch auf vielen Biodiversitätsförderflächen, die mit Beiträgen für die Qualitätsstufe 2 gefördert werden, die qualitativen Ziele nicht erreicht werden. Der Bund, die Kantone und die Landwirtschaftsbetriebe leisten einen beträchtlichen Aufwand zur Förderung der Biodiversität. Dennoch konnte der angestrebte Zustand der Biodiversität im Agrarland noch nicht erreicht werden.

Tierwohl

Die Beteiligung an den Tierwohlprogrammen nimmt seit ihrer Einführung laufend zu. Im Jahr 2017 hatten gut drei Viertel der landwirtschaftlichen Nutztiere regelmässigen Auslauf im Freien (RAUS). Es kann damit gerechnet werden, dass das Ziel von 80 % bis 2021 erreicht wird. 59 % der landwirtschaftlichen Nutztiere wurden 2017 in besonders tierfreundlichen Ställen (BTS) gehalten.

Abbildung 11: Entwicklung der Beteiligung RAUS und BTS



Box 4: Umweltziele Landwirtschaft (UZL)

Die Landwirtschaft soll gemäss Bundesverfassung einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten. Was mit bestehendem Recht konkret erreicht werden soll, ist im 2008 publizierten Bericht Umweltziele Landwirtschaft[20] dargestellt. Das Postulat 13.4284 (Po. Bertschy) verlangte, dass diese Ziele sowie die Massnahmen zur Zielerreichung überprüft werden.

Im Bericht in Erfüllung des Postulats[21] stellt der Bundesrat fest, dass bisher keines der 13 Umweltziele Landwirtschaft vollständig erreicht wurde. Die Ziellücken im Bereich Stickstoff (Ammoniak- und Nitratemissionen) werden bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen und ohne zusätzliche Massnahmen bestehen bleiben. Auch zur Minderung der Treibhausgasemissionen sind weitere Anstrengungen erforderlich. Handlungsbedarf besteht zudem beim Umweltziel Landschaft, bei der Eutrophierung von Seen und beim Bodenschutz.

Der Bundesrat kommt im Bericht zum Schluss, dass beim Vollzug des Umweltrechts Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Für die Zielerreichung ist entscheidend, dass die technischen und betrieblichen Möglichkeiten zur Emissionsminderung (z.B. emissionsarme Verfahren zur Hofdüngeranwendung) ausgeschöpft und die Effizienz flächendeckend verbessert werden. Weiter gilt es, die Produktionsintensität standortspezifisch an die Tragfähigkeit der Ökosysteme anzupassen und die gesellschaftlichen Ansprüche am Standort zu berücksichtigen. Durch eine stärkere Ergebnisorientierung soll den Landwirten zudem mehr Eigenverantwortung übergeben werden.

Neben der Agrar- und Umweltpolitik hat das Konsumverhalten einen wesentlichen Einfluss auf den ökologischen Fussabdruck der Lebensmittelproduktion. Mit der Reduktion von Lebensmittelabfällen (Food-Waste), einer Anpassung der Ernährungsmuster und bewussteren Kaufentscheiden liesse sich die Umweltbelastung im In- und Ausland deutlich reduzieren.

Wichtig im Hinblick auf die zukünftige Agrarpolitik ist die Erkenntnis, dass nicht nur Massnahmen im Agrarumweltbereich, sondern auch agrarpolitische Instrumente mit Wirkung auf die Produktionsentscheide (Kulturwahl, Produktionsintensität etc.) die Erreichung der Umweltziele beeinflussen.

1.3.6 Ziellücken

Die mit der AP 14-17 gesetzten Ziele konnten in vielen Bereichen erreicht oder sogar übertroffen werden (z.B. Kalorienproduktion, Beteiligung an Biolandbau-, Tierwohl- und Extenso-Programmen). Während die Entwicklung für einige weitere Ziele in die gewünschte Richtung geht, stagniert die Entwicklung in anderen Zielbereichen.

[20] www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00097/index.html?lang=de&show_kat=/publikationen/00048
[21] https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46591.pdf

Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ist nach wie vor eine grosse Herausforderung für die Landwirtschaft. Ziellücken bestehen bei allen Umweltzielen Landwirtschaft (siehe Box 4). Weitere Anstrengungen sind nötig, um den ökologischen Fussabdruck der Landwirtschaft zu senken. Um diese Zielerreichung zu verbessern, sind insbesondere Fortschritte bei der Emissionsminderung durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und eine Anpassung der Produktion an die Tragfähigkeit der Ökosysteme notwendig. Ebenfalls konnte der Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche in den letzten Jahren zwar reduziert werden, das Ausmass des Flächenverlusts ist aber nach wie vor zu hoch.

Ein grosses Defizit besteht bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Landwirtschaft. Die Ausrichtung auf den Markt und die Wettbewerbsfähigkeit konnten zwar kontinuierlich verbessert werden. Die Entwicklung im Ausland ging jedoch teilweise schneller vor sich. Insbesondere in der EU hat die Agrarstützung (inkl. Grenzschutz) stärker abgenommen als in der Schweiz, womit die Landwirtschaft der EU im Vergleich noch wettbewerbsfähiger wurde. Der Anteil der Agrarstützung (Finanzhilfen und Grenzschutz) am Erlös der Landwirtschaft konnte seit Beginn der 90er-Jahre zwar reduziert werden, die Stützung der Schweizer Landwirtschaft ist weltweit aber immer noch eine der höchsten. Die hohe Stützung führt zu hoher Abhängigkeit der Landwirtschaft von politischem und gesellschaftlichem Goodwill und einem gesunden Finanzhaushalt des Bundes. Sie kann auch die strukturelle Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft in Richtung mehr Wettbewerbskraft und Unternehmertum hemmen.

Neue Herausforderungen, die auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zukommen (vgl. Ziffer 1.6), erfordern eine grundsätzliche Überprüfung und Anpassung des Zielsystems. In Ziffer 2.3.6 werden die gegenwärtigen Ziellücken aufgegriffen und in einem neuen Zielsystem für die AP22+ berücksichtigt.

1.4 Politikbereiche mit Einfluss auf die Landwirtschaft

1.4.1 Umweltpolitik (Boden, Wasser, Luft/Klima, Biodiversität)

Boden

Boden ist die Grundlage für die landwirtschaftliche Produktion und der Erhalt der Bodenfruchtbarkeit essenziell für eine nachhaltige Landwirtschaft. Bodenfruchtbarkeit wird im Umweltschutzgesetz sehr breit gefasst und beinhaltet weit mehr als die Produktionsfunktion. Die nationale Bodenbeobachtung NABO unterhält ein Referenznetzwerk von 100 Standorten, an denen Belastungen durch organische und anorganische Stoffe sowie die biologische Aktivität alle 5 Jahre gemessen wird. Allerdings fehlen flächenhafte Informationen zu Qualität und Zustand der Böden.

Die aktuell grössten Bedrohungen für landwirtschaftlich genutzten Böden sowie konkrete Handlungsempfehlungen werden zurzeit im "Nationalen Forschungsprogramm Boden (NFP68)" erarbeitet und Ende 2018 publiziert.

Auf Bundesebene wird derzeit an einer nationalen Bodenstrategie gearbeitet, welche die von Böden erfüllten Funktionen langfristig sichern soll. Es gilt nicht nur Flächen für die Lebensmittelproduktion zu erhalten, sondern auch deren Qualität.

Boden ist ständig dem Spannungsfeld zwischen Siedlungsbau und Landwirtschaft ausgesetzt, wobei die Raumplanung die mögliche Nutzung bestimmt. Im "Sachplan Fruchtfolgeflächen" des Amts für Raumplanung werden die fruchtbarsten Böden der Schweiz für die landwirtschaftliche Produktion vor Überbauung geschützt (vgl. Ziffer 1.4.2).

Der Bundesrat hat am 6. September 2017 den Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln (AP PSM) verabschiedet. Mit der Umsetzung des AP PSM soll die Anwendung von PSM keine langfristig nachteiligen Auswirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit haben und der Einsatz von PSM mit für den Boden hohem Risikopotenzial soll reduziert werden.

Wasser und Gewässerraum

Der Schutz des Grundwassers für die Trinkwassernutzung mit Massnahmen in der Landwirtschaft wird wichtiger, da aufgrund der Ausdehnung der Siedlungsflächen und Verkehrswege die noch möglichen Fassungen knapper werden.

Die Anfang 2018 eingereichte Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» will Direktzahlungen auf Betriebe beschränken, die keine Pflanzenschutzmittel und zugekaufte Futtermittel einsetzen. Die im Mai 2018 eingereichte Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» verlangt, dass synthetische Pflanzenschutzmittel in der landwirtschaftlichen Produktion, in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und in der Boden- und Landschaftspflege verboten werden.

Mit dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel sollen bis 2027 als Zwischenziele die Länge der Abschnitte des Schweizer Fliessgewässernetzes mit Überschreitungen der numerischen Anforderungen an die Wasserqualität gemäss GSchV halbiert und das Risikopotenzial für aquatische Organismen um 50% gegenüber dem Mittelwert 2012-2015 reduziert werden.

Die bisherige Anforderung von 0.1 µg/l für organische Pflanzenschutzmittel in oberirdischen Gewässern soll durch risikobasierte Werte ersetzt werden. Eine entsprechende Änderung der GSchV für verschiedene Stoffe wurde im Dezember 2017 in die Vernehmlassung geschickt.

Für Regionen, in denen Wasserknappheit ein Thema ist, stehen seit 2017 Praxisgrundlagen zum Wasserressourcenmanagement zur Verfügung. Die Kantone können diese einsetzen, um Probleme aufgrund der mit dem Klimawandel zunehmenden Trockenheit anzugehen.

Die Kantone müssen den Gewässerraum entlang von Flüssen, Bächen und Seen bis Ende 2018 festlegen und in der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigen. Damit wird die extensive Nutzung des Gewässerraums eigentümerverbindlich festgelegt. Der Gewässerraum gilt nicht als Fruchtfolgefläche. Für einen Verlust an Fruchtfolgeflächen ist nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes Ersatz zu leisten.

Das Gewässerschutzgesetz begrenzt die Düngermenge (Düngergrossvieheinheiten), welche auf Betrieben mit Nutztierhaltung pro 1 ha Nutzfläche höchstens ausgebracht werden darf.

Luftreinhaltung

Ammoniak (NH_3) ist eine gasförmige reaktive Stickstoffverbindung, die zu über 90 % aus der Landwirtschaft stammt. Ammoniakemissionen haben weitreichende Umweltwirkungen zur Folge, da sie zu einer Überdüngung von empfindlichen Ökosystemen wie Wäldern, Mooren oder Magerwiesen führen.

Die Luftreinhalte-Verordnung (LRV) bestimmt, dass schädliche oder lästige Emissionen vorsorglich begrenzt werden müssen, wenn die Massnahmen technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sind. Sind trotz vorsorglicher Emissionsminderungsmassnahmen übermässige Immissionen zu erwarten, sind die Kantone gehalten, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung auszuarbeiten und umzusetzen.

Übermässig sind Immissionen unter anderem dann, wenn sie Menschen, Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften oder ihre Lebensräume gefährden (LRV Art. 2 Abs. 5 Bst. a). Dies ist heute bei mehr als 90 % der Waldstandorte, bei 100 % der Hochmoore, 84 % der Flachmoore und 42 % der artenreichen Trockenwiesen der Fall (EKL 2014). Mit dem Umweltziel Ammoniak von 25 000t NH_3-N pro Jahr wird beabsichtigt, die kritischen Belastungsgrenzen für Stickstoffeinträge in Ökosysteme nicht mehr zu überschreiten (BAFU/BLW 2008). In seinem Bericht «Konzept betreffend lufthygienischer Massnahmen des Bundes» vom 11. September 2009 bestätigt der Bundesrat dieses Ziel und schlägt technische Minderungsmassnahmen vor. Zudem nennt er die Agrarpolitik und den Vollzug des Umweltrechts als Ansatzpunkte, um das Ammoniakminderungspotenzial auszuschöpfen.

Im Rahmen des 2012 revidierten Göteborg-Protokolls der Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (UNECE) bestehen internationale Verpflichtungen zur Reduktion der Ammoniakemissionen.

Klima

Die UN-Klimakonvention aus dem Jahr 1992 hat zum Ziel, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert. Im Dezember 2015 hat die internationale Gemeinschaft das Übereinkommen von Paris verabschiedet, welches an die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls anknüpft. In seiner Botschaft vom

1. Dezember 2017 zur Totalrevision des CO_2-Gesetzes legt der Bundesrat dar, wie die Verpflichtungen auf nationaler Ebene konkretisiert werden sollen.

Neu soll auch die Landwirtschaft in die Schweizer Klimapolitik einbezogen werden. Der Bundesrat schlägt für den Sektor Landwirtschaft einen inländischen Reduktionsbeitrag von 20 bis 25 % für das Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr 1990 vor. Die Erreichung dieses Ziels soll durch entsprechende Massnahmen in der Landwirtschaftsgesetzgebung, wie zum Beispiel die Weiterentwicklung der Beiträge an nachhaltige Produktionssysteme, gewährleistet werden.

Auch zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels sind bereits heute Massnahmen nötig und werden in Zukunft immer wichtiger. In der Klimastrategie Landwirtschaft[22] hat das Bundesamt dazu verschiedene Handlungsfelder aufgezeigt, die zum Beispiel die Diversifizierung der Produktion oder verbesserte Prognose- und Warnsysteme umfassen.

Biodiversität

Die UN-Biodiversitätskonvention verfolgt als zentrales Ziel den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität und damit auch der genetischen Ressourcen. 2010 wurden zudem die Aichi Biodiversitätsziele verabschiedet, die als globale Rahmenwerk zur Förderung, Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biodiversität gelten. «Die Biodiversität ist reichhaltig und gegenüber Veränderungen reaktionsfähig. Die Biodiversität und ihre Ökosystemleistungen sind langfristig erhalten», so lautet das Oberziel der 2012 vom Bundesrat verabschiedeten Strategie Biodiversität Schweiz. Die Strategie nennt zehn strategische Ziele und beschreibt die Rahmenbedingungen für die Umsetzung. Im Bereich Landwirtschaft sollen unter anderem die Umweltziele regional quantifiziert und koordiniert umgesetzt werden. Die Wichtigkeit der Ökosystemleistungen soll anerkannt und deren Inwertsetzung durch den Markt und die Gesellschaft in den verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren sichergestellt werden. Die Anreize für Leistungen zur Förderung der Biodiversität sollen erhöht, die Qualität und Vernetzung bestehender ökologischer Ausgleichsflächen verbessert werden, und wo nötig sollen neue Biodiversitätsförderflächen (ökologische Ausgleichsflächen) geschaffen werden.

2017 verabschiedete der Bundesrat den Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz. Dieser umfasst einen Katalog an Massnahmen und Pilotprojekten zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität und ihrer Leistungen für Wirtschaft und Gesellschaft. Derzeit wird der Aktionsplan konkretisiert. Die Synergiemassnahme 4.2.3 hält fest, dass die landwirtschaftliche Produktion an die natürlichen Standortbedingungen anzupassen sei, wobei neben der Erfüllung der Strategie Biodiversität Schweiz die Schliessung der Ziellücken bei den Umweltzielen Landwirtschaft im Vordergrund steht. Unter anderem sollen dafür die Instrumente für die Biodiversität effektiver ausgestaltet werden.

Ein Kernanliegen der Strategie Biodiversität Schweiz ist zudem der Auf-, Ausbau und Unterhalt einer landesweiten Ökologischen Infrastruktur (Synergiemassnahme 4.2.1 des Aktionsplans). Diese soll schweizweit die Vernetzung ökologisch wertvoller Flächen sicherstellen und bildet damit sowohl die räumliche als auch die funktionale Basis für eine reichhaltige, gegenüber Veränderungen reaktionsfähige und langfristig erhaltene Biodiversität. Derzeit erarbeitet der Bund gemeinsam mit den Kantonen ein gesamtheitliches Zielsystem zur Ökologischen Infrastruktur mit inhaltlichen und räumlichen Grundsätzen sowie mit Zielen zur Sicherung des Raumes für die langfristige Erhaltung der Biodiversität (quantitativ, qualitativ und regional verteilt). Regional bereits existierende Teile einer Ökologischen Infrastruktur sollen erhalten resp. der Auf- und Ausbau einer landesweiten Ökologischen Infrastruktur gefördert werden.

1.4.2 Regional- und Raumplanungspolitik (RPG)

Der Druck auf den ländlichen Raum ist sehr gross. Die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes Etappe 1 (RPG 1) ist seit dem 1. Januar 2014 in Arbeit. Verlangt wird eine Siedlungsentwicklung nach innen, wodurch der Druck vom Kulturland genommen werden soll. Mit RPG 2 werden Lösungen für das Bauen ausserhalb des Baugebiets gesucht, die direkt dem Kulturlandverlust entgegenwirken. Dies sind einerseits die Beseitigung von nicht mehr benötigten Ökonomiegebäuden und andererseits

[22] vgl. Bericht Klimastrategie Landwirtschaft Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel für eine nachhaltige Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft

eine gesamtheitliche Planung des Raumes, um koordiniert und kulturlandschonend vorzugehen und Einzelvorhaben in einem grösseren Kontext zu beurteilen. Die Vernehmlassung für RPG 2 ist Ende 2017 abgelaufen.

Zurzeit wird auch der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) überarbeitet. Schwerpunkt ist die Erhaltung der Produktionsgrundlage für die Ernährungssicherheit. Der Sachplan sieht vor, dass die Fruchtfolgeflächen auf der Basis von verlässlichen Bodendaten und festgelegten Qualitätskriterien bezeichnet werden. Die langfristige Sicherung dieser Flächen soll durch eine angepasste Bewirtschaftung und minimierten Verbrauch gewährleistet werden. Diskutiert werden in einer zweiten Phase, nach Vorliegen einer einheitlichen Datengrundlage, auch Flexibilisierungsmassnahmen, wie der Tausch von FFF-Kontingenten oder eine Anpassung der Kantons-Kontingente. Ein Entwurf des neuen Sachplans soll Ende dieses Jahres in die Anhörung gehen.

Mit Verabschiedung der Botschaft zur Standortförderung 2016-2019 hat der Bundesrat die Stossrichtung für die Regional - und Tourismuspolitik festgelegt. In beiden Politiken nimmt die Innovationsförderung einen zentralen Stellenwert ein. Dabei geht es darum, die Abstimmung der Akteure und Angebote in der Innovationsförderung weiter zu verbessern und regionale Innovationspotenziale auszuschöpfen. Dadurch sollen die regionale Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit erhöht und Entwicklungsperspektiven in den ländlichen Räumen und im Berggebiet geschaffen werden. Die Regional- und Tourismuspolitik sollen hierbei stärker auf die Zielsetzung einer kohärenten Raumentwicklung ausgerichtet werden, d.h. noch stärker mit den bestehenden Förder- und Planungsinstrumenten der weiteren Sektoralpolitiken des Bundes abgestimmt werden.

1.4.3 Aussenwirtschaftspolitik, internationale Abkommen

UN-Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung

Die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals - SDG) hat im Gegensatz zu den bisherigen Millennium-Entwicklungszielen der UNO universelle Geltung und ist damit auch für die Entwicklung innerhalb der Schweiz bedeutend. Die Agrarpolitik des Bundes ist Bestandteil der nationalen Anstrengungen zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030. In der Ausgestaltung der AP22+ sind die Ziele sowie international vereinbarten Rahmenbedingungen, Standards und eingegangenen Verpflichtungen, wie das Recht auf angemessene Nahrung aller Menschen, zu berücksichtigen.

Das zweite Nachhaltigkeitsziel (SDG 2) betrifft explizit den Bereich nachhaltige Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und -qualität. Es umfasst u.a. folgende Unterziele: (a) Hunger und Fehlernährung beenden, (b) Verdoppelung der Produktivität und Einkommen von Kleinbauern, (c) Sicherstellung nachhaltiger Systeme zur Nahrungsmittelproduktion und (d) Erhalt der landwirtschaftlichen Artenvielfalt. Aber auch weitere Nachhaltigkeitsziele haben einen grossen Bezug zur Land- und Ernährungswirtschaft, wie z.B. SDG 1 (Armut in allen ihren Formen und überall beenden, inkl. sozialer Absicherung), SDG 12 (Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen) und SDG 15 (Leben an Land inkl. Schützen und nachhaltige Nutzung von Landökosystemen).

WTO

Bereits nach der Ministerkonferenz von Nairobi im Dezember 2015 war erkennbar, dass die Doha-Runde der WTO als Gesamtpaket nicht abgeschlossen werden kann. Dies zeigte sich überdeutlich an der Ministerkonferenz von Buenos Aires im Dezember 2017, an der weder eine gemeinsame Ministererklärung noch ein vollumfängliches Arbeitsprogramm verabschiedet wurden. Dies macht es schwierig abzuschätzen, in welche Richtung die Verhandlungen in Zukunft gehen. Es muss damit gerechnet werden, dass vermehrt einzelne der Kernthemen der Doha-Runde oder neue Themen im Rahmen von kleineren Paketen aufgegriffen und behandelt werden.

Als kleines Land hat die Schweiz ein Interesse am Erhalt der WTO als multilaterales Regelwerk, das volkswirtschaftlich äusserst relevant ist. Trotzdem ist es wichtig, dass die Verhandlungen ausgewogen voranschreiten, weshalb die Schweiz sich dafür einsetzt, dass ihre Interessen in den Landwirtschaftsverhandlungen – wie zum Beispiel Exportrestriktionen und ein verbesserter Schutz von geografischen

Herkunftsangaben – in die Diskussionen aufgenommen werden. Nach der Abschaffung aller verbleibenden Exportsubventionen ist es ausserdem von zentraler Bedeutung, dass die verbleibenden Themen im Exportwettbewerb gleichermassen diszipliniert werden.

EU

2008 wurden zwischen der Schweiz und der EU Verhandlungen zu einer Marktöffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette sowie einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit und im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufgenommen. Seit 2010 sind die Verhandlungen aufgrund offener institutioneller Fragen und innenpolitischen Widerstands betreffend den Marktzugang im Agrarbereich ins Stocken geraten. In den beiden Bereichen Lebensmittelsicherheit und Gesundheit konnten die Verhandlungen seit 2015 weitergeführt werden.

Im Agrarbereich hängt die Machbarkeit jeglicher Marktzugangsschritte, welche auf Gegenseitigkeit beruhen, einerseits von der innenpolitischen Lage und andererseits vom übergeordneten Verhältnis mit der EU ab. Der Bundesrat ist bestrebt, den bilateralen Weg für die Zukunft zu sichern und weiterzuentwickeln. In diesem Kontext laufen seit 2014 Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen.

Eine weitere Annäherung der Agrarmärkte im bilateralen Verhältnis Schweiz-EU wird auch aufgrund von Treibern wie den Entwicklungen auf dem EU-Markt (z.B. Abschaffung der Quoten für Zucker) oder den Auswirkungen internationaler Entwicklungen (z.B. Abschaffung von Ausfuhrbeiträgen im Rahmen der WTO, TTIP) auf das bilaterale Verhältnis zur EU weiter geprüft werden müssen. Der Bundesrat erachtet eine stärkere Vernetzung zwischen den Agrar- und Lebensmittelmärkten der Schweiz und der EU weiterhin als sinnvoll. Die EU ihrerseits hat mehrfach ihr Interesse an einer Fortführung der Verhandlungen bekundet.

Was den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Protokoll-II des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972[23]) betrifft, so wird die EU künftig verstärkt darauf drängen, die Zölle der Schweiz beim Import von EU-Produkten weiter abzusenken.

Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU und der EFTA

Neben dem Übereinkommen vom 4. Januar 1960[24] zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (sog. EFTA-Konvention) sowie dem Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 und dem Agrarabkommen vom 21. Juni 1999 mit der EU verfügt die Schweiz gegenwärtig über ein Netz von Freihandelsabkommen mit 38 Partnern. Gegenwärtig laufen Verhandlungen über neue Abkommen mit Ecuador, Indien, Indonesien, Malaysia, den Mercosur-Staaten und Vietnam. Die Schweiz ist auch bestrebt, ältere Abkommen zu modernisieren. Entsprechende Verhandlungen laufen zurzeit mit der Südafrikanischen Zollunion (SACU) und Mexiko; mit Kanada sind exploratorische Gespräche in Gang. Das modernisierte Freihandelsabkommen EFTA-Türkei wurde am 25. Juni 2018 im Rahmen der EFTA-Ministerkonferenz in Island unterzeichnet. Mit Chile sollen nächstens solche Nachverhandlungen aufgenommen werden.

Bisher wurde der Marktzugang im Agrarbereich weitgehend im Rahmen der WTO-konsolidierten Zollkontingente und ausserhalb dieser Kontingente beschränkt für nicht sensible Produkte gewährt (z. B. tropische Früchte). Bei Verhandlungen mit Ländern, die offensive Exportinteressen bei Agrarprodukten verfolgen, wird es künftig immer schwieriger sein, nur Konzessionen innerhalb bestehender WTO-Kontingente zu gewähren. Im Rahmen der Aushandlung weiterer Freihandelsabkommen und auch im Kontext der Weiterentwicklung bestehender Abkommen mit Partnern, wie Kanada oder Mexiko, sieht sich die Schweiz zunehmend Forderungen nach einem vermehrten Abbau des Grenzschutzes für Basisagrarprodukte, aber auch für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gegenüber.

Seit einigen Jahren schliesst auch die EU Abkommen ab, welche einen weitgehenden Zollabbau für die meisten landwirtschaftlichen Produkte beinhalten. Im umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) zwischen der EU und Kanada beispielsweise hat sich Kanada zur Eliminierung von 91,7 % seiner Agrarzölle nach sieben Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens verpflichtet, die EU zum Abbau von 93,8 %. Schweizer Exporteure erfahren infolgedessen einen schlechteren Marktzugang in Kanada als ihre europäischen Konkurrenten. Auch

[23] SR 0.632.401
[24] SR 0.632.31

das revidierte transpazifischen Partnerschaftsabkommens „CPTPP“ (oder „TPP11“) birgt für die Schweiz potenzielle Diskriminierungen. Landwirtschaftliche Erzeugnisse spüren die Konkurrenz vor allem in Bezug auf Käse (Kanada), zum Teil auch beim Fleisch (Japan).

1.5 Parlamentarische Vorstösse

Es wird beantragt, die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt abzuschreiben:

- Motion 13.3324 Anpassung des Gewässerschutzgesetzes an die heutige Nutztierhaltung (Aebi Andreas)
- Motion 14.3095 Ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich. Ersatzlose Aufhebung von Artikel 24 der Gewässerschutzverordnung (Bischofsberger)
- Motion 14.4098 Agrarpolitik. Administrativen Aufwand massgeblich reduzieren (Müller Walter)
- Motion 17.4203 Bäuerliches Bodenrecht: Ergänzung der Artikel 61 und 66 BGBB (Abate)
- Postulat 14.3514 Agrarpolitik 2018-2021. Massnahmenplan zum Abbau der überbordenden Bürokratie und zur Personalreduktion in der Verwaltung (Knecht)
- Postulat 15.3284 Administrative Vereinfachung beim Vollzug des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht Nationalrat (Vogler)
- Postulat 15.3862 Den administrativen Aufwand in der Landwirtschaft reduzieren. Unnötige Kontrollpunkte streichen (Aebi Andreas)
- Postulat 15.4056 Stärkung der Milchproduktion aus betriebseigenem Grundfutter (Jans)
- Postulat 16.3098 Zusätzlich zur Qualitätsstrategie noch eine Mehrwertstrategie (Seydoux)
- Postulat 17.3916 Zugang zu Land und zu Landwirtschaftsbetrieben verbessern (Jans)
- Postulat 17.3603 Erhöhung des GVE-Faktors bei den Rindern und die Auswirkungen (Dettling)

1.6 Zukünftige Rahmenbedingungen und Herausforderungen

1.6.1 Nachhaltige Entwicklung

Im September 2015 wurde unter der Ägide der Vereinten Nationen die Agenda «Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung» (Agenda 2030) mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) verabschiedet, welche die internationale Gemeinschaft zur Erreichung von 17 Zielen für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs; vgl. Abbildung 12) bis 2030 auffordert. Die SDGs beinhalten 169 Unterziele (Targets) und ca. 230 international vereinbarte Indikatoren. Die Agenda 2030 ist rechtlich nicht verbindlich, stellt aber einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Schweiz dar. Der Bundesrat nimmt diesen sehr ernst und setzt sich national wie international für die Umsetzung der Agenda ein.

Abbildung 12: Ziele für die nachhaltige Entwicklung der UNO (SDG)

Mit der Agenda 2030 soll die Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft beschleunigt werden. Wirtschaftliche Entwicklung, Förderung des menschlichen Wohlergehens und Schutz der Umwelt sollen im Gleichgewicht stehen. Auch Frieden, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, die für

die nachhaltige Entwicklung von grundlegender Bedeutung sind, werden von der Agenda 2030 aufgegriffen. Trotz des wichtigen Stellenwertes der Nachhaltigkeit in der Schweizer Agrarpolitik bestehen weiterhin Herausforderungen insbesondere bei Schnittstellenthemen wie der Umwelt und der Landwirtschaft sowie gesellschaftlichen Aspekten und der Landwirtschaft. Diese und weitere Herausforderungen sollen mit der AP22+ angegangen werden.

1.6.2 Wirtschaftsentwicklung

Die globale Wirtschaftsleistung hat sich in den letzten 40 Jahren vervierfacht. Die OECD geht in ihren Prognosen davon aus, dass die Weltwirtschaft bis zum Jahr 2050 jährlich um 3,5 % weiterwachsen wird. Die Wachstumsraten werden in den Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich höher liegen als in den entwickelten Ländern, weshalb die Wohlfahrtsunterschiede zwischen diesen Ländergruppen sinken werden. Auch in der Schweiz wird aufgrund der weltweit positiven wirtschaftlichen Aussichten mit einem weiteren Wirtschaftswachstum gerechnet, jedoch auf einem tieferen Niveau als in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Schweiz ist aufgrund ihrer vielfältigen Verflechtungen mit dem Ausland und der starken Einbindung in die internationalen Märkte auf stabile politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen.

1.6.3 Produktionsgrundlagen

Verbunden mit dem Temperaturanstieg infolge des Klimawandels sind auch regionale Veränderungen beim Niederschlag und eine Zunahme von Extremwetterereignissen (Dürren, Starkniederschläge) mit entsprechenden Auswirkungen auf die Agrarmärkte zu erwarten. Tendenziell wird die Niederschlagsmenge in trockenen Regionen ab- und in den feuchteren Regionen zunehmen. Während in den Tropen und Subtropen ein ungünstigeres Klima für die landwirtschaftliche Produktion erwartet wird, profitieren die Regionen in mittleren Breitengraden tendenziell von besseren Klimabedingungen.

Boden und Wasser sind entscheidende Faktoren für die landwirtschaftliche Produktion. Bis 2025 werden weltweit voraussichtlich 30 - 40 Millionen Hektaren Agrarland durch Versiegelung und 5 - 10 Millionen Hektaren Agrarland pro Jahr durch starke Degradation verloren gehen. Im Gegenzug wird die landwirtschaftlich kultivierte Fläche durch Abholzung weiter ausgedehnt. Die Wassernachfrage für die Ernährung der Bevölkerung wird bis 2050 voraussichtlich um 55 % steigen. Für die Landwirtschaft herausfordernd sind auch die längerfristige Verknappung der fossilen Energieträger und des mineralischen Rohstoffs Phosphor.

Die Schweiz ist bei vielen Rohstoffen und bei fossilen Energieträgern stark abhängig von aussereuropäischen Quellen (z.B. bei Phosphor zu über 95 %). Aufgrund der Bevölkerungszunahme und des erwarteten Wirtschaftswachstums wird im Inland der Druck auf die bereits heute knappe landwirtschaftliche Nutzfläche hoch bleiben. Als Folge des Klimawandels ist in der Schweiz damit zu rechnen, dass an gewissen Standorten der Bewässerungsbedarf steigt und Starkniederschläge mit lokalen Überschwemmungen und Erosionsgefahren zunehmen. Der technische Fortschritt (Zuchterfolge, effizientere Technologien) wird auch in der Schweiz eine weitere Steigerung der Arbeitsproduktivität, der Erträge im Pflanzenbau, der Leistungen in der Tierproduktion und der Ressourceneffizienz bei der Produktion von Nahrungsmitteln zur Folge haben.

1.6.4 Ernährungssicherheit

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln dürfte sich infolge der zunehmenden Weltbevölkerung und des steigenden Wohlstands in Schwellenländern bis 2050 verdoppeln. Der biologisch technische Fortschritt wird sich fortsetzen und zu Ertragssteigerungen führen, wobei in Regionen mit bereits hoher Produktivität (z.B. Europa oder Nordamerika) das Steigerungspotenzial geringer ist als in Regionen mit tiefer Produktivität (z.B. Afrika). Das Angebot im Gleichschritt mit der zunehmenden Nachfrage zu steigern, wird eine Herausforderung bleiben. Der grenzüberschreitende Handel mit Lebensmitteln wird zunehmend an Bedeutung für die Ernährungssicherheit gewinnen. In einigen Ländern steht eine grössere Nachfrage nach Lebensmitteln unzureichenden natürlichen Ressourcen für die inländische Nahrungsmittelerzeugung gegenüber. Diese Nachfrage wird gedeckt werden mit Lebensmitteln aus Ländern, die über noch ungenutztes Produktionspotenzial verfügen. Ernährungsunsicherheit und Armutsbekämpfung werden jedoch weiterhin eine bedeutende Herausforderung bleiben. Gleichzeitig bringt das Auftreten sämtlicher Formen von Fehlernährung in vielen Ländern neue Herausforderungen.

In der Schweiz wird die Bevölkerungszahl bis 2045 voraussichtlich von 8,4 Millionen (2017) auf rund 10 Millionen[25] steigen. Eine zentrale Herausforderung für den Beitrag der Schweizer Landwirtschaft an die inländische Ernährungssicherheit ist es, die landwirtschaftlich nutzbaren Böden in ihrem Umfang und ihrer Qualität bestmöglich zu erhalten. Das knappe Ackerland soll primär für die direkte menschliche Ernährung genutzt werden. Die Abhängigkeit der Agrarproduktion von nicht erneuerbaren Rohstoffen wie fossiler Energie und Phosphor ist zu reduzieren. Die Reduktion von Lebensmittelverlusten und ein verantwortungsbewusster Konsum können ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenschonung im In- und Ausland leisten. Auch in Zukunft wird ein substanzieller Anteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln und des Bedarfs an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch Importe zu decken sein. Es ist davon auszugehen, dass die im internationalen Vergleich hohe Kaufkraft der Schweiz bestehen bleibt und es damit weiterhin möglich sein wird, den Importbedarf zu decken. Ein guter Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern werden für die Ernährungssicherheit auch in Zukunft wichtig sein.

1.6.5 Entwicklung der Agrarmärkte

10 Jahre nach den Preisspitzen für Nahrungsmittel in den Jahren 2007/2008 zeigt sich auf den globalen Agrarmärkten heute ein ganz anderes Bild. 2017 wurden bei allen wichtigen Produkten Rekordmengen produziert. Zusammen mit einem sich abschwächenden Nachfragewachstum führte dies zu hohen Lagerbeständen und dementsprechend sinkenden Preisen. In der näheren Zukunft erwarten OECD/FAO[26], dass die Pro-Kopf-Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln stabil bleiben wird. Eine Ausdehnung der Nachfrage erfolgt hier nur durch das Wachstum der Bevölkerung. Auch die Nachfrage nach Getreide, pflanzlichen Ölen und Zucker für die Produktion von Bio-Treibstoffen wird nur noch langsam ansteigen. Erwartet wird jedoch ein steigender pro-Kopf Konsum von Zucker sowie pflanzlichen Ölen sowie für verarbeitete Lebensmittel. Stark zunehmen wird auch die Nachfrage nach Milchprodukten, vor allem Frischmilchprodukten.

Gedeckt wird die zusätzliche Nachfrage vor allem durch eine Intensivierung bzw. bessere Effizienz der Produktion in Afrika, Süd- und Ost-Asien sowie dem Nahen Osten. Gegenüber der letzten Dekade wird erwartet, dass die Produktion nur noch halb so schnell wächst. Es wird erwartet, dass diese Ausdehnung der Produktion ausreicht, um die zusätzliche Nachfrage zu decken, weshalb sich der nominal FAO-Nahrungsmittel-Preis Index stabil entwickeln wird. Eine Ausnahme ist dabei Magermilchpulver, für welches ein Preisanstieg erwartet wird. Die FAO/OECD weisen darauf hin, dass auch in der Zukunft Preisschocks wahrscheinlich sind, da sich sowohl Angebot wie auch Nachfrage nach landwirtschaftlichen Gütern sich ändernden Preisen nur langsam anpassen.

1.6.6 Technologische Entwicklung, Digitalisierung

Technologischer Fortschritt findet auf globaler und nationaler Ebene statt und wird in der Landwirtschaft in der Produktion, im Absatz und im Management angewendet. Insbesondere innovative Entwicklungen im Bereich des Smart Farming werden die Zukunft auch in der Schweiz stark beeinflussen. So werden beispielsweise intelligentere Spritzsysteme für Pflanzenschutzmittel zur Minderung von Emissionen beitragen. Fortschritte in der Pflanzen- und Tierzucht werden die Produktivität und die Ressourceneffizienz weiter steigern und Robotik-Systeme dürften vermehrt die physische Arbeit entlasten. Die Digitalisierung und gesellschaftlichen Entwicklungen eröffnen der Landwirtschaft neue Wege für neuartige kundenorientierte Produkte, Dienstleistungen und Absatzkanäle (z.B. digitale Vermarktungsplattformen). Die technologische Entwicklung kann zur höheren Attraktivität des Berufs der Landwirtin und des Landwirts beitragen, sie erhöht aber auch den Druck auf strukturelle Anpassungen in der Landwirtschaft. Bei allen Chancen, die neue Technologien mit sich bringen, dürfen jedoch auch die Risiken nicht unterschätzt werden. Insbesondere führt die Digitalisierung zu neuen Verwundbarkeiten in den Bereichen Cyberkriminalität aber auch die Abhängigkeit von stabilen Stromversorgungen und einer verlässlichen Anbindung an Kommunikationsnetze steigt stark an.

---

[25] Gemäss BFS, 2015

[26] OECD/FAO (2018), OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027, OECD Publishing, Paris.

2 Grundzüge der Vorlage

Der Bundesrat hat seine Vision und langfristige Strategie der Agrarpolitik in der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik dargestellt. Die Gesamtschau enthält auch ein Konzept mit Stossrichtungen und Zielen. Das folgende Kapitel fasst die für die Ausgestaltung der AP22+ entscheidenden Grundlagen zusammen.

2.1 Vision und langfristige Ausrichtung der Agrarpolitik

Vision des Bundesrats

Auf der Grundlage des Verfassungsauftrags verfolgt der Bundesrat folgende Vision:

> Die Land- und Ernährungswirtschaft ist über alle Stufen markt- und wertschöpfungsorientiert. Sie stellt ressourcenschonend Qualitätsprodukte für das In- und Ausland her und erbringt die von der Gesellschaft erwarteten Leistungen effizient.

Langfristige Strategie des Bundesrats

Der Bundesrat verbessert mit seiner agrarpolitischen Strategie die Rahmenbedingungen so, dass sich die Land- und Ernährungswirtschaft in offeneren Märkten behaupten, die Ressourcen effizient nutzen und die Umwelt schonen kann. Er setzt dabei auf marktorientierte, unternehmerische Potenziale, Selbstverantwortung und die Innovationskraft in der Landwirtschaft. Durch gegenseitige Zollreduktionen im Rahmen von Handelsabkommen soll neues Exportpotenzial für Agrarprodukte, Nahrungsmittel und Industrieprodukte geschaffen werden. Zudem soll die Regulierungsdichte verringert, die Chancen der Digitalisierung genutzt und das interne Stützungssystem effizienter ausgestaltet werden.

2.2 Konzept zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Das Konzept des Bundesrats zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik hat zwei Komponenten: die erste betrifft die grenzüberschreitende Vernetzung der Märkte, die zweite umfasst die agrarpolitischen Massnahmen, die im Rahmen der AP22+ im Inland umgesetzt werden sollen.

Der Nationalrat hat am 4. Juni 2018 im Rahmen der Beratung der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik entschieden, von einer Integration der internationalen Komponente in die AP22+ abzusehen. Die Vernetzung der Märkte soll über separat verhandelte Freihandelsabkommen im Interesse der Gesamtwirtschaft erfolgen. Diesem Entscheid trägt der Bundesrat Rechnung, indem er die beiden Prozesse – die AP22+ und die Verhandlungen von Handelsabkommen – klar trennt. Allfällige neue oder weiterentwickelte Handelsabkommen werden dem Parlament mit separaten Vorlagen zur Ratifikation unterbreitet. Sie sind somit nicht Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsunterlage.

Gegenwärtig laufen Verhandlungen mit verschiedenen Handelspartnern (vgl. Ziff. 1.4.3). Der Abschluss neuer oder die Weiterentwicklung bestehender Handelsabkommen, die für die Schweizer Volkswirtschaft von hoher Wichtigkeit sind, werden kaum mehr möglich sein, wenn die Schweiz nicht gewisse Konzessionen im Landwirtschaftsbereich machen kann. Diese Handelsabkommen können für unsere Landwirtschaft zwar mehr Importdruck bedeuten, sie eröffnen aber auch neue Exportchancen für Nahrungsmittel wie Käse und andere qualitativ hochwertige Landwirtschaftsprodukte mit hoher Wertschöpfung. Gerade in Ländern wie den Mercosur-Staaten wächst die Nachfrage nach diesen Produkten stark. Verluste durch mehr Importe können verhindert und Gewinne durch mehr Exporte erzielt werden, wenn es der Landwirtschaft gelingt, ihre Wettbewerbskraft zu verbessern. Mit der AP22+ sollen die Rahmenbedingungen dafür optimiert werden. Das folgende Kapitel zeigt auf, mit welchen Stossrichtungen und Instrumenten die AP22+ dazu beiträgt.

2.3 Ziele, Stossrichtungen und Instrumente der AP22+

2.3.1 Perspektiven-Dreieck: Markt, Umwelt und Betrieb

Die Ausrichtung der AP22+ orientiert sich am Nachhaltigkeitsdreieck, das die drei Bereiche Markt, Umwelt/natürliche Ressourcen sowie landwirtschaftliche Unternehmen (inkl. soziale Aspekte) in Zusammenhang bringt. Mit einer systemorientierten Agrarpolitik werden damit Perspektiven für die Land- und Ernährungswirtschaft geschaffen.

Abbildung 13: Perspektiven-Dreieck

Im folgenden Kapitel werden die drei Bereiche des Perspektivendreiecks mit ihren Zielen und Stossrichtungen erläutert. Es wird dargestellt, welche bereits bestehenden agrarpolitischen Instrumente zur Zielerreichung beitragen und welche neuen oder weiterentwickelten Instrumente im Rahmen der AP22+ geplant sind, um die vorhandenen Ziellücken zu schliessen.

2.3.2 Bereich Markt

2.3.2.1 Ziele und Stossrichtungen

Im Bereich Markt sollen mit der AP22+ folgende Ziele erreicht werden:

- Verbesserung der Position und Wettbewerbskraft der Land- und Ernährungswirtschaft auf den in- und ausländischen Märkten
- Mehr Wertschöpfung durch mehr Marktausrichtung
- Nutzung von Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Markt

Durch mehr Wettbewerbskraft soll die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ihre Marktanteile im In- und Ausland halten und ausbauen. Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft muss bei der Qualität und Effizienz Fortschritte erzielen, da sich auch die Konkurrenz im Ausland weiterentwickelt. Durch die stärkere Ausrichtung der Produktion und Verarbeitung von Agrargütern auf die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten (Marktausrichtung) soll die Wertschöpfung im Sektor gesteigert werden. Eine Differenzierungsstrategie bereits auf Stufe Rohstoffproduktion, bei der die Mehrleistungen der landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten auf dem Markt in Wert gesetzt werden können, bietet dabei grosse Chancen. Im hohen Kostenumfeld der Schweiz ist die Produktion von «Mehrwert-Rohstoff», der aufgrund seiner Alleinstellungsmerkmale (Qualität, Regionalität usw.) nicht oder schwer austauschbar ist, die Voraussetzung für eine klare Positionierung der Produkte und Dienstleistungen im Qualitätssegment. Mit der AP22+ sollen die Rahmenbedingungen für eine konsequente Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine Qualitätsstrategie verbessert werden. Der Bund bietet dabei weiterhin subsidiäre Unterstützung an.

Wettbewerbskraft entsteht auch, wenn Produkte und Dienstleistung am Markt im Vergleich zur Konkurrenz günstiger angeboten werden können. Vor diesem Hintergrund spielen Kostensenkungen bei der

Steigerung der Wettbewerbskraft auch in der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft eine entscheidende Rolle. Kosten können in erster Linie durch ein optimiertes Betriebsmanagement gesenkt werden. Der Bund kann die Betriebsleitenden dabei durch Forschung und Beratung unterstützen.

Auch die technologische Entwicklung – vor allem im Bereich der Digitalisierung – bietet neue Möglichkeiten für die Land- und Ernährungswirtschaft im Marktbereich. Sie eröffnet Entwicklungsraum für neue Geschäftsmodelle und kann die Effizienz und Transparenz in den Wertschöpfungsketten signifikant erhöhen. Die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft sollen mit der AP22+ grössere Handlungsfreiheiten erhalten, um den unternehmerischen Herausforderungen begegnen und die sich bietenden Chancen nutzen zu können.

Der Staat hat sich über die vergangenen Jahre vermehrt aus dem Markt zurückgezogen und seine Aktivitäten auf von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen konzentriert. Diese Stossrichtung soll beibehalten werden. Synergien zwischen staatlichen Instrumenten zur Förderung der Nachhaltigkeit (z.B. Direktzahlungen) und Massnahmen im Marktbereich (z.B. Produktkennzeichnung) sollen konsequent genutzt werden.

Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft soll ihr Innovationspotenzial nutzen. Durch eine verstärkte Innovationsförderung soll neues Wissen, welches von der Forschung erarbeitet wird, konsequenter und rascher in der Form von marktfähigen Produkten in Wert gesetzt werden können. Für Qualitätsprodukte mit Schweizer Herkunft ist neben dem Heimmarkt auch auf den internationalen Märkten ein grosses Potenzial vorhanden. Weltweit wachsen die durchschnittlichen Einkommen und es bildet sich eine kaufkräftige, verantwortungsbewusste Mittelschicht, die bereit ist, für qualitativ hochwertige Lebensmittel entsprechend höhere Preise zu bezahlen.

2.3.2.2 Bestehende, neue und weiterentwickelte Instrumente

Bestehende Instrumente

Im Bereich Markt tragen die Massnahmen der Qualitäts- und Absatzförderung (Art. 8 bis 12 LwG), Kennzeichnung (Art. 14 bis 16 LwG), Marktbeobachtung (Art. 27 LwG) und Weinwirtschaft (Art. 60 bis 64 LwG) zur Zielerreichung bei. Folgende Massnahmen sind besonders hervorzuheben:

- Exportinitiativen (Art. 12 LwG): Im Bereich Absatzförderung wurden 2014 Exportinitiativen etabliert, die als Starthilfe für die Markterschliessung und Marktbearbeitung in neuen Märkten gewährt werden können. Damit können auch Vorhaben unterstützt werden, die sich durch die technologische Entwicklung (z.B. digitale Einkaufs- und Verkaufsplattformen ohne Zwischenhandel oder Automatisierung administrativer Abläufe) ergeben.
- Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit (Art. 11 LwG): Innovative Projekte können mit Finanzhilfen unterstützt werden, die einen Mehrwert in den Bereichen Nachhaltigkeit oder Qualität bieten und die landwirtschaftliche Wertschöpfung langfristig erhöhen. Ziel der Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft (QuNaV[27]) ist die Förderung von Innovation in der Land- und Ernährungswirtschaft zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.
- Selbsthilfemassnahmen (Art. 8 LwG): Gestützt auf das LwG treffen die landwirtschaftlichen Produzenten mit Akteuren der nachgelagerten Verarbeitungsstufen im Rahmen von Branchenorganisationen Vereinbarungen, welche eine Stabilisierung der Märkte und Verbesserung der Transparenz bezwecken. Ebenso werden in diesen Vereinbarungen auch Massnahmen zur gezielten Entlastung von Märkten getroffen (z.B. im Milchbereich). Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen (Art. 9 LwG), Standardverträgen im Milchsektor (Art. 37 LwG) und zu Richtpreisen (Art. 8*a* LwG) tragen zu einer Stärkung der Position der Produzentinnen und Produzenten bei und werden fortgeführt. Die Marktbeobachtung schafft Transparenz (Art. 27 LwG).

[27] SR **910.16**

Neue oder weiterentwickelte Instrumente im Rahmen der AP22+

Folgende Massnahmen sollen mit der AP22+ umgesetzt werden. Die Reihenfolge der Massnahmen entspricht grundsätzlich jener in den gesetzlichen Grundlagen:

- Plattform für Agrarexport (Art. 12 LwG): Die Überwindung von technischen Handelshemmnissen im Export von Agrargütern und Lebensmitteln ist für den Marktzugang und die Positionierung von Schweizer Produkten von immer grösserer Bedeutung (bspw. in den Bereichen Lebensmittelhygiene, Tierseuchen und technischen Normen wie jenen für den biologischen Landbau). Komplementär zu den Exportinitiativen soll eine «Plattform Agrarexport» Schweizer Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelbranche dabei unterstützen, diese Handelshürden insbesondere beim Export in Märkte ausserhalb der EU zu überwinden. Die Aktivitäten der «Plattform Agrarexport» können auf der Grundlage des bestehenden Artikels 12 LwG (Absatzförderung) unterstützt werden.
- Neuausrichtung der Milchpreisstützung (Art. 28, 38 und 39 LwG): Bei der Milchproduktion sollen die Ausrichtung auf die Qualitätsstrategie verstärkt und Fehlanreize korrigiert werden. Zu diesem Zweck soll die heutige Zulage für Fütterung ohne Silage verdoppelt und direkt den Milchproduzenten ausbezahlt werden. Damit wird der Anreiz zur Produktion von silofreier Milch, welche die Grundlage für die wertschöpfungsstarken aus Rohmilch hergestellten Käsespezialitäten bildet, erhöht. Im Gegenzug soll die Verkäsungszulage, die zu Fehlanreizen zur Produktion von billigem Viertelfettkäse für den Export führt, entsprechend reduziert werden. Unterstützend soll die Nachhaltigkeit der Milchproduktion mittels finanzieller Anreize im Rahmen der Produktionssystembeiträge (PSB, siehe Ziffer 3.1.3.5) zusätzlich verbessert werden.
- Einheitliches System für geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben beim Wein (Art. 62–64 LwG): Eine zentrale Grundlage für einen wertschöpfungsstarken Absatz von Schweizer Wein bilden die Kennzeichnungsvorschriften. Für Wein soll ein einheitliches nationales Schutz- und Registrierungssystem geschaffen werden. Die Verantwortung für die geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOP) und geschützten geografischen Angaben (GGA/IGP) soll dabei an die Produzenten übertragen werden. Dadurch sollen die beiden Klassen klarer voneinander abgegrenzt und die Anforderungen schweizweit vereinheitlicht werden. So können die Produzentengruppierungen eine bessere Marktsegmentierung erreichen.

Gemäss neuem Bundesverfassungsartikel 104a Buchstabe c soll sich die Land- und Ernährungswirtschaft auf die Märkte ausrichten. Die folgenden bestehenden Massnahmen behindern die Marktausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft und führen zu Rentenbildung. Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese Massnahmen weitergeführt werden sollen. Der Bundesrat bittet die Teilnehmer der Vernehmlassung, sich mit dem der Vorlage beiliegenden Fragebogen zu einer allfälligen Aufhebung zu äussern:

- Inlandleistung (Art. 22, 23 und 48 LwG): Zollkontingente werden heute teilweise nach Inlandleistung (z.B. Anzahl Schlachtungen inländischer Tiere, Anzahl auf überwachten öffentlichen Schlachtviehmärkten ersteigerte Tiere) verteilt. So entstehen Importrenten für die Importeure. Die Inlandleistung hat zudem einen bewahrenden Effekt auf die bestehenden Handelsstrukturen, da sie den Eintritt von neuen Akteuren behindert. Sie zementiert die bestehenden Strukturen und die damit einhergehende Marktmacht und führt zudem zu hohem administrativen Aufwand.
- Marktentlastungsmassnahmen (Art. 50, 51, 51bis und 52 LwG): Da in den betroffenen Marktbereichen kein Marktversagen vorliegt, ist der staatliche Markteingriff nicht gerechtfertigt. Es handelt sich um vorhersehbare Marktschwankungen, wie beispielsweise das erhöhte Angebot von Inlandeiern nach Ostern oder ein hohes Angebot an Schlachtkälbern im Frühling. Zudem werden die Infrastrukturbeiträge im Bereich der öffentlichen Märkte für Schlachtvieh im Berggebiet kaum genutzt. Mit dem Verzicht auf diese Massnahmen könnte die Selbstverantwortung und Marktausrichtung der Branche gestärkt und die Regulierungsdichte reduziert werden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen im 2018 empfohlen, dass das BLW auch kleinere Subventionen, etwa preisstützende Beihilfen Viehwirtschaft und Pflanzenbau, grundsätzlich hinterfragen sollte.

2.3.3 Bereich Betrieb

2.3.3.1 Ziele und Stossrichtungen

Im Bereich Betrieb sollen mit der AP22+ folgende Ziele erreicht werden:

- Die Betriebsleitenden sollen eigenständige und verantwortungsbewusste Unternehmerinnen und Unternehmer sein. Sie sollen basierend auf ihren standort- und betriebsspezifischen Stärken und Strategien flexibel auf Chancen und Risiken des Marktes reagieren können.
- Die Landwirtinnen und Landwirte sollen sich mit mehr Unternehmertum auf den Markt auszurichten und ihre individuellen Potenziale nutzen. Dafür sollen die Betriebe möglichst wenigen staatlichen Beschränkungen unterliegen, die sie in ihrem unternehmerischen Handeln einschränken.
- Die betriebliche Effizienz (d.h. die Produktivität von eingesetzten Faktoren wie Arbeit und Kapital) soll erhöht werden. Gleichzeitig sollen vielseitige und bäuerliche Betriebsstrukturen erhalten bleiben.

Die Kompetenzen der Betriebsleiterinnen und Betriebsleiter im Bereich Unternehmensführung (z.B. die Anwendung neuer Technologien) spielen für den wirtschaftlichen Erfolg des Betriebs eine entscheidende Rolle. Mit der AP22+ sollen günstigere Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die notwendigen Kompetenzen der Landwirtinnen und Landwirte für mehr Unternehmertum zu unterstützen. Effizienz und Produktivität auf den landwirtschaftlichen Betrieben sind wichtige Determinanten ihres wirtschaftlichen Erfolges. Unabhängig von der Produktionsausrichtung müssen Betriebe mit hoher Effizienz produzieren, um am Markt bestehen zu können. Eine effiziente Bewirtschaftung setzt einen sparsamen und gezielten Einsatz von Produktionsmitteln voraus.

Die Digitalisierung erleichtert die Arbeit der Landwirtinnen und Landwirte zunehmend, indem beispielsweise zeitaufwändige, teilweise von Hand durchgeführte Arbeiten automatisiert werden können. Dies betrifft sowohl Arbeiten der Betriebsführung als auch manuelle Arbeiten. Darüber hinaus ermöglicht die Digitalisierung der Landwirtschaft auch, durch das Sammeln und Auswerten von Daten aus dem Produktionsprozess die Ressourceneffizienz bei der Produktion zu erhöhen. Die Nutzung neuer Technologien bedarf keiner spezifischen staatlichen Fördermassnahme, sie darf jedoch auch nicht durch staatliche Massnahmen behindert werden. Die technologische Entwicklung im Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen muss mit der Entwicklung auf den Betrieben Schritt halten. Die gesammelten Daten sollen soweit wie möglich zur Reduktion des administrativen Aufwandes verwendet werden können. Dem Datenschutz ist dabei hohe Priorität einzuräumen und die Datennutzung ist klar zu regeln.

Die heutigen agrarpolitischen Massnahmen beruhen auf in der Bundesverfassung verankerten Zielen. Ohne diese Massnahmen wäre die Schweizer Landwirtschaft, insbesondere ihre Strukturen, Bewirtschaftungsformen, Produkte- und Umweltleistungsangebote, das Ausmass an Tierwohl oder die durch die Landwirtschaft geprägte Kulturlandschaft anders. Die Schweizer Landwirtschaft zeichnet sich aus durch eine Vielfalt an unterschiedlichen Betriebstypen und Geschäftsmodellen. Da sie einerseits aufgrund des hohen Kostenumfeldes höhere Preise für Vorleistungen, Investitionen und Fremdfaktoren bezahlen muss und andererseits klimatische und topografische Erschwernisse zu gewärtigen hat, hat sie Wettbewerbsnachteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Eine vielfältige Landwirtschaft wird von der Bevölkerung gewünscht. Daher soll die Vielfalt der Landwirtschaftsbetriebe weiterhin ein agrarpolitisches Ziel sein.

Detaillierte Handlungsanweisungen bedeuten für die Betriebe eine Einschränkung. Bei der Anwendung von staatlichen Vorgaben ist es für die Bewirtschaftenden oft unerheblich, ob das mit der Vorgabe bezweckte Ziel erreicht wird oder nicht; die Verantwortung der Betriebsleitenden beschränkt sich einzig auf das Einhalten der Vorgaben. Für sie hat dies den Vorteil, dass sie bezüglich Zielerreichung weder Risiko noch Verantwortung tragen. Die Vorgaben schränken sie jedoch in ihrer Handlungsfreiheit ein. Mit der AP22+ soll den Betriebsleitenden vermehrt Verantwortung für die Zielerreichung übertragen werden, indem handlungsanweisende Vorschriften durch ergebnisorientierte Instrumente ersetzt werden.

Der Boden ist der wichtigste Produktionsfaktor in der Landwirtschaft. Aufgrund der Topografie, der hohen Bevölkerungsdichte, der fortschreitenden Siedlungsentwicklung sowie der attraktiven agrarpolitischen Rahmenbedingungen (hohe Unterstützung pro Flächeneinheit) ist er ein knappes Gut und ein potenzielles Spekulationsobjekt. Um Spekulationen zu verhindern, beschränkt das bäuerliche Bodenrecht den Handel mit Boden auf Personen, die ihn selber bewirtschaften. Gleichzeitig favorisiert das Boden- und Erbrecht beim Erwerb von Boden u.a. bäuerliche Nachkommen. Für Aussenstehende (Quereinsteiger) ist es schwierig, ausserhalb der Bauzonen Boden zu kaufen, auch wenn sie ihn selber bewirtschaften möchten. Damit bleiben aussenstehende Personen mit innovativen Ideen dem Sektor vorenthalten. Es ist ein Ziel der AP22+, die Bodenmobilität zu erhöhen und damit die Marktausrichtung zu verbessern und den Einstieg interessierter und fähiger Personen in die Landwirtschaft zu vereinfachen.

2.3.3.2 Bestehende, neue und weiterentwickelte Instrumente

Bestehende Instrumente

Im Bereich Betrieb tragen die Direktzahlungsinstrumente (Art. 70 bis 77 LwG), die sozialen Begleitmassnahmen (Art. 78 bis 86a) und die Strukturverbesserungsmassnahmen (Art. 87 bis 112 LwG) zur Zielerreichung der AP22+ bei. Von besonderer Bedeutung sind auch die Forschung und Beratung (Art. 113 bis 117 und 136 LwG). Folgende Massnahmen tragen explizit zur Zielerreichung bei:

- Strukturverbesserungsbeiträge (Art. 87 bis 104 LwG): Vom Bund unterstützte Meliorationen bzw. Bodenverbesserungen (Güterzusammenlegungen, Wegerschliessungen, Wasser- und Elektrizitätsversorgungen, Massnahmen zur Regelung des Boden- / Wasserhaushaltes wie Bewässerungen und Drainagen) tragen zur Senkung der Produktionskosten bei.
- Projekte zur regionalen Entwicklung, PRE (Art. 93 LwG): Primäre Ziele der PRE sind die Stärkung der Wertschöpfung für die Landwirtschaft und eine gemeinschaftlich organisierte regionale Zusammenarbeit zur Umsetzung der geplanten Massnahmen.
- Investitionskredite (Art. 105 bis 112 LwG): Unterstützung wettbewerbsfähiger Strukturen in Form von zinslosen Darlehen. Sie fördern die Weiterentwicklung von Zusammenarbeitsformen und den Aufbau von bäuerlichen Selbsthilfeorganisationen im Bereich der marktgerechten Produktion und Betriebsführung sowie der Erweiterung von Geschäftstätigkeiten (Diversifizierung, Agrotourismus etc.).
- Landwirtschaftliche Forschung und Beratung (Art. 113 bis 117 und 136 LwG): Agroscope und die vom Bund unterstützte Beratung und Weiterbildung insbesondere im Bereich Betriebsführung fördern das Unternehmertum (Marktausrichtung) und die betriebliche Effizienz.

Box 5: Berücksichtigung der sozialen Komponente im Perspektiven-Dreieck

Die AP22+ orientiert sich am Perspektivendreieck «Markt-Umwelt-Betrieb» entsprechend den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit «Ökonomie-Ökologie-Soziales». Eine konkrete Massnahme im Rahmen der AP22+ zur Stärkung der sozialen Dimension ist die Verbesserung des Sozialversicherungsschutzes für mitarbeitende Ehegatten.

Andere Instrumente, die die soziale Dimension berücksichtigen, sind bereits integraler Bestandteil der aktuellen Agrarpolitik:

- Mit der QuNaV können auch innovative Projekte im sozialen Bereich mit Finanzhilfen unterstützt werden (z. B. soziale Dienstleistungen).
- Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen: So können im Rahmen von Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE) Massnahmen zur Realisierung branchenübergreifender, öffentlicher Anliegen mit z. B. sozialen oder kulturellen Aspekten gefördert werden. Unterstützt werden zudem auch Massnahmen zur Diversifizierung des Betriebs im sozialen Bereich (z. B. betreutes Wohnen).

Neue oder weiterentwickelte Instrumente im Rahmen der AP22+

Folgende Massnahmen sollen mit der AP22+ umgesetzt werden:

Direktzahlungen

- Umgestaltung des Versorgungssicherheitsbeitrags und Weiterführung eines Übergangsbeitrags (Art. 70, 71, 72 und 77 LwG): Zum Ausgleich standortbedingter Kostennachteile und zur Förderung der betrieblichen Vielfalt sollen die Versorgungssicherheitsbeiträge neugestaltet werden. Dafür sollen der Basis- und Produktionserschwernisbeitrag der Versorgungssicherheitsbeiträge sowie der Offenhaltungsbeitrag der Kulturlandschaftsbeiträge in einen Betriebs- und Zonenbeitrag überführt werden. Dabei zielt die Ausstattung der Beiträge nicht auf eine regionale Umverteilung ab. Ein Mindesttierbesatz für die Dauergrünfläche wird nicht mehr vorausgesetzt. Der bisherige Übergangsbeitrag soll als Instrument weitergeführt werden, um den Übergang in die AP22+ abzufedern und um die Finanzierung der schrittweise einzuführenden neuen und weiterentwickelten Instrumente sicherzustellen.
- Besserer Versicherungsschutz für mitarbeitende Familienangehörige (Art. 70a LwG): Als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen wird ein angemessener, obligatorischer Sozialversicherungsschutz für regelmässig und beträchtlich mitarbeitende Ehegatten (mit Abdeckung Verdienstausfall und Vorsorge) vorgeschlagen.
- Aufhebung der Beitragsabstufung und Einführung einer Beitragsbegrenzung pro Betrieb (70a LwG): Mit der Einführung der neu gestalteten Versorgungssicherheitsbeiträge sowie einer maximalen Höhe der Direktzahlungen pro Betrieb können die Begrenzung der Direktzahlungssumme pro Standardarbeitskraft (SAK) und die Abstufung nach Fläche aufgehoben werden. Eine maximale Höhe der Direktzahlungen von 250'000 Franken pro Betrieb soll aus sozialpolitischen Gründen eingeführt werden. Für Betriebsgemeinschaften soll diese Limite nach der Zahl der zusammengefassten Betriebe in der Betriebsgemeinschaft multipliziert werden.
- Anforderung an die Ausbildung (Art. 4 DZV): Weil die Herausforderungen in der Betriebsführung komplexer werden, sollen alle neuen Direktzahlungsbezügerinnen und -bezüger in Zukunft über eine höhere Berufsbildung verfügen. Das heisst, dass sie mindestens die Berufsprüfung im Berufsfeld Landwirtschaft (Fachausweis) bestanden haben müssen.

Strukturverbesserung

- Weiterentwicklung der Strukturverbesserungsmassnahmen (Art. 87 und 87a LwG *neu*): Die Ziele und Massnahmen im Bereich der Investitionshilfen sollen neu strukturiert und inhaltlich ergänzt werden. Neu soll der Bund auch für innovative Technologien zur Reduktion der negativen Umweltwirkungen (z.B. ressourcenschonende Maschinen und Geräte) Investitionshilfen gewähren können. Er prüft zudem, ob für den Einsatz dieser Technologien die bestehenden Datenübertragungskapazitäten ausreichend sind, oder ob ein Ausbau der Datenübertragungskapazität analog anderer Basisinfrastrukturen künftig notwendig ist.
- Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Investitionshilfen (Art. 89 LwG): Mit einer expliziten Forderung der Wirtschaftlichkeit bei Investitionshilfen soll die Investitionstätigkeit der Betriebe noch stärker auf die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden. Investitionshilfen sollen nur noch gewährt werden, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin mit einer standortangepassten Bewirtschaftungsweise in der Lage ist, das gesamte betriebliche Fremdkapital innert einer Frist von 30 Jahren zurückzuzahlen.
- Aufhebung Investitionshilfen für landwirtschaftliche Wohnbauten (Art. 106 LwG): Der Wohnbau in der Landwirtschaft wird heute über Investitionskredite (zinsfreie Darlehen) vom Bund unterstützt, weil die Finanzierung aufgrund der Belastungsgrenze im bäuerlichen Bodenrecht eingeschränkt ist. Diese Sonderregelung der Landwirtschaft gegenüber Gewerbetreibenden oder Privatpersonen soll abgeschafft werden. Zur Erleichterung der Finanzierung soll gleichzeitig die Belastungsgrenze im BGBB angepasst werden.

Boden- und Pachtrecht

- Ermöglichen des Quereinstiegs in die Landwirtschaft (insb. Art. 42 und 65*b* BGBB sowie Art. 37-39 LPG): Um das Angebot an landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zu erhöhen, soll der Zeitraum, in dem Vorkaufsrechte für Geschwister geltend gemacht werden können,

reduziert werden und sollen die Vorkaufsrechte für Geschwisterkinder entfallen. Zudem soll der Erwerb von Boden durch Vereine, Stiftungen und Genossenschaften ermöglicht werden, sofern sie diesen selber bewirtschaften. Im Bereich des Pachtgesetzes wird vorgeschlagen, die Verpachtung ganzer Gewerbe ebenso attraktiv zu machen wie die parzellenweisen Verpachtung.

- Stärkung der Position der Ehegatten (insb. Art. 18, 31 und 42 BGBB sowie Art. 212 ZGB): In der Landwirtschaft mitarbeitende Partnerinnen und Partner (insb. Frauen) sollen rechtlich bessergestellt werden. Es soll ein Vorkaufsrecht für den selbstbewirtschaftenden Nichteigentümergatten eingeführt und dasjenige für die Geschwister des selbstbewirtschaftenden Eigentümers oder der selbstbewirtschaftenden Eigentümerin enger gefasst werden. Zudem sollen im Scheidungsfall getätigte Investitionen stärker berücksichtigt und die Rechtssicherheit für Nicht-Eigentümer Ehegatten durch eine Präzisierung im ZGB verstärkt werden.
- Verbesserung Erwerbsrecht für bäuerliche juristische Personen (insb. Art 9*a,* 28, 41, 45a, 60, 65a, 65c und 72a BGBB): Landwirtschaftliche Betriebe sollen juristische Personen gründen können, um ihre Finanzierungsmöglichkeiten zu verbessern und finanzielle Risiken zu mindern. Voraussetzung dafür ist unter anderem, dass Selbstbewirtschafter über eine Mehrheitsbeteiligung verfügen und die Hauptzweckbestimmung die landwirtschaftliche Produktion nach Artikel 3 Absatz 1 LwG ist.
- Anpassung der Ertragswertdefinition (Art. 10 BGBB): Der Kapitalisierungssatz soll neu einem gewichteten langfristigen Kapitalkostensatz entsprechen, welcher das Fremd- und das Eigenkapital des Unternehmens sowie das Branchenrisiko berücksichtigt. Die Berechnung des Kapitalisierungssatzes orientiert sich an üblichen Verfahren der Unternehmensbewertung der Wirtschaft.
- Änderung der Bestimmungen zur Belastungsgrenze (insb. Art. 76 bis 79 und 81 BGBB): Die Bestimmungen zur Belastungsgrenze sollen angepasst werden. In Zukunft soll die Verantwortung für die Überschreitung der Grenze nicht wie bisher vom Kanton, sondern durch die Gläubiger getragen werden. Dies erlaubt, die Vorteile der Belastungsgrenze zu bewahren und gleichzeitig Betrieben mit hohen aber vielversprechenden Investitionen den unternehmerischen Handlungsspielraum zu vergrössern. Mit diesen Änderungen tragen Bewirtschaftende zukünftig auch mehr Verantwortung, übermässige Verschuldungen ihrer Betriebe zu verhindern.
- Administrative Vereinfachungen beim Vollzug des bäuerlichen Boden- und Pachtrechts (insb. Art. 2, 59, 60, 62 und 65 BGBB sowie Art. 27 und 43 LPG): Verschiedene administrative Vereinfachungen in Umsetzung des Bundesratsberichts zum Postulat Vogler (15.3284).

Innovation

- Abstimmung der Fördermöglichkeiten im Bereich Digitalisierung (Art. 2 LwG): Es soll ein allgemeiner Grundsatz ins LwG aufgenommen werden, der postuliert, dass die notwendigen Anpassungen des Landwirtschaftssektors im Bereich der Digitalisierung getätigt werden müssen. Zudem sollen die verschiedenen Förderinstrumente so aufeinander abgestimmt werden, dass die Landwirtschaft im Bereich der Digitalisierung stärker unterstützt wird. Um den Vollzugsaufwand zu reduzieren, sollen im LwG die Unterstützungsmöglichkeit für die breite Nutzung der verfügbaren Daten aus dem Vollzug erweitert werden. Weiter sollen die Landwirtschaftsbetriebe stärker in die Pflicht genommen werden, dem Bund Monitoringdaten zur Verfügung zu stellen.
- Ermöglichen von neuen Produktionsformen (Art. 3 LwG): Gewisse Massnahmen des LwG sollen auf alle lebenden Organismen als Basis für Nahrungs- und Futtermittel (z.B. Fische, Insekten, Algen) angewendet werden. Dies gibt der Agrarpolitik mehr Möglichkeiten neue, innovative Produktionsformen zu unterstützen.
- Forschung, Beratung und Innovationsförderung (Art. 113, 114, 118, 119 und 120 LwG): Der Bund soll in Zukunft mit seinen Instrumenten der Innovationsförderung die aktive und zeitgerechte Verwertung von neuem Wissen zu Produktionsmethoden, Produktionsmitteln, Qualitätskriterien und wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren unterstützen können. Konkrete Ansatzpunkte sind die Förderung einer besseren Vernetzung von Forschung, Bildung und Beratung mit der Praxis der Land- und Ernährungswirtschaft, sowie die Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsprojekten (z.B. Ressourcenprogramme, QuNaV, Forschung).

Box 6: Risikomanagement

Aufgrund des Klimawandels wird das Ertragsrisiko für die Landwirtschaft infolge von Extremereignissen steigen, wie dies die Spätfroste von Ende April 2017 gezeigt haben. Hinzu kommt das höhere Risiko von Preisschwankungen, sollte die Volatilität auf den internationalen Märkten künftig stärker auf den Inlandmarkt durchschlagen. Entsprechend werden präventive Massnahmen zur Risikominimierung und die Risikoabsicherung in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Das Risikomanagement in der Landwirtschaft muss ganzheitlich erfolgen, und die Vielfalt der Risiken erfordert ein breites Spektrum an Lösungsansätzen. Diese Lösungen lassen sich in zwei Kategorien gliedern: betriebsinterne und betriebsexterne Lösungen. Zu den internen Lösungen, die von den Betriebsleitenden direkt beeinflusst werden können, zählen Strategien wie die Diversifizierung der Einkommensquellen, technische Massnahmen wie Bewässerung und Sortenauswahl oder die Anpassung der Produktionsintensität. Umgekehrt sind das Wetter, die Entwicklung der Märkte und weitere Ereignisse Faktoren, auf welche die Landwirtinnen und Landwirte keinen Einfluss haben, die sich aber direkt auf das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit auswirken. Ein gut strukturiertes Agrarversicherungssystem ist ein wirksames Mittel zur Risikosteuerung für verantwortungsvoll agierende landwirtschaftliche Unternehmen. Die Produktionsrisiken können mit privaten Versicherungslösungen heute abgedeckt werden. Eine Erweiterung des Angebots mit Ernteausfallversicherungen und eine stärkere Beteiligung der Landwirte drängen sich indes auf, wenn sich ändernde Rahmenbedingungen zu grösseren Ernte- und Preisschwankungen führen. Derzeit ist ungewiss, wie akut die damit verbundenen Herausforderungen für die Landwirtschaft sein werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle dem Staat hinsichtlich einer zukünftig breiteren Risikoabdeckung zukommt.

Im Hinblick auf zunehmende Ernte- und Preisrisiken werden zurzeit zusätzliche wissenschaftliche Grundlagen geschaffen, insbesondere betreffend die geringe Marktdurchdringung bei der Absicherung von Ernteausfallrisiken, um den Handlungsbedarf bei der Unterstützung von Risikomanagementmassnahmen durch den Bund zu klären. Zeichnet sich Bedarf ab, wird der Bundesrat entsprechende Massnahmen prüfen, wie er dies in seiner Antwort auf die Motion Bourgeois 17.3314 in Aussicht gestellt hat.

2.3.4 Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen

2.3.4.1 Ziele und Stossrichtungen

Die AP22+ verfolgt im Bereich Umwelt und natürliche Ressourcen folgende Ziele:

- Bereitstellung von Agrarökosystemleistungen
    - Durch eine nachhaltige Bewirtschaftung soll die Bodenfruchtbarkeit gesichert werden.
    - Die Landwirtschaft soll sich klimatischen Veränderungen anpassen (neue Chancen nutzen, Risiken minimieren, Anpassungsfähigkeit steigern). Sie erhöht dadurch ihre Resilienz gegenüber zunehmender Witterungsvariabilität sowie gegenüber neuen Schadorganismen.
    - Neben der gezielten Verbesserung des Tierwohls sollen neu Massnahmen zur Förderung der Tiergesundheit eingeführt werden.
- Verminderung der Umweltbelastung und Reduktion des ökologischen Fussabdrucks im In- und Ausland
    - Die Umweltbelastung der Landwirtschaft soll reduziert werden. Im Fokus stehen die Emissionen der Pflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor sowie Treibhausgase, Pflanzenschutzmittel und Antibiotika. Auch bei den übrigen Emissionen muss die standortspezifische Tragfähigkeit von Ökosystemen berücksichtigt werden.
    - Der Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen (fossile Energie, Phosphor und Boden etc.) soll reduziert werden. Im Fokus steht der quantitative Kulturlandschutz. Die landwirt-

schaftliche Nutzfläche, vor allem der fruchtbarste Boden (Fruchtfolgeflächen), muss vor Versiegelung geschützt werden. Die Nutzung der landwirtschaftlichen Böden muss so erfolgen, dass die Bodenqualität langfristig erhalten bleibt.

- Emissionen und der Verbrauch nicht-erneuerbarer Energien können in der Schweiz auch mit weniger Inlandproduktion und vermehrtem Import reduziert werden. Dies ist ökologisch dann sinnvoll, wenn der ökologische Fussabdruck eines importierten Agrarproduktes kleiner ist als derjenige des entsprechenden inländischen Produktes und wenn die ökologische Tragfähigkeit am Produktionsort nicht überschritten wird.

Die Landwirtschaft hat durch ihre Tätigkeiten positive und negative Auswirkungen auf die Umwelt. Die Kulturlandschaft bietet beispielsweise Lebensräume für verschiedene Tier- und Pflanzenarten, die ohne landwirtschaftliche Aktivitäten so nicht vorhanden wären. Diese positiven Wirkungen werden unter dem Begriff „Agrarökosystemleistungen" zusammengefasst. Damit diese Leistungen langfristig erbracht werden können, dürfen die natürlichen Ressourcen in Agrar- aber auch in natürlichen Ökosystemen nicht irreversibel geschädigt werden. Die Voraussetzungen dafür sind heute nicht immer gegeben. Eine zu intensive landwirtschaftliche Nutzung kann beispielsweise zum Verlust von Arten und Lebensräumen führen. Um Agrarökosystemleistungen nachhaltig bereitzustellen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, muss die Schweizer Landwirtschaft ihre verschiedenen Leistungen in Zukunft ökologischer erbringen als heute. Dazu kann bereits ein konsequenter Vollzug der bestehenden umweltrechtlichen Bestimmungen beisteuern.

Box 7: Standortangepasste Landwirtschaft

Wirkung und Nutzen landwirtschaftlicher Tätigkeiten sind stark vom jeweiligen Standort geprägt. So haben biologische und physikalische Eigenschaften sowie sozioökonomische Gegebenheiten an einem Standort einen Einfluss auf die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben. Gleichzeitig können landwirtschaftliche Tätigkeiten auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Diese können je nach Sensibilität des Standorts dazu führen, dass die Tragfähigkeit von Ökosystemen überschritten wird. Das bedeutet, dass die Ökosysteme dauerhaft geschädigt werden und die Ökosystemleistungen nicht mehr erbracht werden können.

Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an den jeweiligen Standort werden diese räumlichen Eigenheiten berücksichtigt. Die standortspezifischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Potenziale sollen genutzt werden. Dabei gilt es, die ökologische Tragfähigkeit der von der Tätigkeit am Standort beeinflussten Ökosysteme einzuhalten. Mit der AP22+ sollen die agrarpolitischen Instrumente verstärkt auf eine standortangepasste Landwirtschaft ausgerichtet werden.

2.3.4.2 Bestehende, neue und weiterentwickelte Instrumente

Bestehende Instrumente

Grundanforderung an eine landwirtschaftliche Tätigkeit ist die Einhaltung der geltenden Gesetzgebung unter anderem im Umwelt-, Tierschutz- und Tierseuchenbereich. Im Landwirtschaftsgesetz tragen in erster Linie der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN; Art. 70*a* LwG), verschiedene Direktzahlungsinstrumente (Biodiversitäts-, Landschaftsqualitäts-, Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge; Art. 73 bis 76 LwG), die Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (Art. 140 bis 147) und die Regelungen zu den genetischen Ressourcen (Art 147a und 147b) zur Zielerreichung bei. Zudem fördert der Bund die Verbesserung der Nachhaltigkeit bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen im Rahmen des Ressourcenprogramms (Art. 77*a* und 77*b* LwG). Des Weiteren zielen folgende Instrumente auf eine Reduktion der Umweltbelastung durch die Landwirtschaft und den Ressourcenschutz ab:

- Aktionsplan Pflanzenschutzmittel: Der im September 2017 vom Bundesrat verabschiedete Aktionsplan beabsichtigt, die heutigen Risiken von Pflanzenschutzmitteln zu halbieren. Einige der darin beschriebenen Massnahmen werden bis 2021 bereits umgesetzt sein. Weitere sollen im Rahmen der AP22+ umgesetzt werden.
- Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF): Die Instrumente zum quantitativen Schutz des Kulturlandes sind vor allem in der Raumplanung zu finden. Im Rahmen der 2. Revisionsetappe des

Raumplanungsrechtes soll dabei explizit das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt werden. Die Massnahmen für einen besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) werden im Rahmen der Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) weiterverfolgt. Für die Steuerung der Produktionssysteme (PSB) zum Schutz der Qualität stehen mit dem ÖLN und dem Direktzahlungssystem die notwendigen Instrumente zur Verfügung. Sie sollen basierend auf den Erfahrungen der letzten Jahre weiterentwickelt werden.

Neue oder weiterentwickelte Instrumente im Rahmen der AP22+

Folgende Massnahmen sollen mit der AP22+ umgesetzt werden:

- Weiterentwicklung des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN; Art. 70*a* LwG): Um Ziellücken im Umweltbereich zu reduzieren, soll der ÖLN wirkungsvoller werden und insbesondere die Tragfähigkeit der Ökosysteme besser berücksichtigen. Anstelle einer ausgeglichenen Düngerbilanz (Suisse-Bilanz) wird geprüft, ob im ÖLN zur Begrenzung und gezielten Reduktion der in die Umwelt gelangenden Nährstoffverluste besser geeignete Instrumente eingeführt werden können. Im Rahmen des Massnahmenpaketes zur Trinkwasserinitiative wird zudem vorgeschlagen, die Vorgaben für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, wie im Aktionsplan Pflanzenschutzmittel vorgesehen, zu überarbeiten und wirkungsvoller auszugestalten. Für bestimmte Gebiete sollen zudem spezifische Anforderungen zum Schutz der Ökosysteme gelten können. Damit können neu lokale und standortangepasste Vorgaben festgelegt werden.
- Wirkungsverbesserung der Biodiversitätsförderung (Art. 73 LwG): Die Wirkung der Biodiversitätsfördermassnahmen soll mit einer stärkeren Zielausrichtung erhöht werden. Diese umfasst neben den Arten und Lebensräumen auch die genetische und funktionelle Vielfalt. Das neue System soll auf den Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz abgestimmt sein. Landwirtschaftsbetriebe sollen zukünftig zwischen zwei voneinander unabhängigen Modellen wählen können:
    - Betriebe mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität gezielt, ausgerichtet auf den naturräumlichen Bedürfnissen des Standortes. Dieses Modell stellt hohe Anforderungen an die Fachkompetenz der Betriebsleitenden. Es verschafft ihnen gegenüber heute grössere unternehmerische Freiheiten hinsichtlich Art und Weise, wie sie die Biodiversität fördern wollen.
    - Betriebe mit bisherigem Modell fördern die Biodiversität mit den Qualitätsstufen I und II, welche punktuell vereinfacht werden sollen. Mit diesem Modell kann im Sinne der Kontinuität und Vereinfachung auf die bisherige Förderung aufgebaut werden.
- Förderung der Tiergesundheit (Art. 75 und 87a LwG): Das Tierverhalten, die Haltungsbedingungen, die Fütterung, die Vermeidung von Stresssituationen, die medizinische Gesundheit und der Einsatz von Tierarzneimitteln sollen gesamtheitlich und unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen verbessert werden. Auf Massnahmenebene sollen die bestehenden Tierwohlprogramme BTS und RAUS weiterentwickelt werden. In Ergänzung dazu sollen im Rahmen der Produktionssysteme Massnahmen zur Förderung der Tiergesundheit eingeführt werden.
- Weiterführung der Produktionssystembeiträge und Integration der Ressourceneffizienzbeiträge (Art. 75 und 76 LwG): Die Beiträge für gesamt- und teilbetriebliche Produktionssysteme (Bio-, Extenso-, Tierwohl- und GMF-Beiträge) sollen im Grundsatz weitergeführt und in Richtung Nachhaltigkeit weiterentwickelt werden. Die bisherigen zahlreichen Einzelmassnahmen zur Förderung der Ressourceneffizienz sollen in die Produktionssystembeiträge überführt und mit weiteren Massnahmen ergänzt werden. Die Förderung einzelner Maschinen/Techniken erfolgt zukünftig über die Strukturverbesserungen im Rahmen von Artikel 87a LwG.
- Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft mit regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a und 87a LwG): Die derzeit als einzelne Förderinstrumente konzipierten Direktzahlungen Landschaftsqualitätsbeiträge und Vernetzungsbeiträge sollen stärker koordiniert und in einen neuen Beitrag zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft integriert werden. Voraussetzung für die Ausrichtung dieses Beitrags ist das Vorliegen einer regionalen landwirtschaftlichen Strategie. Diese Strategie dient auch als Grundlage für eine gezieltere Ausrichtung von Strukturverbesserungsmassnahmen auf langfristige Entwicklungsziele der Regional-

und Raumentwicklungspolitik, wie dies die Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete vorsieht.

- Unterstützung von Kompetenz- und Innovationsnetzwerken für die Pflanzenzucht, Tierzucht, Nutztiergesundheit (Art. 119): Ziel dieser Netzwerke ist es, die Vernetzung der Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft mit Forschung, Bildung und Beratung in den Bereichen Pflanzenzucht, Tierzucht und Nutztiergesundheit zu verbessern.
- Umsetzung der «Strategie Tierzucht 2030» des WBF[28] – Anpassung der Ausrichtung der Tierzuchtförderung (Art. 141 LwG): Die Förderung der Tierzucht soll verstärkt auf die Merkmale Wirtschaftlichkeit, Produktequalität, Umweltwirkung, Ressourceneffizienz, Standortangepasstheit, Tiergesundheit und Tierwohl ausgerichtet werden. Die Zuchtorganisationen erhalten Beiträge, wenn ihre Zuchtprogramme diese Merkmale gebührend berücksichtigen. Zudem soll die Forschung in der Tierzucht unterstützt werden. Dabei geht es neben der Grundlagenforschung vor allem um die angewandte Forschung, das heisst um die Entwicklung neuer Zuchtmerkmale und -methoden sowie die Bewertung und Nutzung des technischen Fortschritts.

2.3.5 Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative

Am 18. Januar 2018 wurde die Eidg. Volksinitiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung - Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (Trinkwasserinitiative) mit 113'979 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie verlangt mit einer Verfassungsänderung, dass nur noch diejenigen Landwirtschaftsbetriebe mit Direktzahlungen unterstützt werden, die keine Pflanzenschutzmittel einsetzen, ohne prophylaktischen Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung auskommen und deren Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann. Die Volksinitiative hätte weitreichende und schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft. Einerseits würde die Produktion durch den kompletten Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und zugekauftes Futter auf vielen direktzahlungsberechtigten Betrieben stark abnehmen. Anderseits besteht das Risiko, dass die Umweltbelastung durch eine intensivere landwirtschaftliche Produktion zunimmt, weil Betriebe vermehrt aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und dadurch die Anforderungen des ÖLN nicht mehr berücksichtigen müssen.

Die Volksinitiative nimmt jedoch wichtige Anliegen auf, die der Bund selber bereits mit verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen wie beispielsweise dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel anstrebt. Aufgrund der inhaltlichen und terminlichen Überschneidung hat der Bundesrat am 15. Juni 2018 beschlossen, ein Massnahmenpaket als Alternative zur Trinkwasserinitiative im Rahmen der AP22+ aufzunehmen. Insbesondere sollen die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung pro Fläche gemäss Gewässerschutzgesetz reduziert, im Ökologischen Leistungsnachweis Pflanzenschutzmittel mit erhöhtem Umweltrisiko nicht mehr zugelassen und der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel verstärkt mit Direktzahlungen gefördert werden. Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone im Rahmen der regionalen landwirtschaftlichen Strategien regionsspezifische Massnahmen fördern. Zudem wird die Grundlage geschaffen, um die Anforderungen des ÖLN regional gezielt verschärfen zu können.

[28] https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52496.pdf

Tabelle 4: Schematische Darstellung des Massnahmenpaketes zur Trinkwasserinitiative

Treiber / Ebene	**Pflanzenschutzmittel**	**Nährstoffe**
National	Im Ökologischen Leistungsnachweis sollen die Einträge in die Ökosysteme, u.a. Gewässer, reduziert werden. Grundsätzlich sollen Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Umweltrisiken nicht mehr angewendet werden dürfen. → Anpassung Art. 70a Abs. 2 Bst. g Förderung von «low-input-Systemen» mit Produktionssystembeiträgen. Damit soll der Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Alternativen gezielt gefördert werden. → Massnahmen auf Basis des bestehenden Art. 75 LwG (Produktionssystembeiträge)	Aktuell darf gemäss Artikel 14 GSchG der Dünger von höchstens drei Düngergrossvieheinheiten je Hektare düngbare Fläche ausgebracht werden. Diese Limite soll auf zweieinhalb Düngergrossvieheinheiten reduziert werden, abgestuft nach den Produktionszonen. → Anpassung Art. 14 Abs. 1 GschG
Regional/ lokal	Die nationalen Massnahmen im Bereich Pflanzenschutz und Nährstoffe sollen regional/lokal gezielt verschärft werden, wenn die umweltrechtlichen Anforderungen aufgrund landwirtschaftlicher Einträge nicht erreicht werden. Die Massnahmen werden von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt. → Art. 70a Abs. 2 Bst. h (neu) Förderung von regionsspezifischen Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien. → Art. 76a und 87a LwG	
Vollzug	Die Einhaltung der auf den Einzelbetrieb bezogenen landwirtschaftsrelevanten Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung soll analog der artgerechten Haltung der Nutztiere (Tierschutz) in den Ökologischen Leistungsnachweis integriert werden. Damit kann der Vollzug gestärkt werden und Verstösse auf Landwirtschaftsbetrieben gegen die gesetzlichen Vorgaben werden direkt und in der ganzen Schweiz rechtsgleich mit Kürzungen von Direktzahlungen sanktioniert. → Art. 70a Abs. 2 Bst. i LwG (neu)	

Das Massnahmenpaket zielt auf eine naturnahe, bodenabhängige Landwirtschaft ab. Damit werden die Kernanliegen der Volksinitiative abgedeckt. Sie nimmt den verbesserten Schutz der Ökosysteme, der Gewässer und des Trinkwassers vor Pflanzenschutzmitteln und zu hohen Nährstoffeinträgen auf und deckt damit die langfristige Sicherung von gesundem Trinkwasser ab. Im Gegensatz zur Initiative wird der unternehmerische Spielraum der Betriebe gewahrt. Zudem wird der Vollzug der Umweltgesetzgebung in der Landwirtschaft gestärkt. Im Unterschied zur Initiative gilt ein Teil des Massnahmenpaketes (Begrenzung Düngergrossvieheinheiten) auch für die nicht direktzahlungsberechtigten Betriebe. Damit kann vermieden werden, dass Betriebe aus dem Direktzahlungssystem aussteigen, um den Anforderungen auszuweichen.

2.3.6 Ziele und Indikatoren im Zeithorizont 2022 bis 2025

Das Monitoring der bisherigen Agrarpolitik (vgl. Ziffer 1.3.5) hat aufgezeigt, dass in bestimmten Bereichen (z.B. Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Emissionen, internationale Wettbewerbsfähigkeit) noch Ziellücken bestehen. Hinzu kommen neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen (z.B. Digitalisierung), die neue agrarpolitische Zielsetzungen erfordern (vgl. Ziffer 1.6). In Bereichen mit Ziellücken und neuen Zielbereichen werden für die nächste Reformetappe Zielwerte gesetzt und Indikatoren definiert, die ein kontinuierliches Monitoring ermöglichen (vgl. Tabelle 5). Die Zielwerte zeigen auf, in welche Richtung und in welchem Ausmass eine Verbesserung mit den Massnahmen der Agrarpolitik 2022+ angestrebt werden. Bei der Überprüfung der Zielerreichung muss berücksichtigt werden, dass die Zielerreichung von Ereignissen und Entwicklungen beeinflusst werden kann, die ausserhalb des Wirkungsbereichs der Agrarpolitik liegen. Eine ausführliche Beschreibung und Beurteilung der Indikatoren sowie eine Herleitung der Zielwerte enthält die Tabelle 6.

Tabelle 5: Operationalisierte Ziele der Agrarpolitik im Zeithorizont 2025

Ziel	Indikatoren	Zielwerte 2025	Aktueller Stand
Erfolg auf den Märkten im In- und Ausland			
Verbesserung der Position und Wettbewerbskraft im internationalen Vergleich	Wettbewerbsfähigkeit: Verhältnis von Produzentenpreis im Inland[29] zum Ausland in % (NPC der OECD[30])	< 140%	162 % (2015/2017)
	Wettbewerbskraft Ausland: Wert Nahrungsmittelexporte auf der Basis inländischer Rohstoffe	> 2,9 Mrd. CHF	2,82 Mrd. CHF (2016)
Steigerung der Wertschöpfung am Markt	Bruttowertschöpfung gemäss LGR (BFS) zu laufenden Preisen	4,0 Mrd. CHF	3,96 Mrd. CHF (2015/2017)
Nutzung der Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Markt	Entwicklung der Basisflächen für Nachhaltigkeitslabels: LN mit mindestens einem flächenbezogenen Produktionssystembeitrag	+2 % pro Jahr	+1,8 % pro Jahr (2015/2017)
Unternehmerische Entfaltung der Betriebe			
Förderung des Unternehmertums / Stärkung der Eigenverantwortung	Verhältnis Bruttoanlageinvestitionen (BAI) zum Produktionswert der Landwirtschaft (LGR)	> 15% < 18%	16.9% (2015/2017)
Erhöhung der betrieblichen Produktivität	Arbeitsproduktivität: Mittelwert der jährlichen Veränderungsraten[31] zu konstanten Preisen 2000	>1,5 % p.a.	1,45 % (2011/2016)

[29] Importpreis an der Grenze
[30] NPC = Producer Nominal Protection Coefficient
[31] Nach Definition Eurostat, partial agricultural labour productivity

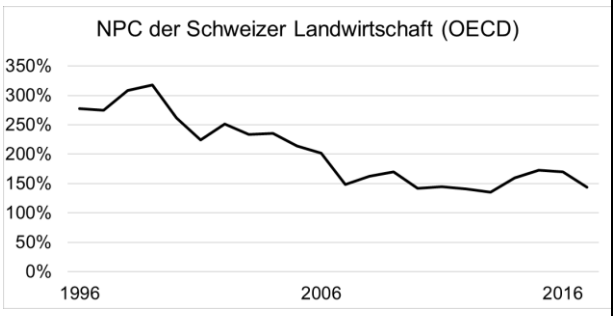
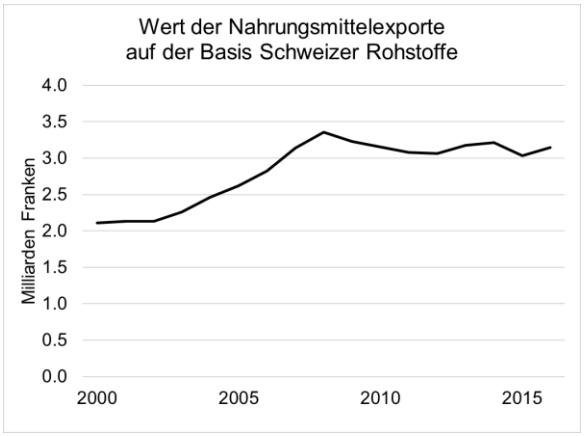
Ziel	Indikatoren	Zielwerte 2025	Aktueller Stand
Natürliche Ressourcen nutzen und schützen			
Reduktion der Überschüsse und Emissionen	Stickstoff- und Phosphorüberschüsse sowie Treibhausgas- und Ammoniakemissionen	Reduktion um 10%[32]	110'400 t N 6'000 t P 6'431'400 t CO_2-Äquiv. (2014/2016) 42'500 t NH_3-N (2015)
Erhaltung der Biodiversität	Zustand der Biodiversität und Qualität der Arten und landwirtschaftlichen Lebensräume im Tal-, Hügel- und Berggebiet	Stabile Entwicklung zwischen dem 1. und 2. ALL-EMA-Erhebungszyklus (2015/2019 und 2020/2024)	Erster Erhebungszyklus (2015/2019) des Monitoringprogramms ALL-EMA
Verbesserung der Gewässerqualität	Biologischer Zustand der Fliessgewässer[33]	Erhöhung des Anteils mit gutem und sehr gutem Zustand	Erste Erfassung 2018
	Stickstoffeinträge in die Gewässer aus der Landwirtschaft	-10%	36.5 t N (2010)
	Risiken der Pflanzenschutzmittel für die Wasserorganismen[34]	Reduktion der Risiken um 50%	Situation 2014/2016
Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Nutzung	Jährlicher Flächenverlust an Landwirtschaftlicher Nutzfläche LN	<800 ha pro Jahr	991 ha pro Jahr (2013/2017)
	Erhaltung der Offenen Ackerfläche: Anteil an der LN	>26%	26% (2015/2017)
	Bestossung der Alpen (Normalstösse)	>290 000	307 961 (2015/2017)

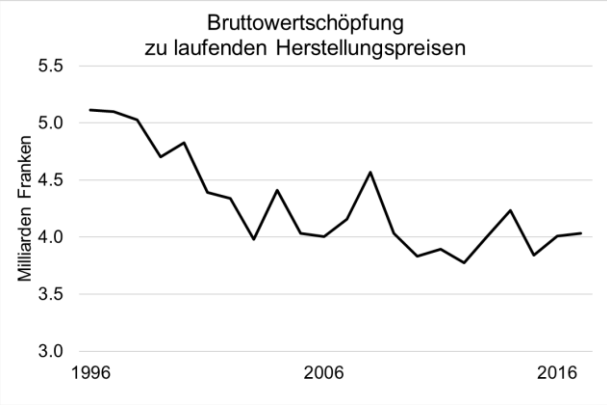
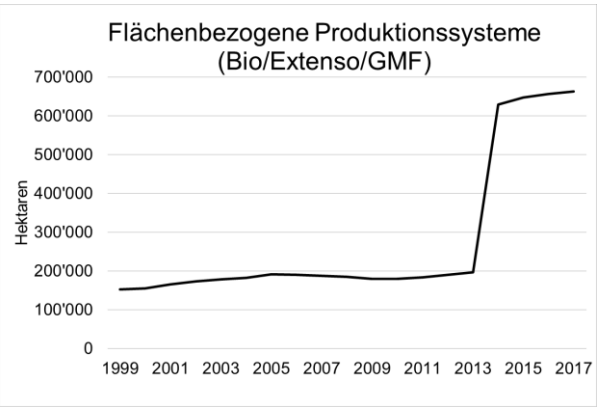
[32] Evolution 2014/16 à 2024/26

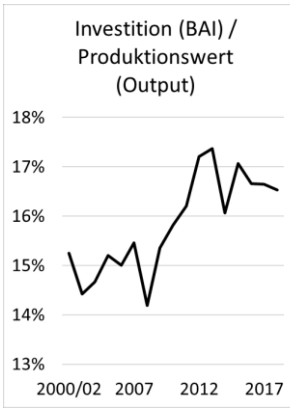
[33] Neue NAWA-Messstellen an kleinen Fliessgewässern mit Haupteinfluss Landwirtschaft, Biodindikatoren Kieselalgen (Nährstoffzeiger) und Invertebraten ($Spear_{pesticide}$-Index als Zeiger für PSM-Belastung)

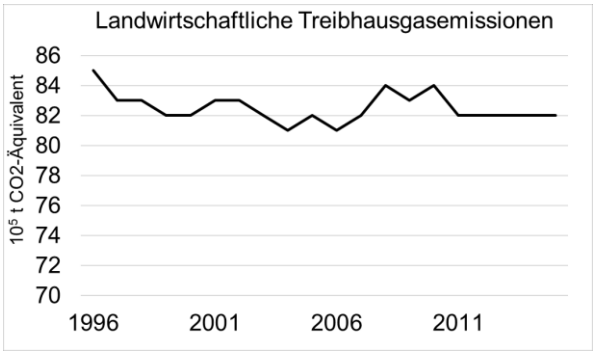
[34] Indicateur à développer en collaboration avec Agroscope et l'OFEV, moyenne 2014/16 ; selon le Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, évolution 2012/15 à 2026/28

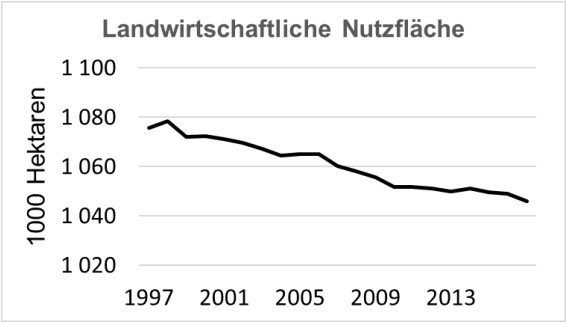
Tabelle 6: Beschreibung und Beurteilung der Indikatoren sowie Herleitung der Zielwerte

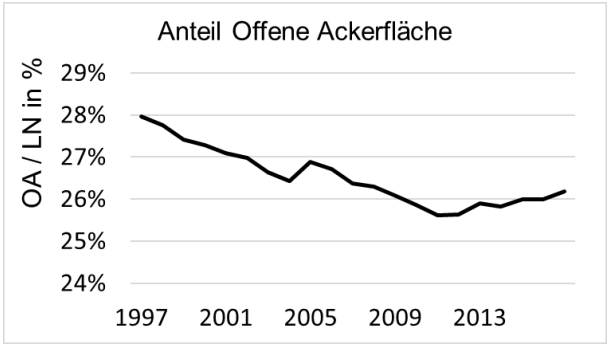
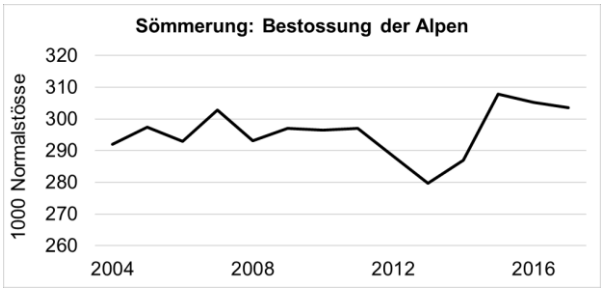
Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
Indikatoren für den Erfolg auf den Märkten im In- und Ausland			
Die **Wettbewerbsfähigkeit** wird mit dem Verhältnis zwischen den mittleren Produzentenpreisen im Ausland und im Inland in Prozent gemessen. Der Wert bezieht sich auf Standardprodukte mit vergleichbarer Qualität.	• Etablierter und ausführlich dokumentierter Indikator der OECD, der jährlich publiziert wird. • Die Preisdifferenz wird durch die Agrarzölle wesentlich beeinflusst und zeigt deren Wirkung. Einschränkungen: • Währungsschwankungen haben einen grossen Einfluss auf die Preisdifferenzen und müssen bei der Beurteilung berücksichtigt werden. • Entwicklung der Preise und Mengen von Qualitäts- und Nischenprodukten werden nicht oder nur in wenigen Fällen von diesem Indikator erfasst.	Zur Halbierung des Indikators in den Jahren 1996 bis 2006 auf 150% hat der reduzierte Grenzschutz beigetragen. Seither ist die Entwicklung hauptsächlich auf den Anstieg der internationalen Preise zurückzuführen. Der Anstieg ab 2013 auf über 150% ist in erster Linie auf die Frankenstärke zurückzuführen. 	**NPC < 140%** Die internationalen Preisentwicklungen sollen Signalwirkung auf die inländischen Märkte und Preise behalten, so dass sich die Preisdifferenz nicht vergrössert. Die agrarpolitischen Massnahmen sollen dafür sorgen, dass sich die Preise für vergleichbare Produkte dem internationalen Preisniveau annähern können. Als Ziel soll die Preisdifferenz gegenüber heute (2017: 144%) sinken.
Die **Wettbewerbskraft im Ausland** wird mit dem Wert der Nahrungsmittelexporte auf der Basis inländischer Rohstoffe gemessen (Zollkapitel 1,2,3,4,5,7,8,10,11, 12,15,16,17,19,20, 21)	• Die Nahrungsmittelexporte pro Zollposition werden regelmässig erhoben und publiziert. • Da alle Exportsubventionen abgeschafft wurden, zeigt der Exportwert, wie stark die Schweiz auf internationalen Märkten Fuss fassen kann. Einschränkungen: • Mehr Produkte mit hoher Qualität im oberen Preissegment erhöhen den Indikator nicht, da nur Standardprodukte einbezogen werden. • Höhere Wertschöpfungen durch die nachgelagerten Branchen • Mehr exportierte Verarbeitungsprodukte auf der Basis von importierten Rohstoffen (Rindfleisch, Zucker) sowie eine höhere Wertschöpfung der nachgelagerten Stufen erhöhen den Indikator, bedeuten jedoch nicht zwingend eine höhere Wertschöpfung in der landwirtschaftlichen Produktion. • Sinkende internationale Preise reduzieren Wert des Indikators bei gleichbleibenden Exportmengen, auch wenn Kostensenkungen die Konkurrenzfähigkeit verbessert haben.	Nach einem kontinuierlichen Anstieg 2003 bis 2009 von gut 2 auf über 3 Milliarden Franken stagniert seither der Exportwert bei gut 3.1 Milliarden Franken. 	**Nahrungsmittelexporte > 3 Milliarden Franken** Der Wert der Nahrungsmittelexporte soll primär über grössere Mengen und/oder höhere Qualität der Produkte erreicht werden. Mindestens das heutige wertmässige Exportvolumen auf der Basis der inländischen Rohstoffe soll deshalb erhalten bleiben.

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
Die **Steigerung der Wertschöpfung am Markt** wird mit der Bruttowertschöpfung gemäss LGR (BFS) zu laufenden Preisen gemessen. Sie ergibt sich aus der Erzeugung abzüglich der Vorleistungen.	• Der Indikator wird vom BFS jährlich publiziert. • Höhere Produktionsmengen und höhere Preise durch mehr Qualität steigern den Indikatorwert und bilden diese Entwicklung ab. Einschränkungen: • Eine Reduktion des Grenzschutzes zwingt die Landwirtschaft die Konkurrenzfähigkeit der Inlandproduktion zu steigern, reduziert aber den Indikator bei sinkenden Inlandpreisen. • Entschädigung für nicht marktfähige Ökosystemleistungen (Direktzahlungen) sind nicht enthalten, obwohl diesen Leistungen entsprechende Kosten gegenüberstehen und sie der Öffentlichkeit dienen. • Bei der Beurteilung des Indikators ist die Entwicklung von Qualitätsprodukten einzubeziehen. Dazu soll die Entwicklung der Bruttowertschöpfung zu konstanten Preisen herangezogen werden.	Die Bruttowertschöpfung (BWS) ist bis 2003 von gut 5 auf 4 Milliarden Franken gesunken und hat sich seither auf diesem Niveau stabilisiert. 	**BWS > 4 Milliarden** Eine weitere Reduktion des Indikators unter 4 Milliarden soll verhindert werden. Eine Reduktion des generellen Preisniveaus und ein Rückgang von Produktionsmengen sollen mit einer Verschiebung zu qualitativ hochwertigeren Produkten kompensiert werden.
Die **Nutzung der Synergien zwischen Nachhaltigkeit und Markt** soll mit der Anbaufläche mit flächenbezogenen Produktionssystembeiträgen gemessen werden. Die Produktion auf diesen Flächen wird häufig im Rahmen von Labelprogrammen verkauft.	• Der Wert fällt jährlich an als Ergebnis des Direktzahlungsvollzugs. • Ein kontinuierlicher Anstieg dieser Flächen bietet bessere Vermarktungschancen. Einschränkungen: • Der Indikator erfasst nicht alle landwirtschaftlichen Nutzflächen, die zur Herstellung von Labelprodukten verwendet werden. • Umsatzzahlen der Labelprogramme können damit nur bedingt geschätzt werden, da die hohen Umsätze von Spezialkulturen und der Tierproduktion nicht erfasst werden.	Nach einer markanten Zunahme der Extenso- und Bio-Anbauflächen ab 2000 haben diese Flächen in den Jahren 2005-2010 bei 180'000 ha stagniert. Bis 2013 sind sie wieder angestiegen. Ab 2014 kamen die Flächen im GMF-Programm dazu und haben eine Verdreifachung der Flächen mit minimal einem flächenbezogenen Produktionssystem ergeben. 2014 bis 2017 sind sie um jährlich 1,7% angestiegen. 	**LN mit Produktionssystembeiträgen > 2 % pro Jahr** Die Produkte in den Labelprogrammen erzielen mehrheitlich eine höhere Wertschöpfung. Im Wissen um eine stetige Reduktion der LN ist mittelfristig ein weiterer Anstieg um jährlich 2 % eine herausfordernde Zielsetzung.

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
Indikatoren für die unternehmerische Entfaltung der Betriebe			
Die Förderung des Unternehmertums / Stärkung der Eigenverantwortung soll mit dem Verhältnis **Bruttoanlageinvestitionen (BAI)** zum **Produktionswert der Landwirtschaft** (**Output** oder Erzeugung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs) gemessen werden. Dieser Wert zeigt auf, welcher Anteil des Markterlöses für Investitionen verwendet wird.	• Die Berechnungsgrundlagen für diesen Indikator werden jährlich vom BFS (LGR) publiziert. • Die Investitionsbereitschaft in die landwirtschaftliche Produktion wird erfasst. Einschränkungen: • Die Direktzahlungen werden nicht erfasst, haben jedoch auch eine positive Wirkung auf das Investitionsvolumen. • Die einzelbetrieblichen Auswirkungen, die Auslastung und Rentabilität der Investitionen werden nicht erfasst.	Bis 2010 bewegte sich dieser Wert zwischen 14 % und 16 %. Seither bewegt er sich um 17 %. 	**15 % < BAI / Output < 18 %** Die agrarpolitischen Massnahmen sollen dazu beitragen, dass weiterhin in angemessenen Umfang in eine moderne Landwirtschaft investiert wird, die den technologischen Fortschritt und die Chancen der Digitalisierung effizient und sinnvoll nutzt. Es soll jedoch verhindert werden, dass übermässig in Maschinen, Gebäude und Einrichtungen investiert werden, die zu wenig ausgelastet und deshalb nicht innert nützlicher Frist amortisiert werden können. Der Indikator soll sich im Bereich zwischen 15 % und 18 % bewegen.
Die **betriebliche Produktivität** soll mit dem Mittelwert der jährlichen Veränderungsraten der Arbeitsproduktivität zu konstanten Preisen gemessen werden. Dazu wird die Bruttowertschöpfung durch die Anzahl Arbeitseinheiten dividiert. Der Wert zeigt auf, wie sich das Verhältnis der Bruttowertschöpfung pro eingesetzter Arbeitseinheiten entwickelt.	• Der Indikator Arbeitsproduktivität wird nach internationalen Normen jährlich publiziert. • Umsetzung des technischen Fortschritts und Entwicklung zu arbeitssparender Verfahren erhöht den Wert. • Höhere Wertschöpfung erhöht den Wert. Einschränkungen: • Keine Aussage zu einzelbetrieblichen Verhältnissen. • Tiefere Produktionsmengen reduzieren den Indikator. • Jährliche Produktionsschwankungen führen zu starken jährlichen Veränderungen.	Der kontinuierliche Anstieg hat sich in den letzten Jahren etwas verlangsamt auf das Niveau von knapp 1,5 % pro Jahr. 	**Arbeitsproduktivität Zunahme 1.5 % pro Jahr** Mit der Umsetzung des technischen Fortschritts und die Übernahme neuer arbeitssparender Verfahren ist eine weitere Zunahme zu erwarten. Die Entwicklung in Richtung wertschöpfungsstarker Nischenprodukte kann der Reduktion des Arbeitseinsatzes Grenzen setzen. Dies kann ein Grund für den gebremsten Anstieg sein. Insbesondere die Teilnahme an Labelprogrammen kann mit einem höheren Arbeitsaufwand verbunden sein. Deshalb soll der Zielwert für den jährlichen Anstieg von 2,1% auf 1,5% reduziert werden.

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
Indikatoren für das Nutzen und Schützen natürlicher Ressourcen			
Die **Reduktion der Emissionen** und der Überschüsse soll mit den nationalen THG- und Ammoniakemissionen sowie Stickstoff- und Phosphorüberschüssen der Landwirtschaft gemessen werden.	• Die Indikatoren umfassen die wichtigsten Umweltbelastungen aus der Landwirtschaft. • Die Emissionen werden jährlich berechnet und publiziert. Sie sind international vergleichbar Einschränkungen: • Keine Aussagen über die regionale Verteilung	Die Emissionen und Überschüsse stagnieren seit 2000. Die jährlichen Veränderungen sind vor allem auf Ernteschwankungen zurückzuführen. Der grösste Einflussfaktor auf die Indikatoren ist der Tierbestand. Die Entwicklung der Ammoniakemissionen sowie der P- und N-Überschüsse ist in Abbildung 10 dargestellt. 	**Emissionen: -10%** Mit gezielteren Vorschriften und einer Verstärkung der Anreizprogramme soll eine Reduktion um 10% angestrebt werden. Im Vordergrund stehen die Anpassungen des Direktzahlungssystems (ÖLN-Anforderungen und Produktionssysteme). Diese 10% sind kompatibel mit dem vorgesehenen Sektorziel Landwirtschaft in der künftigen Klimapolitik.
Erhaltung der Biodiversität: Zustand der Biodiversität und Qualität der Arten und landwirtschaftlichen Lebensräume im Tal-, Hügel- und Berggebiet.	• Umfassende Erhebung über die Biodiversität in der Landwirtschaft Einschränkungen: • Nur periodische Erhebung, keine jährlichen Daten. • Ausgangslage 2015/2019 ist noch nicht vollständig erfasst.	Als Ziele der Agrarpolitik 2014-17 wurden die Flächenanteile der BFF im Talgebiet sowie die Anteile an Qualitätsflächen (QII) sowie vernetzten Flächen festgelegt. Diese Etappenziele wurden 2017 erreicht. Die Umweltziele Landwirtschaft im Bereich der Biodiversität wurden bisher auf allen drei Zielebenen nicht oder teilweise nicht erreicht.[1]	Es gelten die Umweltziele Landwirtschaft. Etappenziel für 2025 ist, dass der durch das Monitoringprogramm ALL-EMA erhobene Zustand des 2. Erhebungszykluses (2020/2024) gegenüber dem ersten Zyklus (2015/2019) mindestens stabil bleibt.
Verbesserung der Gewässerqualität wird mit • der Verbesserung des **biologischen Zustandes der Gewässer** und	• Die biologischen Indikatoren zeigen, ob die Reduktion der stofflichen Belastungen die Lebensbedingungen von Wasserlebewesen tatsächlich verbessern. Einschränkungen: • Die Zahl der Messstellen ist beschränkt. • Bei einer sehr schlechten Ökomorphologie des Baches kann der SpearPesticide –Index schlecht sein, obwohl die stoffliche Belastung durch PSM gering ist.	Da die erste Erfassung 2018 erfolgt, kann die gewünschte Verbesserung noch nicht quantitativ angegeben werden.	

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
• der Reduktion der **Stickstoffeinträge in die Gewässer** gemessen werden.	• Der Indikator Stickstoffeinträge in die Gewässer misst eine zentrale Grösse. • Die Reduktion trägt zum Umweltziel Landwirtschaft (Einträge um 50% gegenüber 1985 senken), bei • Es werden die globalen Einträge der Landwirtschaft erfasst. • Agroscope entwickelt das Modell und rechnet bereits damit. Einschränkungen: • Keine jährlichen Daten • Es werden keine Messwerte erfasst, sondern kalkuliert. • Der Indikator berechnet modellbasiert die Auswirkungen.	Reduktion der Einträge zwischen 1985 und 2010 um 25%.	Die Reduktion der N-Überschüsse und der Ammoniak-Emissionen um 10% sollte sich entsprechend in den Gewässern zeigen.
• **Risiken der Pflanzenschutzmittel** für die Wasserorganismen	• Berücksichtigt alle in der Landwirtschaft eingesetzten PSM • Indikator ist noch nicht fertig entwickelt		Ziel gemäss Aktionsplan Pflanzenschutzmittel
Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion • **Jährlicher Flächenverlust** an Landwirtschaftlicher Nutzfläche LN	• Die LN und die Veränderung zum Vorjahr wird jährlich publiziert. • Gutes Abbild der bewirtschafteten Kulturflächen der Ganzjahresbetriebe. • Mit der zunehmenden Erfassung der Bewirtschaftungsflächen mit geografischen Informationssystemen werden die statischen Werte für die effektiv bewirtschafteten Kulturflächen zuverlässiger. Einschränkungen: • Keine vollständige Erfassung des Kulturlandes wegen Ausnahmen nach Art. 16 LBV (Bauzone, etc.) • Die Gründe für den Rückgang der LN wie wachsende Siedlungsfläche, Waldeinwuchs oder anderer Umnutzungen werden nicht erfasst.	Die Abnahme der LN ist starken jährlichen Schwankungen unterworfen. Sie bewegten sich in den letzten 20 Jahren zwischen unter minus 4000 ha und über plus 2500 ha. Eine LN-Zunahme war möglich, weil aufgrund der Direktzahlungen mehr Wiesen und Weiden in Grenzlagen im Vollzug erfasst wurden. Der jährliche Rückgang betrug 1997/2017 im Durchschnitt knapp 1500 ha. Von 2013 bis 2017 betrug er 991 ha. Ein Grund für die Verlangsamung ist die Agrarpolitik 2014-2017. Seither wurden signifikant mehr Weiden aufgrund höherer Beiträge angemeldet. Dies hat den jährlichen Rückgang in den letzten Jahren «gebremst». Mittelfristig ist wieder mit einem höheren Rückgang über 1000 ha zu rechnen.  	**LN: Rückgang pro Jahr < 800 ha** Die agrarpolitischen Massnahmen sollen dazu beitragen, dass der jährliche Rückgang der LN über mehrere Jahre höchstens 800 ha beträgt. Bei der Beurteilung der Flächenverluste ist periodisch die Arealstatistik beizuziehen. Die agrarpolitischen Massnahmen können in erster Linie den Waldeinwuchs bremsen.

Beschreibung	Bewertung	Bisherige Entwicklung	Zielwert & Begründung
• **Erhaltung der Offenen Ackerfläche** (OA): Anteil an der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN).	• Indikator wird jährlich im Vollzug erfasst und publiziert. • Die OA ist eine wichtige Voraussetzung für einen vielfältigen Ackerbau und eine gewisse Selbstversorgung. Einschränkungen: • Ein Anstieg des Ackerfutterbaus auf Kosten anderer Ackerkulturen wird mit dem Indikator nicht erfasst. • Der Indikator gibt keine Informationen über Veränderungen oder die Auslastung bei den Verarbeitungskapazitäten für die Ackerprodukte (Mühlen, Ölwerke, Zuckerfabriken)	Von 1996 bis 2011 ist der Anteil der OA an der LN von 28 % auf 26 % gesunken. Seither hat er sich bei 26 % eingependelt. 	**Anteil OA/LN > 26 %** Der Anteil der OA an der LN soll nicht weiter sinken. Auf dieser Fläche werden hauptsächlich Kulturen zur direkten menschlichen Ernährung angebaut.
• Die **Bewirtschaftung der Sömmerungsflächen** soll durch eine genügende Bestossung der Alpen mit Raufutterverzehrer sichergestellt werden. Die Tiere werden mittels Normalstössen gemessen.	• Der Indikator wird im Direktzahlungssystem jährlich erfasst und publiziert. • Alle Tierarten werden zu Normalstössen aggregiert und geben ein gutes Mass für die Nutzung der Alpweiden mit Raufutterverzehrer. Einschränkungen: • Der Indikator zeigt keine regionale Verteilung im Sömmerungsgebiet nach Tierarten. Lokale Über- oder Unterbestossungen der Alpen werden nicht aufgezeigt.	Die Bestossung der Alpen lag seit 2000 leicht unter 300'000 Normalstössen. Seit der Einführung der Agrarpolitik 2014-2017 ist die Bestossung bis 2015 auf 305'000 angestiegen und seither wieder leicht rückläufig. 	**Normalstösse > 290'000** Insbesondere auf schlecht erschlossenen Alpen soll ein minimaler Viehbesatz mit den Kulturlandschaftsbeiträgen erreicht werden. Deshalb wird ein unterer Wert 290 000 Normalstössen angestrebt. Bei der Beurteilung der Zielerreichung ist auch die regionale Verteilung der Sömmerungstiere einzubeziehen.

[1] BAFU und BLW 2016: Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht 2016. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Wissen Nr. 1633 (S. 114)

2.3.7 Berücksichtigung des Artikels 104*a* BV zur Ernährungssicherheit in der AP22+

Am 24. September 2017 haben Volk und Stände dem Artikel 104*a* BV zur Ernährungssicherheit (vgl. Ziff. 1.2) zugestimmt. Ernährungssicherheit bedeutet, dass die Bevölkerung jederzeit Zugang hat zu einer ausreichenden Menge von hochwertigen und bezahlbaren Lebensmitteln. Dies ist heute in der Schweiz der Fall. Der neue Verfassungsartikel beauftragt den Bund, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Ernährungssicherheit in der Schweiz langfristig gewährleistet bleibt. Er bestimmt fünf Pfeiler (Buchstaben a–e von Art. 104*a* BV), die für unsere Ernährungssicherheit von besonderer Bedeutung sind. Gemäss Artikel 104*a* der BV soll die Versorgung mit einheimischen wie auch mit importierten Lebensmitteln sichergestellt werden. Dabei sollen die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekte sowohl im Inland als auch im Ausland berücksichtigt werden. Der neue Verfassungsartikel steht für eine marktorientierte, nachhaltige sowie national und international vernetzte Land- und Ernährungswirtschaft. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Agrarpolitik zur Umsetzung des neuen Verfassungsauftrags beitragen kann und welche mit der AP22+ geplanten Massnahmen einen direkten Beitrag leisten.

2.3.7.1 Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion

Wichtige landwirtschaftliche Produktionsgrundlagen sind landwirtschaftlich nutzbare Böden und Flächen (Kulturland), nicht erneuerbare Ressourcen (z. B. Phosphor) und Wasser, aber auch landwirtschaftliche Infrastruktur sowie Wissen in der Praxis und im landwirtschaftlichen Wissenssystem (z. B. Agrarforschung). Beim Kulturlandschutz ist die Zuständigkeit schwergewichtig bei den Kantonen. Auf Stufe Bund sind die Instrumente zum quantitativen Schutz des Kulturlandes vor allem in der Raumplanung zu finden. Im Rahmen der 2. Revisionsetappe des Raumplanungsrechtes soll explizit das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt werden. Die Massnahmen für einen besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) werden im Rahmen der Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) weiterverfolgt.

Die Agrarpolitik kann unter anderem mit dem Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) und dem Direktzahlungssystem auf die Agrarökosysteme Einfluss nehmen. Die Weiterentwicklung dieser Instrumente im Rahmen der AP22+ wird sich positiv auf den Zustand der Agrarökosysteme auswirken. Auch die gezieltere Ausrichtung der landwirtschaftlichen Investitionshilfen (z. B. Unterstützung innovativer Technologien zur Reduktion der negativen Umweltwirkungen), der Forschung (z. B. Innovationsförderung) sowie der Pflanzen- und Tierzucht (Ausrichtung auf Nachhaltigkeit) trägt zur langfristigen Erhaltung der landwirtschaftlichen Grundlagen bei.

2.3.7.2 Standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion

Eine standortangepasste Landwirtschaft nutzt das agronomische Potenzial für die Lebensmittelproduktion unter Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit der Ökosysteme. Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an die örtlichen Gegebenheiten soll verhindert werden, dass die Ökosysteme überbelastet werden. Eine hohe Ressourceneffizienz soll dazu beitragen, dass der Ressourcenverbrauch durch die Landwirtschaft (z. B. Düngereinsatz) und deren Emissionen in die Umwelt (z. B. Pflanzenschutzmittel) unter Berücksichtigung des Beitrags der Inlandproduktion zur Versorgungssicherheit so weit wie möglich reduziert wird (Ressourcenschonung).

Die Weiterentwicklung des ÖLN wird tendenziell zu einer Senkung des ökologischen Fussabdrucks beitragen. Mit der Umsetzung regionaler landwirtschaftlicher Strategien wird eine standortangepasste Landwirtschaft gezielt gefördert. Zudem wird die verstärkte Ausrichtung der Produktionssystembeiträge auf die Ressourceneffizienz einen Beitrag zur optimaleren Nutzung der natürlichen Ressourcen leisten.

2.3.7.3 Marktausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft

Durch eine stärkere Marktausrichtung soll das Angebot der Land- und Ernährungswirtschaft weniger vom Staat gelenkt werden, sondern sich am Markt – d. h. an den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten – orientieren und damit zu einer höheren Wertschöpfung führen. Damit das Marktpotenzial im In- und Ausland ausgeschöpft werden kann, werden mit der AP22+ die Voraussetzungen

zur Steigerung der Wertschöpfung (z. B. über eine Produktdifferenzierung der Qualität) verbessert, beispielsweise durch verstärkte Ausrichtung der Milchpreisstützung auf die Qualitätsstrategie – d.h. die Produktion von wertschöpfungsstarken Milchprodukten (aus Rohmilch hergestellte Käsespezialitäten). Zudem werden Initiativen der privaten Akteure zur besseren Differenzierung und Positionierung des Rohstoffs Milch unterstützt.

Im Rahmen der AP22+ sollen die bestehenden Marktstützungsmassnahmen im Inland in Richtung mehr Effizienz und Eigenverantwortung der Branchen angepasst werden. Der heute zur Anwendung kommende Mechanismus zur Verteilung von Zollkontingenten – die Vergabe nach Inlandleistung – verzerrt den Wettbewerb unter den Importeuren und ist administrativ aufwändig. Er führt zudem zu Renten bei den Importeuren im Umfang von heute rund 65 Millionen Franken pro Jahr, die zu einem geringen Teil an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben werden. Bezahlt werden diese Renten von den Konsumentinnen und Konsumenten durch erhöhte Marktpreise. Im Rahmen der Vernehmlassung zur AP22+ sollen sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zur Anwendung der Verteilung der Zollkontingente nach Inlandleistung äussern können. Ebenso soll die Berechtigung von gewissen Marktentlastungsmassnahmen, welche die Eigenverantwortung und Marktorientierung der Marktakteure behindern, zur Diskussion gestellt werden. Im Milchmarktbereich soll die Milchpreisstützung verstärkt auf die Qualitätsstrategie – d.h. die Produktion von wertschöpfungsstarken Milchprodukten (aus Rohmilch hergestellte Käsespezialitäten) – ausgerichtet werden. Zudem sollen Initiativen der privaten Akteure zur besseren Differenzierung und Positionierung des Rohstoffs Milch unterstützt werden können. Um das Marktpotenzial im Ausland besser erschliessen zu können, soll eine Plattform für Agrarexporte aufgebaut werden. Diese soll exportorientierte Unternehmen in der Land- und Ernährungswirtschaft bei der Überwindung von technischen Handelshemmnissen unterstützen.

2.3.7.4 Grenzüberschreitende Handelsbeziehungen und nachhaltigen Entwicklung

Die AP22+ umfasst die agrarpolitischen Massnahmen, die ab 2022 im Inland umgesetzt werden sollen. Sie beinhaltet keine Anpassungen beim Grenzschutz zwecks Ausweitung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen. Eine stärkere Vernetzung der in- und ausländischen Agrarmärkte erfolgt im Rahmen von neuen oder weiterentwickelten Freihandelsabkommen, welche wie bisher durch das Parlament genehmigt werden. Dies steht im Einklang mit der Aussenwirtschaftspolitik. Die Botschaft zur AP22+ wird dem Parlament unabhängig von allfälligen neuen Freihandelsabkommen unterbreitet.

Die Schweiz ist auf die Einfuhr von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln wie Maschinen, Treibstoff, Saatgut und Dünger sowie auf den Export von gewissen Landwirtschaftsprodukten (Milchprodukte und verarbeitete Produkte) angewiesen. Gute Handelsbeziehungen mit dem Ausland sind daher für die Ernährungssicherheit zentral.

Artikel 104*a* verlangt, dass der Bund Voraussetzungen für alle grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen schafft, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Dabei muss er internationales Handelsrecht einhalten und sich für dessen Weiterentwickelung engagieren. Zu beachten sind auch international anerkannte Leitlinien, wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (vgl. Ziff. 1.6.1), welche die Schweiz unterzeichnet hat.

Importe und Exporte von Lebens- und Produktionsmitteln sollen zur nachhaltigen Entwicklung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Importierte Produktionsmittel (Dünger, Maschinen, Futtermittel etc.) tragen zur Produktionssteigerung der inländischen Landwirtschaft bei und fördern damit – ebenso wie der Export von Schweizer Landwirtschaftsprodukten – die wirtschaftliche Entwicklung des Sektors. Gleichzeitig trägt der Import von Lebensmitteln zur Nachhaltigkeit bei, indem die landwirtschaftlichen Ökosysteme in der Schweiz dadurch entlastet werden. Ohne importierte Lebensmittel müsste die Inlandproduktion beim heutigen Konsummuster so stark intensiviert werden, dass die Ökosysteme massiv überfordert würden. Die Importe sollen aber nicht auf Kosten einer zu hohen Umweltbelastung, einer Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen oder zu Lasten negativer gesellschaftlicher Konsequenzen im Ausland gehen. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz auf internationaler Ebene dafür ein, dass Nachhaltigkeitskriterien beim internationalen Handel stärker berücksichtigt werden.

Die Nachhaltigkeit als Gesamtkonzept ist bereits heute ein zwingender Bestandteil von Handel und Handelspolitik. Gestaltungsspielraum besteht aktuell vor allem bei der Aushandlung neuer und Modernisierung bestehender Freihandelsabkommen. Hingegen sind die Möglichkeiten innerhalb der WTO sowie in den bilateralen Beziehungen mit der EU aktuell nicht vorhanden. Die Schweiz baut deshalb existierende Instrumente wie die Produktdeklaration aus. Darüber hinaus setzt sich die Schweiz bereits heute über die multilateralen Kanäle und die Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen insbesondere im Rahmen der FAO und der OECD für die Stärkung der Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft ein. Zu diesem Engagement gehört auch die Förderung der Ernährungssicherheit weltweit.

In allen seit 2011 abgeschlossenen Freihandelsabkommen sind umfassende Bestimmungen zur Nachhaltigkeit bereits integriert. Diese Nachhaltigkeitsbestimmungen gelten für alle Produktionssektoren, einschliesslich der Ernährungswirtschaft, und verweisen auf die Verpflichtungen der Vertragsparteien gemäss den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG). Sie legen einen gemeinsamen Referenzrahmen fest und die Vertragsparteien verpflichten sich, diesen Referenzrahmen in ihren präferenziellen Wirtschaftsbeziehungen so einzuhalten, dass die mit den Freihandelsabkommen verfolgten wirtschaftlichen Ziele mit den Zielen der Vertragsparteien im Bereich des Umweltschutzes und der Arbeitsrechte übereinstimmen. Die Klauseln umfassen u.a. das Engagement zur Einhaltung und wirksamen Umsetzung der von den Vertragsparteien ratifizierten multilateralen Umweltabkommen und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO (*Decent Work Agenda*) wird ebenfalls bekräftigt. Weitere Bestimmungen betreffen die nachhaltige Bewirtschaftung von Waldressourcen (einschliesslich Fragen zu Landnutzungsänderungen für die landwirtschaftliche Produktion) und Fischbeständen (einschliesslich Abschaffung von Fischereisubventionen) sowie die Verbreitung und Verwendung von Nachhaltigkeitszertifikaten zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden und Sozialstandards. Zudem wird auf die wichtigsten internationalen Instrumente im Bereich der Menschenrechte sowie auf die Grundsätze für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung (*Corporate Social Responsability,* CSR) verwiesen. Auf institutioneller Ebene werden durch die Freihandelsabkommen Aufsichtsorgane geschaffen (Gemischter Ausschuss), die es erlauben, allfällige Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der von den Vertragsparteien in diesen Bereichen eingegangenen Verpflichtungen anzusprechen und allenfalls zu lösen.

Die Schweiz wird sich auch weiterhin für umfangreiche Nachhaltigkeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen einsetzen und im Einzelfall prüfen, ob weitergehende Massnahmen vorzusehen sind. Dabei könnte ein institutionalisierter Dialog zwischen den betroffenen Behörden der beteiligten Länder zum Thema Nachhaltigkeit im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft vorgesehen werden. Ziel eines solchen Dialogs ist die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und die Einrichtung allfälliger Mechanismen zum Monitoring des Beitrages des bilateralen Handels zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft. Im Zentrum steht dabei die Zurverfügungstellung von Informationen betreffend die Nachhaltigkeit. Diese muss vertrauenswürdig sein und daher aus einem transparenten Prozess stammen. Dafür könnten die in der Agenda 2030 vorgeschlagenen Indikatoren herangezogen werden.

Im Rahmen der Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten soll erstmals geprüft werden, wie ein Nachhaltigkeitsdialog und -monitoring in ein Freihandelsabkommen integriert werden kann. Wichtig ist aber, dass dieser Ansatz auch auf den Handel von Nahrungsmitteln ausserhalb präferenzieller Vereinbarungen angewendet wird, der heute den mit Abstand grössten Teil der Einfuhren in die Schweiz ausmacht.

Ebenso haben die Handelsunternehmen erkannt, dass in den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten nach nachhaltig hergestellten Produkten ein grosses wirtschaftliches Potenzial liegt, das nur genutzt werden kann, wenn die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten ernst genommen werden und die Nachhaltigkeit im Handel auch wirklich nachgewiesen werden kann. Zentral für die Glaubwürdigkeit ist die Transparenz von der Produktion der Rohstoffe bis zum Endkonsum. Wichtig ist auch die sachliche und korrekte Information, damit Kaufentscheide nicht durch falsche Nachhaltigkeitsinterpretationen oder reine Modeströmungen beeinflusst werden. Innovative Technologien können neue Möglichkeiten zum Monitoring von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen bieten. Solche Technologien dürften in Zukunft die Rückverfolgbarkeit bezüglich Produktionsort und Herstellungsmethoden von Lebensmitteln stark vereinfachen und transparent machen. Mit der AP22+ sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit diese Technologien besser genutzt werden können.

2.3.7.5 Ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln

Die Verfügbarkeit von Lebensmitteln und die Nachhaltigkeit des Lebensmittelkonsums können verbessert werden, wenn weniger Lebensmittel weggeworfen oder in der Produktion resp. dem Verarbeitungsprozess verloren gehen und wenn Nahrungsmittel konsumiert werden, für deren Herstellung weniger Ressourcen eingesetzt werden müssen[35]. So zeigen Modellrechnungen[36], dass unter optimaler Nutzung der landwirtschaftlichen Nutzfläche der minimale Nahrungsmittelbedarf der Schweizer Bevölkerung gedeckt werden könnte. Die Nahrungsration würde sich jedoch deutlich von der heutigen unterscheiden.

Der Handlungsspielraum für Massnahmen zur Reduktion von Food Waste und für eine ressourcenschonendere Ernährung ist im Landwirtschaftsgesetz begrenzt. Im Rahmen der Grünen Wirtschaft[37] setzt sich der Bund für die Umsetzung von Massnahmen zur Verringerung von Food Waste sowie zur Erarbeitung von Grundlagen zur ressourcenschonenderen Ernährung ein. Mittels Bildung und Kommunikation will der Bund die Konsumentinnen und Konsumenten sensibilisieren.

---

35 Siehe auch Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Bertschy (https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46591.pdf)

36 Siehe https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse_d.pdf (S. 4)

37 Siehe https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf

3 Beantragte Neuregelung

3.1 Landwirtschaftsgesetz

Im folgenden Kapitel werden die Neuregelungen erläutert, die der Bundesrat im Rahmen der AP22+ im Landwirtschaftsgesetz (LwG) vorsieht. Die Reihenfolge der Themen orientiert sich am Aufbau des LwG. Zudem wird die Weiterführung bestimmter Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz, bei denen sich ein staatliches Handeln aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht oder nicht mehr rechtfertigen lässt (u.a. Inlandleistung bei der Vergabe von Zollkontingenten und Marktentlastungsmassnahmen), mittels einem der Vorlage beiliegenden Fragebogen zur Diskussion gestellt. Je nach Ergebnis der Befragung behält sich der Bundesrat vor, dem Parlament in der Botschaft zur AP22+ zu beantragen, diese Massnahmen aufzuheben.

3.1.1 Allgemeine Grundsätze (1. Titel LwG)

Die Grundsätze des LwG sind nach wie vor aktuell. Die vorgesehenen Änderungen des LwG entsprechen weitgehend den geltenden Grundsätzen. Ergänzungen sind in den Artikeln 2 und 3 nötig, um die vorgeschlagenen Massnahmen in den Bereichen Digitalisierung und Innovationsförderung im LwG zu verankern. Weiter sollen gewisse Massnahmen des LwG für alle lebenden Organismen als Basis für Nahrungs- und Futtermittel angewendet werden.

3.1.1.1 Innovationsförderung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Der Bund fördert auf der Grundlage des LwG die landwirtschaftliche Forschung, Beratung sowie die Pflanzen- und Tierzucht. Forschung und züchterische Aktivitäten legen oft den Grundstein für Innovationen. Damit neu gewonnenes Wissen in der Form von Innovationen in der Praxis erfolgreich und möglichst rasch umgesetzt werden kann, braucht es nicht nur eine effektive Beratung der Landwirtinnen und Landwirte. Es braucht auch eine systematischere schweizweite Vernetzung aller Akteure des landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystems (LIWIS, d.h. Forschung, Bildung, Beratung, land- und ernährungswirtschaftliche Praxis), eine konsequentere praxisorientierte Anwendung von umsetzungsrelevanten Erkenntnissen in Form von Pilotprojekten und die aktive Weiterverbreitung von Erkenntnissen aus erfolgreichen Projekten in Form von Demonstrationsprojekten.

Beantragte Neuregelung

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e soll dahingehend ergänzt werden, dass der Bund im Hinblick auf eine Stärkung der Innovationskraft der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft neben der Förderung von Forschung, Beratung sowie Pflanzen- und Tierzucht explizit auch die Nutzbarmachung von neu gewonnenem Wissen für die Praxis (d.h. die Verwertung dieses Wissens) fördert. Eine erfolgreiche Verwertung von Wissen setzt voraus, dass sich alle Akteure des LIWIS (inkl. jene der Verarbeitung und des Vertriebs) im Sinne von Koordination und Kooperation stärker vernetzen (z.B. im Rahmen von Kompetenz- und Innovationsnetzwerken). Entsprechend braucht es im LwG auch eine begriffliche Ausweitung von «Landwirtschaft» auf «Land- und Ernährungswirtschaft». Neben der stärkeren Vernetzung ist auch eine konsequentere Durchführung von Pilot- und Demonstrationsprojekten wichtig, damit von der Forschung erarbeitetes Wissen in der Praxis getestet und verbreitet werden kann. Die hier vorgeschlagene Ergänzung der allgemeinen Grundsätze wird im 6. Titel (2. Kapitel) konkretisiert.

➔ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e

3.1.1.2 Digitalisierung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit der Strategie Digitale Schweiz hat der Bundesrat am 20. April 2016 ein Basisdokument für Digitalisierung beschlossen. Durch die konsequente Nutzung der Chancen der Digitalisierung soll sich die Schweiz als attraktiver Lebensraum und innovativer, zukunftsorientierter Wirtschafts- und Forschungsstandort behaupten können. Für die Landwirtschaft hat die Digitalisierung auch Potenzial für die Ver-

besserung der Ressourceneffizienz, eine Reduktion der Umweltbelastung oder die Vereinfachung administrativer Aufgaben durch eine digitalisierte Dokumentation. Wichtig ist für den Bundesrat, dass staatliche Regulierungen nicht dazu führen, dass herkömmliche Technologien oder traditionelle Geschäftsmodelle bevorzugt und dadurch Innovationen behindert werden. Veränderungen aufgrund der Digitalisierung sollen aktiv angegangen werden und die Transformationsprozesse vernetzt erfolgen.

Mit den bestehenden Massnahmen der Agrarpolitik wird die Digitalisierung bereits heute unterstützt:

- Im Bereich Forschung und Beratung werden anwendungsorientierte Grundlagen, Beratungsinstrumente und digitale Werkzeuge zur Wissensvermittlung entwickelt.
- Im Rahmen von Ressourcenprojekten (Art. 77a LwG) kann die Nutzung digitaler Technologien zur Reduktion von negativen Umweltwirkungen erprobt werden (z.B. durch den Einsatz von Smart-Farming-Technologie, Datenerfassung über Bodenfeuchtsonden, Humusbilanz).
- Über QuNaV (Art. 11 LwG) werden innovative Projekte unterstützt, die digitale Technologien insbesondere in den Bereichen Rückverfolgbarkeit, Dokumentation, Angebotsplanung einsetzen. Unterstützt wird auch die Entwicklung neuer Technologien im Bereich der Produktionsmittel (z.B. Drohneneinsatz und Jätroboter).
- Mit Massnahmen im Bereich Strukturverbesserungen können gemeinschaftliche Anschaffungen von Maschinen und Fahrzeugen sowie feste Betriebseinrichtungen unterstützt werden (z.B. Melkroboter).
- Mit Mitteln aus der Absatzförderung können digitale Kommunikationskanäle oder Marktforschung gefördert werden.
- Die Agrarinformationssysteme des Bundes werden laufend weiterentwickelt, damit sie ein anwenderfreundliches und medienbruchfreies Datenmanagement zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen beim Bund und den Kantonen ermöglichen. Weitere Datenharmonisierungen und normierte Schnittstellen werden dazu beitragen, dass sich Systeme einfacher vernetzen lassen und redundante Datenerhebungen weiter reduziert werden können.

Beantragte Neuregelung

Der Bund begleitet die Land- und Ernährungswirtschaft bereits auf der geltenden Gesetzesgrundlage im Digitalisierungsprozess. Jedoch fehlt dafür eine explizite Verankerung im LwG. Die dynamische Entwicklung der digitalen Technologien erfordert seitens des Bundes eine laufende Optimierung der Rahmenbedingungen und Massnahmen. Deshalb soll im LwG ein entsprechender Grundsatz aufgenommen werden. Diese Ergänzung steht im Einklang mit der Anpassung der Instrumente im Bereich Strukturverbesserungen, die auf eine optimale Unterstützung der Landwirtschaft im Digitalisierungsprozess abzielt.

➔ Artikel 2 Absatz 4bis

3.1.1.3 Erweiterung des Geltungsbereichs des LwG auf alle lebenden Organismen für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Landwirtschaft umfasst die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung (Art. 3 Abs. 1 LwG). Aber nicht alle lebenden Organismen, welche zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion geeignet sind (z.B. Insekten, Algen), fallen in den Geltungsbereich des LwG. Für die Berufsfischerei und die einheimische Fischzucht wurde der Geltungsbereich des LwG teilweise ausgedehnt. So können einheimische Fischer und Fischerinnen sowie Fischzüchter und Fischzüchterinnen von Absatzförderungs-, Marktentlastungs- und Strukturverbesserungsmassnahmen profitierten, sind aber auch den Ausführungsbestimmungen zu Pflanzenschutz und Produktionsmitteln unterworfen (Art. 3 Abs. 3 LwG). Neuartige zur Ernährung oder Tierfütterung geeignete Organismen wie beispielsweise Insekten und Algen stehen bisher ausserhalb des Geltungsbereichs des LwG, obwohl deren Bedeutung in der Zukunft zunehmen dürfte. Diese Lücke soll mit der AP22+ geschlossen werden.

Beantragte Neuregelung

Die Massnahmen des 1. Kapitels des 2. Titels, des 5. Titels und des 6. Titels sowie des 4. Kapitels des 7. Titels sollen für die Produktion aller lebender Organismen angewendet werden (z.B. Fische, Insekten, Algen), soweit diese für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion geeignet sind. (Art. 3 Abs. 3). Mit dieser Änderung wird auch die Grundlage geschaffen, die Aquakultur in der Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung, SR 910.18) zu regeln. Damit kann die Bio-Aquakulturproduktion bei zunehmender Nachfrage auch für Schweizer Produzenten erschlossen werden. Die Aufnahme der Aquakultur in die Bio-Verordnung ist ferner erforderlich, um die Gleichwertigkeit mit den Bio-Bestimmungen anderer Länder (z.B. Kanada und EU) zu komplettieren.

➔ Artikel 3 Absatz 3

3.1.2 Produktion und Absatz (2. Titel LwG)

3.1.2.1 Selbsthilfemassnahmen, Kennzeichnung und Absatzförderung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Bei der Einführung von Artikel 9 LwG auf den 1. Januar 1999 mussten die Selbsthilfemassnahmen durch Unternehmen gefährdet sein, die sich nicht daran beteiligen, damit der Bundesrat sie auf die Nichtmitglieder ausdehnen konnte. Die Anforderung an die Gefährdung der Selbsthilfemassnahmen wurde mit der AP 2007 gelockert, indem auf den 1. Januar 2004 die sogenannte potenzielle Gefährdung in Artikel 9 Absatz 1 LwG umgesetzt wurde. Eine mögliche Gefährdung einer Selbsthilfemassnahme reichte somit aus, damit der Bundesrat sie auf die Nichtmitglieder ausdehnen konnte. Diese Änderung wurde damit begründet, dass ohne staatliche Rahmenbedingungen nicht ausgeschlossen werden könnte, dass Unternehmen von Selbsthilfemassnahmen profitieren, ohne sich selbst daran zu beteiligen oder die Kosten mitzutragen. Diese sogenannten «Trittbrettfahrer» könnten in der Folge auch eine Entsolidarisierung all jener zur Folge haben, die sich an den gemeinsamen Massnahmen beteiligen. Mit der AP14-17 wurde die potenzielle Gefährdung wieder gestrichen und der Wortlaut von Artikel 9 Absatz 1 LwG entspricht aktuell wieder demjenigen von 1999. Das Parlament hat somit mit der AP14-17 die Anforderung an die Gefährdung der Selbsthilfemassnahmen wieder erhöht.

Der Bundesrat hat bei der letzten Ausdehnung von Selbsthilfemassnahmen auf Nichtmitglieder am 22. November 2017 die Anforderungen an die Gefährdung relativ tief angesetzt. Es wurden auch Selbsthilfemassnahmen von Organisationen auf Nichtmitglieder ausgedehnt, die einen sehr hohen Organisationsgrad aufweisen und deshalb weniger gefährdet waren. Der aktuelle Vollzug von Artikel 9 LwG entspricht somit nicht vollumfänglich der rechtlichen Grundlage und zeigt die Schwierigkeit, im Einzelfall zwischen einer realen und einer potenziellen Gefährdung zu unterschieden. Hier müssen die Vorhersehbarkeit und die Rechtssicherheit für alle Beteiligten erhöht werden. Um die Gefährdung einer Selbsthilfemassnahme besser prüfen zu können und die Rechtssicherheit zu verbessern, soll der Begriff der Gefährdung in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen vom 30. Oktober 2002[38] (VBPO) näher umschrieben werden. Folgende Kriterien sind denkbar: Die Organisation muss aufzeigen, dass die Umsetzung der Massnahme ohne die Beiträge der Nichtmitglieder gefährdet ist. Sie muss im Begehren ein Budget aufstellen, in dem die erwarteten Beiträge der Mitglieder und die fehlenden Beiträge ausgewiesen werden. Die Gefährdung muss auf der Stufe der Wertschöpfungskette nachgewiesen werden, die direkt von der Umsetzung der Selbsthilfemassnahme betroffen ist.

Auch im Bereich der GUB und GGA ist Artikel 9 LwG relevant: Mit dem Postulat Bourgeois[39] wurde der Bundesrat aufgefordert, zum einen die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz und der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (GUB) und mit geschützter geografischer Angabe (GGA) zu analysieren, und zum anderen ihre Umsetzung – auf öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Basis – in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten zu prüfen. Ausgehend von dieser Analyse wurden im Bericht des Bundes-

[38] SR 919.117.72

[39] (16.3050) «Steuerung des Angebots von Käse mit Ursprungsbezeichnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union»

rates vom März 2017 der rechtliche Rahmen in der Schweiz und der EU verglichen sowie die verfügbaren Massnahmen im Zusammenhang mit der Steuerung des Angebots von Käse mit GUB und GGA beurteilt.

Die Beurteilung einer allfälligen Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlage im Sinne der EU, die im Bericht vorgenommen wurde, zeigt, dass die Nachteile gegenüber den Vorteilen überwiegen. Aufgrund dieser Beurteilung ist eine Anpassung der Schweizer Gesetzgebung nicht angezeigt. Mit Artikel 9 LwG besteht eine ausreichende Grundlage, um von Produzenten- oder Branchenorganisationen getroffene Selbsthilfemassnahmen auch für deren Nichtmitglieder verbindlich zu erklären. Diese Möglichkeit steht auch im Bereich der GUB und GGA zur Verfügung. Die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen zur Anpassung des Angebots an die Erfordernisse des Marktes muss gemäss Artikel 9 Absatz 3 LwG eine Ausnahme bleiben und sich auf ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind, beschränken. Das heisst, der Bundesrat kann kein dauerhaftes Marktstützungs- und Interventionssystem einführen Es soll hingegen weiter möglich sein, temporäre und auf ein Produkt beschränkte Massnahmen zu ergreifen – beispielsweise im Falle eines Markteinbruchs – unter Berücksichtigung der subsidiären Rolle des Staats. In der VBPO sollen deshalb die Anforderungen an «ausserordentliche Entwicklungen, die nicht durch strukturelle Probleme bedingt sind» genauer definiert werden.

Mit der AP14-17 haben Bundesrat und Parlament verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen, um die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie zu unterstützen (Art. 2 Abs. 3, Art. 10, 11, 12 Abs. 2 und 3, Art. 14 Abs. 4 LwG). Das Zusammenwirken privater Mehrwertstrategien mit staatlichen Rahmenbedingungen und Förderinstrumenten wurde damit als Zukunftsmodell der Agrarpolitik etabliert.

Im Rahmen der Absatzförderung wird unter anderem das Projekt «Schule auf dem Bauernhof» finanziell unterstützt. Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit dem Postulat 17.3539 Jans – Das Projekt „Schule auf dem Bauernhof“ stärken – festgehalten, dass er das Anliegen des Postulats unterstützt, möglichst vielen Schülerinnen und Schülern einen Besuch auf einem Bauernhof zu ermöglichen. Der Bundesrat hat die Möglichkeiten zu einer Verstärkung der Förderung dieses Vorhabens überprüft und kommt zum Schluss, dass die Rahmenbedingungen für die Förderung solcher Projekte mit Artikel 12 LwG und der landwirtschaftlichen Absatzförderungsverordnung vom 9. Juni 2006[40] ausreichen und sogar einen weiteren Ausbau bestehender Programme zulassen. Initiativen zu einer Intensivierung der Aktivitäten können bei Bedarf somit mit den bestehenden Instrumenten umgesetzt werden. Die Lehrpläne der Volksschule unterstehen jedoch der kantonalen Hoheit.

Beantragte Neuregelung

In den Bereichen Selbsthilfemassnahmen, Kennzeichnung und Absatzförderung drängen sich auf Gesetzesstufe mit Ausnahme der Regelungen für die Weinklassierung (s. Ziffer 3.1.2.11) keine Änderungen auf. Auf Verordnungsstufe gilt es, die Rahmenbedingungen und Fördermassnahmen konsequent im Sinne der Qualitätsstrategie weiterzuentwickeln und die Inwertsetzung von Schweizer Produkten am Markt, die Innovation und die Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette zu fördern.

3.1.2.2 Inlandleistung bei der Vergabe von Zollkontingenten

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Schweizer Landwirtschaftsprodukte werden auf dem Inlandmarkt durch ein umfangreiches Zollsystem vor der Konkurrenz durch importierte Produkte geschützt. Beim Grenzschutz im Agrarbereich kommen heute verschiedene Instrumente zur Anwendung. Das wichtigste Instrument sind Zollkontingente mit einem relativ tiefen Zollansatz (Kontingentszollansatz KZA) für eine beschränkte Kontingentsmenge und einem oft hohen Zollsatz für Importe ausserhalb dieser Kontingentsmenge (Ausserkontingentszollansatz AKZA). Damit werden die Importe reduziert, was höhere Produzenten- und Konsumentenpreise im Inland ermöglicht.

[40] SR 916.010

Die Einfuhr im Rahmen von Zollkontingenten ist für den Handel in der Regel lukrativ, da er die Produkte im Ausland zu vergleichsweise tiefen Preisen erwirbt und im Inland zu Schweizer Preisen veräussern kann. Dadurch entstehen für die Importeure Renten, die von den Konsumentinnen und Konsumenten mit höheren Lebensmittelpreisen bezahlt werden. Die OECD[41] geht davon aus, dass bis zu drei Viertel der Marktpreisstützung in der Landwirtschaft (dazu gehört auch der Grenzschutz) nicht als höheres Einkommen bei den Landwirtinnen und Landwirten bleiben, sondern in die vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette fliessen.

Es gilt deshalb das heutige Zollsystem so weiterzuentwickeln, dass unerwünschte Effekte wie die Rentenbildung im Handel, die Förderung nicht wettbewerbsfähiger Strukturen sowie der administrative Aufwand minimiert werden.

Die Kontingentsanteile werden den Importeuren mit verschiedenen Methoden zugeteilt. Eine davon ist die Verteilung nach Massgabe der Inlandleistung (Art. 22 Abs. 2 und 3 LwG; für Fleisch speziell Art. 48 Abs. 2 und 2bis LwG).

Von der Verteilung nach Massgabe der Inlandleistung betroffen sind insgesamt sechs Zollkontingente. Ausser bei Saat- und Veredelungskartoffeln wird die Inlandleistung jeweils in Kombination mit anderen Zuteilungsverfahren angewendet und betrifft daher nur einen Teil der Kontingentsanteile.

- Zollkontingent Nr. 05 Fleisch von Rind, Pferd, Schaf und Ziege: 40 % der Kontingentsanteile bei Fleisch von Tieren der Rinder-, Schaf-, Pferde- und Ziegengattung werden nach Anzahl der geschlachteten Tiere verteilt. 10 % der Kontingentsanteile beim Fleisch von Tieren der Rinder- und Schafgattung (ohne Rindsbinden) werden nach Anzahl der auf überwachten, öffentlichen Märkten ersteigerten Tiere zugeteilt. Ausgenommen sind die Teilzollkontingente für Koscher- und Halalfleisch.
- Zollkontingent Nr. 14 Kartoffeln, inkl. Saatkartoffeln sowie Kartoffelprodukte: Die Teilzollkontingente Nr. 14.1 Saatkartoffeln und Nr. 14.2 Veredelungskartoffeln werden allein nach Inlandleistung verteilt. Das Teilzollkontingent 14.3 Speisekartoffeln wird zu 50 % nach Marktanteil (Anteil am Total der Importe und der gesamthaft geltend gemachten Inlandleistung) verteilt.
- Zollkontingent Nr. 15 Frisches Gemüse: Kontingentsteilmengen für Tomaten, Salatgurken, Setzzwiebeln und Treibzichorien werden nach Marktanteil verteilt.
- Zollkontingent Nr. 16 Tiefkühlgemüse: 65 % der Kontingentsanteile werden nach Inlandleistung verteilt.
- Zollkontingent Nr. 17 Äpfel, Birnen und Quitten, frisch: Kontingentsanteile bei Äpfeln werden nach Marktanteilen verteilt.

Die Verteilung der Kontingentsanteile nach Massgabe einer Inlandleistung ermöglicht den Importeuren das Abschöpfen einer Importrente, d.h. des Preisunterschieds zum Ausland, welcher durch den Grenzschutz bewirkt wird. Dies kommt einer Subventionierung gleich. Wie Renten und Margen in der Wertschöpfungskette verteilt werden, hängt von der Marktmacht der einzelnen Marktakteurinnen und -akteure sowie vom Differenzierungsgrad der Produkte ab. Typisch für Agrarmärkte ist, dass viele (kleine) landwirtschaftliche Produzenten mit undifferenzierten Produkten (z.B. Fleisch) wenigen (grossen) Zulieferern, Verarbeitern und Verteilern mit differenzierten Produkten (z.B. Trockenfleisch) gegenüberstehen. Da der Vorteil bei der Rentenabschöpfung und der Verteilung der Marge mit der Marktkonzentration (d.h. der abnehmenden Anzahl Akteure auf einer Wertschöpfungsstufe) und dem Differenzierungsgrad der Produkte zunimmt, werden in den Agrarmärkten die höheren Konsumentenpreise nur teilweise an die landwirtschaftlichen Produzentinnen und Produzenten weitergegeben.

Die Inlandleistung hat zudem einen bewahrenden Effekt auf die bestehenden Handelsstrukturen. Sie behindert den Eintritt von neuen Akteuren und zementiert die bestehenden Strukturen. Verarbeiter, die auf dem Inlandmarkt eine dominierende Stellung innehaben, erhalten den grössten Anteil an den Kontingenten. Die Tatsache, dass viele landwirtschaftliche Produzentinnen und Produzenten wenigen do-

[41] OECD (2017), "Switzerland", in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-26-en

minierenden Abnehmern gegenüberstehen, ist einer der Hauptgründe für die schwierige Verhandlungsposition der Landwirtschaft gegenüber dem Handel und die von der Landwirtschaft als unfair empfundene Margenverteilung.

Das BLW hat 2016 vom Beratungsunternehmen Areté eine Evaluation der Effizienz und Effektivität des Schweizer Zollkontingentsystems durchführen lassen[42]. Die Resultate der ökonometrischen Analyse und der Supply-Chain-Analyse zeigen eine Dominanz von wenigen Firmen (Marktkonzentration) in den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette auf (unvollständiger Wettbewerb, oligopolistische Marktsituation), welche mit der Zuteilung der Zollkontingentsanteile noch gefördert wird. Damit wird klar, dass die Konsumentinnen und Konsumenten Renten bezahlen, die grösstenteils nicht der Landwirtschaft zugutekommen.

Die Vergabe der Zollkontingente nach Inlandleistung steht auch international – insbesondere bei der WTO – in der Kritik. Obwohl die Zuteilung der Kontingentsanteile an die Importeure im WTO-Recht nicht explizit geregelt ist, ist die WTO-Konformität der Verteilung nach Massgabe der Inlandleistung nicht eindeutig gegeben. In regelmässigen Abständen muss die Schweiz das System in der WTO rechtfertigen, da dieses von anderen Mitgliedern als diskriminierend, zu kompliziert und damit intransparent angesehen wird.

Aufgrund der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirkung des Schweizer Zollkontingentssystems und der Tatsache, dass die Inlandleistung im Widerspruch zu den Zielsetzungen der AP22+ (Vereinfachung, Erhöhung der Effizienz, Abbau von administrativem Aufwand, mehr Marktausrichtung) steht, sieht der Bundesrat einen Handlungsbedarf.

Zur Diskussion gestellte Regelung

Der Bundesrat möchte die Vernehmlassung zur AP22+ nutzen, um eine Abschaffung der Inlandleistung (Art. 22 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3, Art. 23, Art. 48 Abs. 2 und 2bis LwG) mittels Fragebogen zur Diskussion zu stellen. Damit würde auch die Überwachung des Marktgeschehens auf den öffentlichen Märkten (Art. 51 Abs. 1 LwG) entfallen, was den Vollzugsaufwand reduzieren würde.

Ab 2022 würden die meisten Kontingentsanteile, die aktuell nach Massgabe einer Inlandleistung verteilt werden, versteigert (Ausnahmen: ZK Nr. 5 Pferdefleisch: Verzicht auf Verteilung aufgrund der tiefen Nachfrage; ZK Nr. 15 Frisches Gemüse: Importe im Vorjahr aufgrund der Häufigkeit der notwendigen Freigaben). Mit der Versteigerung könnten die Kontingentsrenten durch den Bund vereinnahmt werden (schätzungsweise 50–65 Mio. Fr. pro Jahr).

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Vorteilen, die mit einer Abschaffung der Inlandleistung verbunden sind, hätte die Versteigerung der Zollkontingentsanteile folgende positive Auswirkungen:

- Stabilisierende Wirkung auf die Inlandpreise: Die Versteigerungspreise werden zusätzlich zum Kontingentszollansatz bezahlt und verhindern so das Angebot von importierten Produkten zu Tiefpreisen. Auch fördert die Versteigerung der Zollkontingentsanteile den Wettbewerb im Inland bei den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette, da neuen Akteuren der Zutritt erleichtert wird. Gerade kleine Akteure, welche keine Inlandleistung erbringen, könnten Kontingentsanteile ersteigern und dadurch am Markt teilnehmen.
- Weniger administrativer Aufwand: Der administrative Aufwand beim Bund wird reduziert, da die Kontrollen der Selbstdeklaration der Inlandleistung wegfallen. Auf Seiten der Importeure führt die Abschaffung ebenfalls zu einer administrativen Entlastung, da sie ihre Inlandleistung nicht mehr nachweisen müssen.

➔ Fragebogen

[42] Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss federal Office of Agriculture. Areté srl, Bologna.

3.1.2.3 Zulagen Milchwirtschaft

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Seit dem 1. Juni 2007 ist der Handel mit Käse zwischen der Schweiz und der EU zollfrei möglich. Für die übrigen Milchprodukte besteht weiter ein teilweise hoher Grenzschutz. Der Bund gleicht mit der Zulage für verkäste Milch im Inland den unterschiedlichen Grenzschutz aus. Zusätzlich wird mit der Zulage für Fütterung ohne Silage die Produktion von aus Rohmilch hergestellten Käsespezialitäten unterstützt. Beide Zulagen werden heute an die milchverarbeitenden Betriebe ausbezahlt. Diese sind verpflichtet, die Zulagen innert Monatsfrist den Milchproduzentinnen und -produzenten weiterzugeben.

Die Zulage für verkäste Milch verursacht heute teilweise Fehlanreize, die zur Produktion von Viertelfettkäse mit tiefer Wertschöpfung führen. Mit der zunehmenden Konzentration im Milchhandel wird zudem die Administration des Systems immer aufwändiger. Zugleich ist die Produktion von silofreier Milch, welche die Basis für die Produktion von wertschöpfungsstarkem Rohmilchkäse ist, rückläufig, da die Kosten für die Futterkonservierung bei der silofreien Fütterung höher sind.

Im LwG ist festgehalten, dass das 2. Kapitel Milchwirtschaft nur für Kuhmilch gilt. Der Bundesrat kann aber einzelne Bestimmungen, insbesondere die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage, auch auf Ziegen- und Schafmilch anwenden. Der Freihandel für Käse mit der EU gilt jedoch auch für Büffelmozzarella. In den letzten Jahren hat der Import dieses Produkts zugenommen und konkurriert somit zunehmend den aus Schweizer Büffelmilch hergestellten Mozzarella. Es ist daher angezeigt, diese beiden Zulagen auch für Büffelmilch auszurichten.

Beantragte Neuregelung

Die Zulage für Fütterung ohne Silage soll verdoppelt und direkt den Milchproduzentinnen und -produzenten ausbezahlt werden. Damit wird der Anreiz zur Produktion von silofreier Milch erhöht. Es ist vorgesehen, die Zulage für silofreie Milch nicht mehr auf die zu Käse verwertete Milch zu beschränken, sondern auf sämtliche silofreie Milch auszuweiten, die von Ganzjahresbetrieben vermarktet wird. Für die Milch von Sömmerungsbetrieben soll sie nicht ausgerichtet werden. Der administrative Aufwand, um die Sömmerungsmilch auf die Talbetriebe aufzuteilen, wo die Kühe während der Winterfütterung stehen, wäre zu gross. Zur Finanzierung der Erhöhung der Zulage für die Fütterung ohne Silage soll die Zulage für verkäste Milch um den entsprechenden Betrag reduziert werden. Damit wird der Anreiz zur Herstellung von Käse mit tiefer Wertschöpfung reduziert. Die Zulage für Verkehrsmilch, die aufgrund der Aufhebung der Ausfuhrbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte ab 2019 ausgerichtet wird, soll unverändert weitergeführt werden.

Die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage sollen zudem ab 2022 auch für Büffelmilch ausgerichtet werden, was eine Ergänzung von Artikel 28 Absatz 2 LwG erfordert. Die Mittel für diese beiden Zulagen bleiben unverändert.

➔ Artikel 28 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 2 und 2bis, Artikel 39

3.1.2.4 Beitrag an die Milchprüfung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Beim Umgang mit Lebensmitteln ist die Gewährleistung der Hygiene von zentraler Bedeutung (vgl. Art. 10 des Lebensmittelgesetzes[43]). Qualitätsvorschriften sind bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen auch zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen und Normen, die von wesentlicher Bedeutung für die schweizerische Landwirtschaft sind, notwendig. Damit werden die Produktequalität gewährleistet und allfällige Exporthemmnisse verhindert. Die Ausführungsvorschriften in Bezug auf die Hygiene und Qualität von Milch finden sich in der Milchprüfungsverordnung[44] und in der Verordnung des EDI über die

[43] SR 817.0
[44] SR 916.351.0

Hygiene bei der Milchproduktion[45]. Die Milchprüfung umfasst sämtliche Milch von Kühen, Büffeln, Schafen und Ziegen in der Schweiz, welche die Produzentinnen oder Produzenten in Verkehr bringen.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten für die Milchprüfung. Diese Beteiligung ist rechtlich auf Artikel 11 LwG abgestützt. Im Rahmen der Staatsrechnung 2015 wurden die Finanzhilfen und Abgeltungen überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Rechtsgrundlage für die Subventionierung der Milchprüfung in Artikel 11 LwG nicht den heutigen Anforderungen an eine gesetzliche Subventionsbestimmung genügt und entsprechend anzupassen ist[46].

Beantragte Neuregelung

Das Parlament hat sich in der Wintersession 2017 im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag 2018 entgegen dem Antrag des Bundesrates für die Weiterführung der Unterstützung der Milchprüfung ausgesprochen. In Artikel 41 LwG soll deshalb, unter dem neuen Abschnitt 4a (Beitrag an die Milchprüfung), eine explizite gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung der Milchprüfung geschaffen werden. Damit der Beitrag an die Milchprüfung auch für Ziegen-, Schaf- und Büffelmilch ausbezahlt werden kann, braucht es eine Ergänzung von Artikel 28 Absatz 2 LwG.

➔ Artikel 28 Absatz 2, Artikel 41

3.1.2.5 Höchstbestandesvorschriften

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die auf den Artikeln 46 und 47 des LwG abgestützte Höchstbestandesverordnung vom 23. Oktober 2013[47] (HBV) begrenzt die Tierbestände je Betrieb für die Schweinezucht, Schweinemast, Legehennenhaltung, Pouletmast, Trutenmast und Kälbermast. Damit sollen drohende Überschüsse in der Fleisch- und Eierproduktion abgewendet und die Entstehung bodenunabhängiger Betriebe verhindert werden.

Das BLW ist für den Vollzug der HBV zuständig und erhebt gestützt auf Art. 20 HBV eine Abgabe, wenn die in Artikel 2 HBV festgelegten Höchstbestände je Betrieb überschritten werden. Das BLW kann auf Gesuch hin höhere Bestände bewilligen. Folgende Betriebe können ein Gesuch um Bewilligung eines höheren Tierbestands einreichen:

- Betriebe, die den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) erbringen, ohne dass sie Hofdünger abgeben (aktuell haben 10 Betriebe eine Bewilligung für einen höheren Tierbestand);
- Betriebe mit Schweinehaltung, die im öffentlichen Interesse Nebenprodukte aus der Milch- und Lebensmittelverarbeitung verwerten (maximal für 200 % der Höchstbestände). Der Energiebedarf der Schweine muss mindestens zu 25 % mit Nebenprodukten aus der Milchverarbeitung oder 40% mit Nebenprodukten aus der Milchverarbeitung und/oder mit Lebensmittelnebenprodukten, die nicht aus der Milchverarbeitung stammen, gedeckt werden (aktuell haben 22 Betriebe eine Bewilligung für einen höheren Tierbestand);
- Versuchsbetriebe und landwirtschaftliche Forschungsanstalten des Bundes (2 Betriebe).

Die Höchstbestände widersprechen den Grundsätzen der unternehmerischen Freiheit, der Eigenverantwortung und der Wettbewerbsfähigkeit. Sie lassen sich auch nicht mit Tierwohlaspekten rechtfertigen, weil der Tierbestand pro Betrieb keinen direkten Einfluss auf das Tierwohl hat. Da kein Bezug zur Fläche besteht, handelt es sich auch nicht um eine geeignete Umweltvorschrift. Auf die Tierbestände pro Standort wirkt bereits die geltende Raumplanungs-, Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetzgebung begrenzend. Hinzu kommt, dass der Vollzug sich aufgrund der überbetrieblichen Zusammenarbeitsformen und der Betriebe in Form von juristischen Personen zunehmend als schwierig gestaltet.

---

45 SR 916.351.021.1
46 Staatsrechnung 2015, Band 3, S. 64–65
47 SR 916.344

Obwohl die oben genannten Gründe für eine Abschaffung der Höchstbestandesvorschriften sprechen, sollen sie aus den folgenden Überlegungen beibehalten werden: Höchstbestände sind in der Gesellschaft akzeptiert. Insbesondere die Geflügelbranche nutzt diese kommunikativ zur Differenzierung gegenüber dem Ausland. Im Falle einer Abschaffung der Höchstbestände kann nicht ausgeschlossen werden, dass es in Einzelfällen zu höheren Tierbeständen kommt. Dies würde dem Image der Schweizer Landwirtschaft schaden.

Der Bundesrat hat in der Antwort auf die Interpellation Grin (15.3148) «Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion. Liste der Lebensmittelnebenprodukte nach den Artikeln 9 und 10» angekündigt, dass er die Regelungen zu den Nebenprodukten im Hinblick auf eine bessere Nutzung von Nahrungsmittelabfällen überprüfen wird. Aufgrund der vorgenommenen Überprüfung wird eine Neuregelung vorgeschlagen.

Beantragte Neuregelung

Die Höchstbestandesvorschriften sollen nicht abgeschafft, aber weiterentwickelt werden, damit Nebenprodukte und Lebensmittelabfälle der Milch- und Lebensmittelbranche besser genutzt werden können und den Bedürfnissen von privaten Forschungsbetrieben Rechnung getragen wird.

Die abschliessende Aufzählung der Versuchsbetriebe und Forschungsanstalten in Artikel 46 LwG verhindert, dass private Organisationen und Unternehmen ebenfalls einen höheren Tierbestand für Versuchs- und Forschungszwecke beantragen können. Mit einer Änderung von Artikel 46 LwG soll ein höherer Tierbestand für die ständigen Versuchstätigkeiten aller Organisationen und Unternehmen ermöglicht werden, soweit dies zur Durchführung der auf wissenschaftlichen Grundlagen basierenden Versuche und Prüfungen erforderlich ist und die statistisch ausgewerteten Resultate zur Unterstützung der Schweizer Tierproduktion beitragen.

Bei der Genehmigung von Ausnahmen für Betriebe, die eine im öffentlichen Interesse liegende Entsorgungsaufgabe erfüllen, können zudem nur Nebenprodukte (z.B. Schotte und Käseabfälle, Teig- und Brotreste) berücksichtigt werden, die in einem Lebensmittelverarbeitungsbetrieb anfallen (z.B. Käserei oder Bäckerei). Nicht berücksichtigt werden können entsprechende Abfälle, wenn sie im Detailhandel anfallen oder Lebensmittel, die nicht verarbeitet werden (z.B. Bananen bei der Nachreifung). Da aus Verarbeitungsbetrieben oder dem Detailhandel stammende Nebenprodukte aufgrund der optimierten Logistikketten im Vollzug nicht schlüssig unterschieden werden können und es zudem sinnvoll ist, Lebensmittelabfälle weiter zu verwerten, drängt sich eine Anpassung von Artikel 46 LwG auf. Neu soll die Verwertung sämtlicher verderblicher Lebensmittelabfälle für die Bewilligung eines höheren Tierbestands berücksichtigt werden können, sofern eine im öffentlichen Interesse liegende Entsorgungsaufgabe wahrgenommen wird und deren Einsatz in der Schweinefütterung sinnvoller ist als der Einsatz in einem herkömmlichen, trockenen Futtermittel.

➔ Artikel 46

3.1.2.6 Marktentlastungsmassnahmen Fleisch und Eier

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Zur Stützung der Kälberpreise lagern Fleischverarbeitungsbetriebe im Frühjahr Kalbfleisch ein, welches sie im Herbst wieder auslagern. Dies deshalb, weil als Folge der Hauptabkalbezeit im Winter das Angebot an inländischen Schlachtkälbern im Frühjahr die Nachfrage übersteigt. Gestützt auf Artikel 50 Absatz 1 LwG zahlt der Bund den Fleischverarbeitungsbetrieben pro Jahr rund 3 Millionen Franken als Beitrag an die Lagerkosten und den Wertverlust infolge des Einfrierens aus.

Um die Auswirkungen saisonaler Marktschwankungen zu mildern, beteiligt sich der Bund heute gestützt auf Artikel 52 LwG zudem an Verwertungsmassnahmen zugunsten Schweizer Konsumeier. Besonders nach Ostern sinkt die Nachfrage nach Konsumeiern gegenüber der Periode vor Ostern. Eierverarbeitungs- und Handelsbetriebe erhalten 1,9 Millionen Franken für das Aufschlagen von Schweizer Konsumeiern zur Herstellung von Eiprodukten oder zur Verbilligung der Eier im Detailhandel. Die Direktvermarkter von Eiern beteiligen sich kaum an dieser Massnahme.

Die Organisation der Marktentlastungsmassnahmen beim Fleisch wurde gestützt auf Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe a LwG in einer Leistungsvereinbarung an die Genossenschaft Proviande übertragen. Die Verwertungsmassnahmen zugunsten Schweizer Konsumeier werden durch das BLW vollzogen.

Die jährlich wiederkehrenden Schwankungen bei Fleisch und Eiern sind bekannt und vorhersehbar. Es liegt daher kein Marktversagen vor, das ein Eingreifen des Bundes rechtfertigt. Es liegt in der Verantwortung der Branche, das Angebot an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen. Der Bund stellt zudem verschiedene andere Förderinstrumente zur Verfügung (z.B. QuNaV[48]), um die Branche dabei zu unterstützen, marktgerechte Produktions- und Absatzstrukturen zu schaffen. Der Bund leistet darüber hinaus subsidiäre Unterstützung zugunsten von Initiativen der Branche.

Zur Diskussion gestellte Regelung

Um die Ausrichtung der Branche auf die Bedürfnisse des Marktes nicht zu behindern, soll die Aufhebung der Marktentlastungsmassnahmen für Fleisch und Eier (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 LwG) in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt werden. Mit der Aufhebung von Artikel 50 würde auch die Übertragung von öffentlichen Aufgaben nach Artikel 51 Absatz 1 Bst. a an private Organisationen entfallen.

➔ Fragebogen

3.1.2.7 Beiträge öffentliche Märkte im Berggebiet

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Gestützt auf Artikel 50 Absatz 2 LwG kann der Bund Beiträge für die Organisation, Durchführung, Überwachung und Infrastruktur von öffentlichen Märkten im Bergebiet leisten. Insbesondere die Infrastrukturbeiträge zur Mitfinanzierung von Geräten und Ausrüstungen auf öffentlichen Märkten im Berggebiet wurden in den letzten Jahren kaum genutzt. Die für diesen Zweck vom Parlament gesprochenen Mittel (rund 0,15 Mio. CHF) blieben daher entweder als Kreditreste stehen oder wurden für andere Zwecke eingesetzt.

Zur Diskussion gestellte Regelung

Aus den oben genannten Gründen soll die Aufhebung der Infrastrukturbeiträge für öffentliche Märkte im Berggebiet zur Diskussion gestellt werden.

➔ Fragebogen

3.1.2.8 Beiträge für die Verwertung der Schafwolle

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Der Bund unterstützt gestützt auf Artikel 51bis LwG die Verwertung von Schafwolle im Inland mit jährlich rund 800 000 Franken. Einerseits werden innovative Projekte zur Verwertung der Wolle unterstützt und andererseits Verwertungsbeiträge für das Sammeln, Sortieren und Waschen der Schafwolle im Inland gewährt.

In einer vom BLW in Auftrag gegebenen Evaluation der Verordnung vom 25. Juni 2008[49] über die Verwertung der inländischen Schafwolle aus dem Jahr 2015[50] wurde festgestellt, dass die finanzielle Bedeutung der Schafwolle für die Schafhalterinnen und -halter bei den aktuellen Preis- und Mengenverhältnissen auch mit Bundesbeiträgen für die Verwertung vernachlässigbar ist. Kann ein Schafhalterbetrieb die bei ihm anfallende Wolle nicht verkaufen und muss er sie dafür fachgerecht entsorgen, belaufen sich die entsprechenden Mindererlöse und Kosten zusammengezählt auf lediglich rund 2 % des Erlöses für Fleisch und Milch.

Mit der Mitfinanzierung von innovativen Projekten hat der Bund in den letzten vierzehn Jahren den Aufbau von privaten Verarbeitungs- und Vertriebsstrukturen für Schweizer Schafwolle unterstützt. Insge-

---

48 SR 910.16
49 SR 916.361
50 Zusammenfassung Evaluation der Verordnung über die Verwertung der Schafwolle (www.blw.admin.ch)

samt wurden Bundesmittel im Umfang von rund 4,5 Millionen Franken für Projekte im Bereich der Schafwolle eingesetzt. Damit konnte der Aufbau eines Marktes für Schafwolle ermöglicht werden. Jedoch haben nicht nur die Beiträge des Bundes den inländischen Schafwollmarkt positiv beeinflusst. Vielmehr wird heute die Schafwolle wieder vermehrt als wertvoller, ökologischer, nachwachsender und nachhaltiger Rohstoff nachgefragt. Die Entwicklung neuer Produkte, vor allem im Bereich der Dämmstoffe, Kleider und organischem Dünger hat für Schafwolle dazu neue Absatzpotenziale geschaffen.

Zur Diskussion gestellte Regelung

Da aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen eine finanzielle Unterstützung an die Verwertung von inländischer Schafwolle nicht mehr benötigt wird, soll deren Aufhebung zur Diskussion gestellt werden. Im Falle einer Aufhebung dieser Beiträge sollen die innovativen Projekte im Bereich Schafwolle weiterhin im Rahmen der QuNaV unterstützt werden.

➔ Fragebogen

3.1.2.9 Beiträge für die Verwertung von Früchten

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Basierend auf Artikel 58 Absatz 1 LwG werden heute zwei Beiträge für die Verwertung von Früchten ausbezahlt:

Zum Ausgleich von naturbedingten Ernteschwankungen kann der Bund zur Stabilisierung der Produzentenpreise Beiträge an gewerbliche Mostereien für die Lagerung einer betriebsbezogenen Marktreserve in Form von Apfel- und Birnensaftkonzentrat gewähren. Das Mostobst stammt dabei grösstenteils von Hochstamm-Feldobstbäumen. In erntestarken Jahren finanzieren die Beiträge die private Lagerung von mehr Konzentrat als die Mostereien bis zur nächsten Ernte benötigen. Die Ausgaben belaufen sich jährlich auf rund 900 000 Franken. Das zusätzlich eingelagerte Konzentrat dient der Versorgung mit inländischen Rohstoffen in Jahren mit schwacher Blüte (Alternanz) und damit einhergehendem geringerem Mostobstanfall. Die Marktreserve-Beiträge wurden basierend auf der Alkoholgesetzgebung im Rahmen der Unterstützung der brennlosen Obstverwertung eingeführt. Seither ist das damals bestehende Überangebot stark zurückgegangen und hat sich der Nachfrage angeglichen. Aufgrund von Umstrukturierungen in der Mostereibranche ist im Laufe der Jahre auch die Anzahl der Beitragsempfänger stark zurückgegangen.

Im Kontext des Inkrafttretens des Abkommens Schweiz-EU über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse[51] wurden 2005 Beiträge für die Herstellung von Produkten aus Obst eingeführt. Seither können zahlreiche Obstprodukte zollfrei aus der EU eingeführt werden, während die Importe von frischem Obst in der Regel einem hohen Grenzschutz unterliegen. Als Teilausgleich der Differenz zwischen dem in- und dem ausländischen Produzentenpreis für frisches Obst schaffen die Beiträge von rund 2 Millionen Franken bessere Rahmenbedingungen für die Produktion von Schweizer Obst und dessen Verarbeitung im Inland. Aufgrund der asymmetrischen Grenzschutzbedingungen sollen die Beiträge beibehalten werden.

Zur Diskussion gestellte Regelung

Die saisonalen Schwankungen beim Mostobstanfall sind bekannt. Es liegt daher kein Marktversagen vor, das ein staatliches Eingreifen rechtfertigt. Vielmehr liegt es in der Verantwortung der Branche, das Angebot an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen. Aus diesen Gründen soll die Abschaffung der Beiträge für die Lagerung der betriebsbezogenen Marktreserve in Form von Apfel- und Birnensaftkonzentrat zur Diskussion gestellt werden.

➔ Fragebogen

[51] SR 0.632.401.23

3.1.2.10 Beiträge zur Anpassung der Produktion von Früchten und Gemüse an die Erfordernisse der Märkte

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit Artikel 58 Absatz 2 LwG besteht noch eine bis Ende 2017 befristete gesetzliche Grundlage zur Unterstützung von gemeinschaftlichen Massnahmen von Produzentinnen und Produzenten zur Anpassung der Produktion von Früchten und Gemüse an die Erfordernisse der Märkte. Mit dem von 2004 bis 2011 unterstützten Anbau von innovativen Obst- und Gemüsekulturen wurden die Ziele erreicht. Aufgrund von Abklärungen mit den betroffenen Branchen wurde im Rahmen der Verlängerung der ursprünglich bis 2011 befristeten Rechtsgrundlage auf die Einführung von neuen Massnahmen verzichtet. Die bestehenden Förderinstrumente im Bereich Qualitäts- und Absatzförderung sowie die weiteren Instrumente im LwG zur Forschungs- und Innovationsförderung oder zur Unterstützung von Produktionssystemen (z.B. Stossrichtung naturnahe Obstproduktion mit Hochstammbäumen) reichen aus, um eine markt- und wertschöpfungsorientierte Produktion zielgerichtet zu unterstützen. Eine produktspezifische Förderung im Bereich Früchte und Gemüse wird nicht mehr benötigt.

Beantragte Neuregelung

Aufgrund der Befristung und des fehlenden Bedarfs soll die gesetzliche Grundlage zur Unterstützung von gemeinschaftlichen Massnahmen von Produzentinnen und Produzenten zur Anpassung der Produktion von Früchten und Gemüse an die Erfordernisse der Märkte aufgehoben werden.

➔ Artikel 58 Absatz 2

3.1.2.11 Weinklassierung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das eidgenössische Rebsortenverzeichnis, definiert nach früherem Recht, wurde 1998 gestützt auf Artikel 62 des LwG fortgeführt. In der Zwischenzeit hat die EU ihre Rechtsvorschriften geändert: Sie macht Drittländern, deren Weine mit der Rebsortenbezeichnung etikettiert sind und in ihr Hoheitsgebiet eingeführt werden, keine Vorschriften mehr bezüglich der Rebsorte.

Nach Artikel 63 des LwG werden Schweizer Weine in folgende Klassen unterteilt:

a. Weine mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung (AOC-Weine)
b. Landweine (LW)
c. Tafelweine (TW)

AOC-Weine sind Weine, die mit dem Namen eines Kantons oder eines geografischen Gebiets eines Kantons bezeichnet sind. Was die Herkunft der Trauben betrifft, so ist für AOC-Weine ein Verschnitt (Mischung aus Trauben/Traubenmost/Wein unterschiedlicher Herkunft) bis höchstens 10 Prozent zulässig. Der Ort der Weinherstellung ist nicht geregelt. Die Kantone sind für die Bestimmung ihrer AOC-Weine zuständig. Sie müssen für jedes vom Bundesrat festgelegte Kriterium gemäss Artikel 21 Absatz 2 der Weinverordnung Mindestanforderungen definieren, insbesondere einen Höchstertrag pro Flächeneinheit und einen natürlichen Mindestzuckergehalt für die einzelnen zugelassenen Rebsorten. Die Kantone können strengere Vorschriften als im Bundesrecht vorgesehen erlassen, indem sie insbesondere den 10%-Verschnitt für AOC-Weine untersagen.

Landweine sind Weine, die mit dem Namen des Landes oder eines Landesteils, dessen Ausdehnung grösser ist als die eines Kantons, bezeichnet sind. Sie müssen weniger strengen Anforderungen genügen als AOC-Weine, insbesondere was den Verschnitt betrifft (15% zugelassen).

Schweizer Tafelweine sind Weine aus in der Schweiz geernteten Trauben, die den vom Bundesrat festgelegten natürlichen Mindestzuckergehalt erreichen.

Die aktuelle Weinklassierung wurde 2008 im Rahmen der AP 2011 in Kraft gesetzt. Ziel war es, die Positionierung der Schweizer Qualitätsweine auf dem Markt durch klare Produktionsbedingungen, eine vereinfachte und transparente Segmentierung sowie kohärente Beschreibungen, die mit den EU-Vorschriften in Einklang stehen, zu stärken. Zehn Jahre später sind im Hinblick auf jedes dieser Teilziele

Fortschritte erzielt worden. Das übergeordnete Ziel der Förderung des Unternehmergeistes und der Schaffung eines höheren Mehrwerts für Schweizer Weine durch eine für die Konsumentinnen und Konsumenten besser erkennbare Segmentierung erfordert jedoch eine Anpassung der Weinklassierung. Ausserdem weist Artikel 62 des LwG Mängel im Hinblick auf die WTO-Bestimmungen im Zusammenhang mit dem geistigen Eigentum auf. Ausländische geografische Angaben für Wein können heute nicht gestützt auf Artikel 63 des LwG als AOC anerkannt werden wie schweizerische geografische Angaben für Wein. Ausländische geografische Angaben für Wein sind jedoch durch das Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG) geschützt und können, wie die in der Schweiz anerkannten Weinbezeichnungen, gestützt auf Artikel 27*a* ff des MSchG als geografische Marke eingetragen werden. Im Jahr 2009 ist die EU, die den Schutz von geografischen Angaben für Wein in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgeschrieben hatte, übergegangen zu einem Schutz durch Eintragung auf Gesuch von repräsentativen Produzentengruppierungen, einem Verfahren, das für geografische Angaben der EU und von Drittländern gleichermassen gilt.

Geografische Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse, verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, waldwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete waldwirtschaftliche Erzeugnisse, mit Ausnahme von Wein, können auf Antrag repräsentativer Produzentengruppierungen im Rahmen eines Registrierungsverfahrens geschützt werden. Die Bestimmungen über die Eintragung und den Schutz von geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOP) bzw. geschützten geografischen Angaben (GGA/IGP) für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden 1997 in das Landwirtschaftsgesetz aufgenommen. Seither wurden 37 AOP- und IGP-Produkte ins Bundesregister eingetragen und geschützt, in den meisten Fällen mit positiven Auswirkungen auf den kommerziellen Erfolg der Produkte. Die gleichen Chancen und Verantwortlichkeiten sollen den Produzentengruppierungen der Weinwirtschaft eingeräumt werden. Da das Eintragungsverfahren für schweizerische geografische Angaben für Wein und für ausländische geografische Angaben für Wein dasselbe wäre, würde der Schwachpunkt des aktuellen Klassierungssystems bezüglich Vereinbarkeit mit den WTO-Bestimmungen wegfallen.

Die Umsetzung der Bundesrahmenbestimmungen zu den AOC-Weinen hat zu komplexen und uneinheitlichen Anforderungen bezüglich der Herkunft des Traubenguts in AOC-Weinen geführt. Mit einem Verschnitt von 10 Prozent unterscheidet sich ein AOC-Wein nicht genügend von einem Landwein. Der Mehrwert von AOC-Weinen kann nicht durch eine unbefangene Kommunikation über die Authentizität ihrer Herkunft gefördert werden. Synergien mit der Werbung für andere landwirtschaftliche AOP/IGP-Erzeugnisse können nicht genutzt werden. Die Herkunft von Landweinen entspricht nicht einem definierten und kommunizierten geografischen Gebiet.

Beantragte Neuregelung

Die Klassierung der Weine gemäss Artikel 63 LwG und die Kontrollen nach Artikel 64 LwG sollen entsprechend angepasst werden. Die vorgeschlagene Klassierung ist neu auf ausländischen Wein anwendbar. Beim Wein, der ausschliesslich aus Trauben gekeltert wird, die in der Schweiz oder im für die AOC «Genf» anerkannten französischen Grenzgebiet produziert wurden, wird neu unterschieden zwischen Wein mit geografischer Angabe (AOP und IGP) und Wein ohne geografische Angabe (ohne AOP und ohne IGP). Ausländische geografische Angaben für Wein können über dieselben Instrumente eingetragen werden. Neben den Bestimmungen des Landwirtschaftsrechts sollen die Bestimmungen des Lebensmittelrechts für alle Weine, egal ob einheimisch oder importiert, gelten und bleiben unverändert.

Zu den Weinen mit geografischer Angabe zählen die Weine mit AOP und die Weine mit IGP. Der Bundesrat definiert, wie bei der bestehenden Klassierung, die Grundanforderungen an die Weine mit AOP und die Weine mit IGP bezüglich Qualität, Herkunft und Echtheit. Der Schutz von geografischen Angaben für Wein soll demjenigen für land- und forstwirtschaftliche AOP/IGP-Erzeugnisse angeglichen und der Initiative von repräsentativen Produzentengruppierungen aus der Schweiz oder dem Ausland überlassen werden. Die Zuständigkeit für die Definition und Verwaltung der AOC geht von den Kantonen auf die Produzentengruppierungen über. Repräsentative Produzentengruppierungen der Weinwirtschaft haben somit die gleichen Chancen und die gleiche Verantwortung wie die Produzentengruppierungen im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion. Es ist vorgesehen, dass die repräsentative Produzentengruppierung ein Gesuch um Eintragung der zu schützenden geografischen Angabe bei den betroffenen Kantonen stellt. Die Kantone nehmen eine Vorprüfung des Gesuchs vor, bevor sie dieses zusammen mit ihrer Stellungnahme an das BLW weiterleiten. Die Produzentengruppierung legt zusammen mit

ihrem Antrag ein Pflichtenheft vor, in dem die Anforderungen an die Weine, die eine geografische Angabe anstreben, festgelegt sind. Das BLW wird ein öffentliches Einspracheverfahren eröffnen, in dessen Verlauf Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können, Einsprache gegen die beabsichtigte Eintragung einlegen können. Ausländische Produzentengruppierungen, die ihre geografische Angabe in das Schweizer Register der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben eintragen lassen wollen, können dies auf gleiche Weise durch Einreichung ihres Antrags beim BLW tun.

Weine mit AOP werden von dem Qualitätsschub profitieren, der im Zuge der Einführung der aktuellen Klassierung im Jahr 2008 und einer ersten Verschärfung der Herkunfts- und Qualitätsanforderungen erzielt wurde. Mit dem Übergang von AOC-Weinen zu Weinen mit AOP entfällt die Möglichkeit, zur Herstellung von Wein mit AOP bis zu 10 Prozent Traubengut, das nicht aus dem für die AOP definierten geografischen Gebiet stammt, zu verwenden. Das Verbot jeglichen Ursprungsverschnitts bei Weinen mit AOP stellt eine Angleichung an das für landwirtschaftliche AOP-Erzeugnisse geltende Prinzip dar, wonach der Rohstoff aus einem klar definierten geografischen Gebiet stammen muss. Die Typizität der Weine und ihr Abgrenzungspotenzial werden dadurch gestärkt. Im AOP-Pflichtenheft sollen das abgegrenzte geografische Gebiet für die Traubenproduktion, die Rebsorten, die Anbaumethoden, das abgegrenzte Gebiet für die Weinbereitung und gegebenenfalls die önologischen Verfahren, die dem Wein seine Qualität und typischen Eigenschaften verleihen, verbindlich festgehalten werden.

Die Weine mit IGP sollen die Landweine nach der aktuellen Klassierung ersetzen. Da sich der Ruf und die typischen Eigenschaften einer IGP überwiegend aus der geografischen Region ergeben, wird der Bezug der IGP-Weine zum geografischen Ursprungsgebiet gestärkt werden. Das geografische Gebiet der Weine mit IGP sowie weitere Elemente, die sie kennzeichnen, sollen neu in einem Pflichtenheft definiert werden. Diese Anforderungen werden flexibler sein als diejenigen für Weine mit AOP. Insbesondere dürfen Weine mit IGP wie die bisherigen Landweine zu maximal 15 Prozent verschnitten sein.

Die Weine ohne AOP und ohne IGP bilden die Kategorie der Weine ohne geografische Angabe im Sinne von Artikel 63 Absatz 1 LwG. Sie sollen die bisherigen Tafelweine ersetzen. Die grundlegenden Anforderungen an die Qualität, die Herkunft der Trauben, die zugelassenen önologischen Verfahren und die Kennzeichnungsvorschriften bleiben unverändert. Sie können somit weiterhin nur mit der Angabe «Schweizer Weisswein» oder «Schweizer Rotwein» bezeichnet werden, wodurch sie sich von ausländischen Weinen oder Weinen, die teilweise aus ausländischen Trauben gewonnen werden, unterscheiden lassen.

Artikel 187*e* LwG regelt die Übergangsbestimmungen im Zusammenhang mit der Änderung der Weinklassierung. Artikel 64 LwG wird an die vorgeschlagene Weinklassierung angepasst.

➔ Artikel 62, 63, 64 und 187*e*.

3.1.3 Direktzahlungen (3. Titel LwG)

3.1.3.1 Eintretens- und Begrenzungskriterien

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Betrieben müssen verschiedene allgemeine Anforderungen und soziale Kriterien erfüllen, damit sie Direktzahlungen erhalten können:

- Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe;
- Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung;
- Landwirtschaftliche Ausbildung;
- Obere Altersgrenze: Beiträge maximal bis zum 65. Altersjahr;
- Mindestarbeitsaufkommen auf dem Betrieb in Standardarbeitskräften (SAK): mindestens 0.20 SAK;
- Mindestanteil der Arbeiten, die durch betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden: mindestens 50 Prozent.

Eine zentrale Anforderung ist die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises, auf den in einem separaten Abschnitt eingegangen wird (vgl. Ziff. 3.1.3.2).

Die Berechtigung zum Bezug von Direktzahlungen ist auf natürliche Personen und natürliche Personen, die als Selbstbewirtschafter den Betrieb einer AG, einer GmbH oder einer Kommanditaktiengesellschaft führen, begrenzt. Eine Ausnahme besteht für die Biodiversitätsbeiträge und den Landschaftsqualitätsbeitrag, die auch an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, an Kantone und an Gemeinden ausbezahlt werden können, sofern sie Bewirtschafter des Betriebs sind.

Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, Umweltschutz- und Tierschutzgesetzgebung eingehalten sind. Verstösse, die mittels Verfügung festgestellt werden, haben Kürzungen von Direktzahlungen zur Folge. Die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung (NHG) ist heute in diesem Zusammenhang nicht aufgeführt, obwohl die Landwirtschaft diese Bestimmungen bei der Bewirtschaftung ebenfalls einzuhalten hat.

Die Anforderung einer landwirtschaftlichen Ausbildung kann mit einem Abschluss einer beruflichen Grundbildung im Berufsfeld Landwirtschaft (Attest oder Fähigkeitszeugnis) oder einer höheren Berufsbildung als Bäuerin (Fachausweis) erfüllt werden. Gleichgestellt ist eine berufliche Grundbildung in einem anderen Beruf, ergänzt mit dem Direktzahlungskurs oder einer praktischen Tätigkeit während mindestens drei Jahren auf einem Landwirtschaftsbetrieb (Art. 4 Abs. 1 und 2 DZV).

Gemäss Berufsbildungssystematik befähigt der Abschluss der Grundbildung zur Ausübung des Berufs, aber noch nicht zur Führung eines Betriebs. Erst in der höheren Berufsbildung kommen die betriebswirtschaftlichen Führungsthemen (Wirtschaftlichkeit des Betriebs, Personalführung etc.) dazu. Nur rund ein Drittel der Betriebsleitenden weist heute einen Abschluss der höheren Berufsbildung aus, weit weniger als bei Gewerbetreibenden und übrigen Selbständigen.

Die Gesellschaft erwartet insbesondere von jenen Landwirtinnen und Landwirten, welche Direktzahlungen erhalten, eine nachhaltige Wirtschaftsweise im umfassenden Sinn. Die Grundbildung beinhaltet die Betriebsführung nicht. In einem immer komplexer werdenden Umfeld ist jedoch gerade dieses Ausbildungsthema von zunehmender Wichtigkeit, um erfolgreich und nachhaltig sowie auf den Markt ausgerichtet einen Betrieb leiten zu können.

Im Rahmen des Berichts «Frauen in der Landwirtschaft» hat der Bundesrat unter anderem dargelegt, wie es heute um die soziale Absicherung in der Landwirtschaft steht. Im Gegensatz zu familienfremden Angestellten sind mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft von gewissen Sozialversicherungen ausgenommen: So sind mitarbeitende Familienmitglieder nicht obligatorisch gegen Verdienstausfall versichert. Zudem fallen sie nicht unter das Obligatorium der beruflichen Vorsorge (2. Säule). Während familienfremde Angestellte dem obligatorischen Sozialversicherungsschutz unterstellt sind, müssen mitarbeitende Familienmitglieder selbst oder die betriebsleitende Person für sie einen Sozialversicherungsschutz aufbauen – falls keiner ausserbetrieblichen, entlohnten Erwerbstätigkeit nachgegangen wird und die mitarbeitenden Familienmitglieder auf diese Weise versichert sind. Heute sind viele mitarbeitende Familienmitglieder nicht ausreichend gegen Verdienstausfall versichert und verfügen nicht über eine angemessene Vorsorge. Letzteres kann sich insbesondere im Scheidungsfall negativ auf die finanzielle Situation der Betroffenen auswirken.

Ausserdem sind verschiedene Begrenzungen und Grenzwerte zum Bezug von Direktzahlungen in Kraft:

- Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft auf 70 000 Franken pro SAK;
- Grenzwerte in Bezug auf die Fläche je Betrieb, ab denen die Beiträge pro ha reduziert werden (Abstufung Basisbeitrag Versorgungssicherheit; Beitrag für Biodiversitätsförderflächen der ersten Qualitätsstufe für maximal 50 % der LN);
- Grenzwerte in Bezug auf Einkommen und Vermögen bei den Übergangsbeiträgen.

Mit der Begrenzung der Beiträge pro SAK sollte eine übermässige Ausdehnung von Ökoausgleichsflächen verhindert werden. Effektiv wurden jedoch damit hauptsächlich die Beiträge der Ackerbaubetriebe begrenzt. Die Massnahme hat somit nicht die angestrebte Wirkung erreicht.

Beantragte Neuregelung

Die Beitragsberechtigung von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben, die Altersgrenze, das Mindestarbeitsaufkommen auf dem Betrieb und der Mindestanteil der Arbeiten mit betriebseigenen Arbeitskräften sollen grundsätzlich unverändert weitergeführt werden. Infolge der Interpellation Streiff (18.3486) vom 11. Juni 2018 ist vorgesehen, die Beitragsberechtigung im Rahmen des Begriffs «bäuerliche Betriebe» unter heutiger Betrachtung rechtlich abklären zu lassen. Seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung von 1999 haben sich die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft stark verändert. Zudem wurde mit Artikel 104*a* BV eine neue Bestimmung zur Ernährungssicherheit in die Bundesverfassung aufgenommen. Soziale Institutionen mit angegliedertem Landwirtschaftsbetrieb und andere juristische Personen tragen in diesem Rahmen zur Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion bei. Die Beitragsberechtigung juristischer Personen an Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträgen soll weitergeführt werden. Weil diese Beitragsarten in die Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft überführt werden, wird diese neue Beitragsart als Ausnahme aufgenommen. Der Grundsatz, dass die Direktzahlungen nicht dazu führen dürfen, dass karitative Institutionen subventioniert werden, deren Hauptzweck nicht die landwirtschaftliche Produktion ist, gilt weiterhin.

Mit der Einführung der neu gestalteten Versorgungssicherheitsbeiträge (siehe Ziff. 3.1.3.3) soll der Basisbeitrag Versorgungssicherheit aufgehoben werden. Da bisher nur dieser Beitrag abgestuft wurde und gleichzeitig mit der Einführung des neuen Betriebsbeitrags die Summe der flächengebundenen Beiträge sinkt, kann die Abstufung nach Fläche aufgehoben werden. Zudem soll wegen der ausgebliebenen Wirkung die Begrenzung der Direktzahlung pro SAK ebenfalls aufgehoben werden. Damit wird das Direktzahlungssystem einfacher. Die SAK-Faktoren sind stark standardisierte Einheiten zur Bemessung der Betriebsgrösse und eignen sich als Abgrenzungskriterium für die Einstiegsschwelle für die Direktzahlungen oder für die Definition der Mindestgrösse für landwirtschaftliche Gewerbe. Als Begrenzungskriterium für die neu gestalteten Versorgungssicherheitsbeiträge und die zielgerichteten übrigen Beiträge sind die SAK hingegen nicht geeignet, weil die Massnahmen nach ihrer Zielsetzung unabhängig von der Betriebsgrösse differenziert werden.

Aus sozialpolitischen Gründen soll als Ersatz aller bisherigen teils komplizierten Abstufungen und Begrenzungen eine maximale Höhe der Direktzahlungen pro Betrieb eingeführt werden. Konkret soll der Bundesrat die Direktzahlungssumme pro Betrieb oder pro Beitragsart begrenzen können. Vorgesehen ist, eine Begrenzung der gesamten Direktzahlungen pro Betrieb auf maximal 250 000 Franken einzuführen. Für Betriebsgemeinschaften soll diese Limite nach der Zahl der zusammengefassten Betriebe in der Betriebsgemeinschaft multipliziert werden. Eine Betriebsgemeinschaft, bestehend aus zwei einzelnen Betrieben, kann demnach maximal 500 000 Franken an Direktzahlungen erhalten. Die EU gibt den Mitgliedstaaten ebenfalls die Möglichkeit, die Direktzahlungen auf 150 000 Euro zu plafonieren. Eine maximale Höhe von Direktzahlungen pro Betrieb ist besser verständlich als die bisherigen zahlreichen Begrenzungen und Abstufungen und ist äusserst einfach umsetzbar. Bei Betrieben, die über 250'000 Franken erhalten würden, führt sie zu einer proportionalen Kürzung sämtlicher Beiträge.

Um unverhältnismässig hohe Zahlungen zu verhindern, soll der Bundesrat auch für einzelne Beitragstypen eine Begrenzung festlegen können.

Weil die Herausforderungen in der Betriebsführung komplexer werden, sollen alle neuen Direktzahlungsbezügerinnen und -bezüger in Zukunft über eine höhere Berufsbildung verfügen. Das heisst, dass sie mindestens die Berufsprüfung im Berufsfeld Landwirtschaft (Fachausweis) bestanden haben müssen. Diese legt einen Schwerpunkt bei der Betriebsführung. Die Ausbildung ist von unmittelbarem Nutzen für die angehenden Fachpersonen. So sieht der Lehrplan beispielsweise vor, dass im Rahmen eines der drei betriebswirtschaftlichen Pflichtmodule das erworbene Wissen in einer Betriebsstudie auf dem eigenen Betrieb angewendet wird. Die Sozialverträglichkeit wird dadurch sichergestellt, dass nur Neueinsteigende resp. Neubezügerinnen und -bezüger von Direktzahlungen die höhere Voraussetzung erfüllen müssen. Für Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen, die vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmung bereits Direktzahlungen erhalten, soll eine Besitzstandswahrung gelten. Parallel sollen auch die Anforderungen an Bäuerinnen und Quereinsteigende angepasst werden. Neu Direktzahlungen beziehende Bäuerinnen müssen die drei betriebswirtschaftlichen Pflichtmodule der Berufsprüfung im Be-

rufsfeld Landwirtschaft, welche für sie sonst Wahlmodule sind, erfolgreich abgeschlossen haben. Quereinsteigende sollen zusätzlich zur Grundbildung in ihrem angestammten Beruf und schon bisher erforderlichen landwirtschaftlichen Weiterbildung ebenfalls diese drei Module erfolgreich abschliessen müssen. Die bisherige Ausnahme von den Ausbildungsanforderungen für kleine Betriebe bis 0,50 SAK im Berggebiet sollen unverändert weitergeführt werden (vgl. Art. 4 Abs. 3 DZV). Die Anpassung der Ausbildungsanforderungen erfordert keine Gesetzesänderung, sondern kann auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

Um die sozialversicherungsrechtliche Situation der mitarbeitenden Familienmitglieder zu verbessern, soll die Ausrichtung von Direktzahlungen neu an das Vorliegen eines Sozialversicherungsschutzes geknüpft werden. Diese Neuregelung beschränkt sich aus administrativen Gründen auf die mitarbeitende Ehepartnerin (resp. Ehepartner), weil damit auf Daten der Steuererklärung abgestellt werden kann. Die Bewirtschafter (resp. Bewirtschafterinnen) werden verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass die mitarbeitende Ehepartnerin (resp. Ehepartner) angemessen sozial abgesichert ist, falls sie regelmässig und in beträchtlichem bzw. erheblichem Masse auf dem Betrieb ihres Ehepartners mitarbeitet und *nicht* über ein ausreichend hohes eigenes Einkommen verfügt.

Der Sozialversicherungsschutz muss die Vorsorge (Risiken Invalidität, Tod) sowie den Verdienstausfall (Taggeld) abdecken. Bei der *Vorsorge* kann dies entweder im Rahmen der Säule 2b erfolgen, wobei hierfür die Ehepartnerin (resp. Ehepartner) ein eigenes AHV-pflichtiges Einkommen haben muss, oder als einkommensunabhängige Säule 3b-Lösung. Der Risikoschutz (Invalidität, Tod) muss abgedeckt sein. Der *Verdienstausfall* muss als Taggeldversicherung die Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit und Unfall abdecken. Weil Taggeld-Versicherer eine Person aufgrund ihres Gesundheitszustands ablehnen können bzw. die Prämien unverhältnismässig hoch wären, gilt die Regelung nur für Ehepartnerinnen (resp. Ehepartner) unter 55 Jahren.

Falls nicht bereits ein entsprechender Sozialversicherungsschutz der Ehepartnerin (resp. Ehepartner) mit Abdeckung Vorsorge und Verdienstausfall vorliegt, muss ein solcher neu aufgebaut werden, idealerweise im Rahmen einer umfassenden Versicherungsberatung. Diese Pflicht für einen Sozialversicherungsschutz gilt einzig für die mitarbeitende Ehepartnerin (resp. Ehepartner), nicht aber für die betriebsleitende, eigenverantwortliche Person. Anzumerken ist, dass die Effektivität der Vorsorge von der Höhe der Beitragszahlungen abhängt. Erbringt der Bewirtschaftende den Nachweis des Sozialversicherungsschutzes nicht oder nur teilweise, hat dies – analog zur Regelung im ÖLN – eine Kürzung der Direktzahlungen zur Folge.

Tabelle 7: Sozialversicherungsschutz für die mitarbeitende Ehepartnerin (resp. Ehepartner)

		bisher	neu	Bemerkungen
Vorsorge	Staatliche (1. Säule)	obligatorisch	obligatorisch	Abgedeckt, sofern der Ehepartner mindestens den doppelten Minimalbeitrag leistet (956 Fr. p.a.; 2018).
	Berufliche (Säule 2b)	freiwillig	obligatorisch (entweder 2b oder 3b)	Eine freiwillige berufliche Vorsorge (Säule 2b) bedingt – je nach Vorsorgeeinrichtung – ein versichertes Einkommen von mindestens 12,5 % der maximalen AHV-Altersrente (3'525 Fr. p.a.; 2018).
	Freie (Säule 3b)	freiwillig		Freiwillige private Vorsorge auch ohne Einkommen möglich.
Taggeld	Krankheit	freiwillig	obligatorisch	Versicherung gegen Verdienstausfall bei Krankheit und Unfall – mit Ausnahmen aufgrund des Alters oder des Gesundheitszustands.
	Unfall	freiwillig	obligatorisch	

Aus formalen Gründen werden die für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Gesetze neu alle - auch das NHG - in Artikel 70a Absatz 1 Buchstabe c aufgelistet. Die Einhaltung deren Bestimmungen ist bereits heute Voraussetzung für die Ausrichtung der Direktzahlungen.

Übersicht über die Voraussetzungen und Begrenzungen bei den Direktzahlungen	
AP 14-17 (bisher)	**AP 22+ (neu)**
• Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe;	• Bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe; • angemessener, persönlicher Sozialversicherungsschutz für mitarbeitende Ehepartnerin;
• Ökologischer Leistungsnachweis;	• Ökologischer Leistungsnachweis (modifiziert);
• Einhaltung der landwirtschaftsrelevanten Bestimmung der Gewässerschutz-, Umweltschutz und Tierschutzgesetzgebung;	• Einhaltung der landwirtschaftsrelevanten Bestimmung der Gewässerschutz-, Umweltschutz und Tierschutzgesetzgebung sowie des NHG;
• Landwirtschaftliche Ausbildung;	• Landwirtschaftliche Ausbildung (neu: mindestens Fachausweis für neue Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen);
• Altersgrenze 65 Jahre; • Mindestarbeitsaufkommen 0.20 SAK; • Mindestanteil Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte 50 %; • Maximal CHF 70 000 / SAK; • Abstufung Basisbeitrag Versorgungssicherheit; • Beitrag für Biodiversitätsförderflächen der ersten Qualitätsstufe I für maximal 50 % der LN (Regelung auf Verordnungsebene); • Grenzwerte in Bezug auf Einkommen und Vermögen bei den Übergangsbeiträgen.	• Altersgrenze 65 Jahre; • Mindestarbeitsaufkommen 0.20 SAK; • Mindestanteil Arbeiten durch betriebseigene Arbeitskräfte 50 %; • Begrenzung der Summe der Beiträge je Betrieb und je Beitragsart (optional).

➔ Artikel 70*a* Absatz 1 und 2

3.1.3.2 Ökologischer Leistungsnachweis

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Ausrichtung von Direktzahlungen setzt voraus, dass auf dem gesamten Betrieb die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) eingehalten werden. Der ÖLN umfasst heute die artgerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen, die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung, eine geregelte Fruchtfolge, den geeigneten Bodenschutz sowie die gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel.

Die Einführung des ÖLN zu Beginn der 90er-Jahre hat zu einer Reduktion der Umweltbelastung durch die Landwirtschaft beigetragen. Heute garantiert der ÖLN ein Mindestniveau an ökologischen Leistungen. Die geforderten Massnahmen werden flächendeckend umgesetzt. Darüber hinaus gehen jedoch vom ÖLN kaum weitere Verbesserungsanreize für die Betriebe aus.

Beantragte Neuregelung

Um die bestehenden ökologischen Ziellücken zu reduzieren soll der ÖLN weiterentwickelt werden. Damit soll die Erreichung der UZL in den Bereichen Biodiversität und Ressourcenschutz verbessert und die Zielerreichung des Aktionsplans PSM unterstützt werden. Diese Änderung ist Teil des Massnahmenpakets, das als Alternative zur Trinkwasserinitiative vorgeschlagen wird (siehe Ziff. 2.3.5).

Übersicht über den ökologischen Leistungsnachweis	
AP 14-17 (bisher)	**AP22+ (neu)**
Der ökologische Leistungsnachweis umfasst: a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere; b. eine ausgeglichene Düngerbilanz; c. einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen; d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach NHG; e. eine geregelte Fruchtfolge; f. einen geeigneten Bodenschutz; g. eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel.	Der ökologische Leistungsnachweis umfasst: a. eine artgerechte Haltung der Nutztiere; b. eine ausreichende Begrenzung der Nährstoffverluste; c. eine ausreichende Förderung der Biodiversität; d. die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung von Objekten in Inventaren von nationaler Bedeutung nach dem NHG; e. eine geregelte Fruchtfolge; f. einen geeigneten Bodenschutz; g. einen umweltschonenden Pflanzenschutz; h. für bestimmte Gebiete spezifische Anforderungen zum Schutz der Ökosysteme; i. die Einhaltung von Vorgaben des Gewässerschutzes. Abs. 3 Der Bundesrat: a. konkretisiert den ökologischen Leistungsnachweis unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Ökosysteme

Die Ausgestaltung des ÖLN basiert neu auf der ökologischen Tragfähigkeit und der Förderung von Ökosystemleistungen. Damit wird der Bezug auf die Begrifflichkeit des neuen Verfassungsartikels 104a sichergestellt. Mit einer Anpassung der Landwirtschaft an den jeweiligen Standort werden räumliche Eigenheiten berücksichtigt. Dabei gilt es, die ökologische Tragfähigkeit der von der Tätigkeit am Standort beeinflussten Ökosysteme aufrecht zu erhalten. Der Bundesrat erhält damit die Möglichkeit zur kontinuierlichen Verbesserung der notwendigen Massnahmen zur langfristigen Aufrechterhaltung der Tragfähigkeit von Ökosystemen. Mit der geplanten Integration der Ressourceneffizienzbeiträge (REB) in die Produktionssysteme gemäss Artikel 75 LwG werden bisher über REB geförderte Elemente in den ÖLN integriert oder in Produktionssysteme überführt (siehe Ziffer 3.1.3.5).

Die Umweltziele Landwirtschaft konkretisieren die für die Landwirtschaft massgeblichen Anforderungen des Umweltrechts und beschreiben den Zustand, der die langfristige Erhaltung der Tragfähigkeit der Ökosysteme und der Ökosystemleistungen gewährleisten soll.

Nährstoffe: Künftig soll die Nährstoffüberschussproblematik transparenter dargestellt und gezielter angegangen werden. Es soll geprüft werden, wie eine kontinuierliche Minderung der Nährstoffüberschüsse umgesetzt werden kann, damit die Nährstoffverluste ausreichend gemäss der Tragbarkeit der Ökosysteme entsprechend begrenzt werden. Weiter wird geprüft, ob für diese Zielerreichung eine neue Bilanzierungsmethodik, welche den Nährstoffsaldo des Betriebs transparent ausweist, notwendig wird und die Suisse-Bilanz ergänzen oder ersetzen kann. Der Saldo soll basierend auf den zu- (Dünger, Futter, etc.) und weggeführten Nährstoffen (Ackerfrüchte, Tiere, Milch, Fleisch, etc.) berechnet werden. Zur Beurteilung der Funktionalität und Vollzugstauglichkeit sollen Input-Output-Bilanzen in der Beratung auf freiwilliger Stufe eingesetzt und geprüft werden. Eine allfällige Ablösung der Suisse-Bilanz durch eine Input-Output-Bilanz ist ab 2026 vorgesehen. Bis dahin sollen Vollzugserfahrungen gesammelt und das Instrument den Bedürfnissen angepasst werden. Eine ausreichende Begrenzung der Nährstoffverluste umfasst auch den emissionsarmen Umgang mit Hofdüngern nach dem Umwelt- und insbesondere Luftreinhalterecht. Dabei steht der Einsatz von z.B. Schleppschlauchgeräten im Vordergrund.

Biodiversität: Der heutige ÖLN fordert einen «angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen». Neu soll im ÖLN eine «ausreichende Förderung der Biodiversität» vorausgesetzt werden. Die neue

Formulierung bringt zum Ausdruck, dass neben flächigen Elementen auch spezifische Fördermassnahmen einen wirksamen Beitrag zur Förderung der Biodiversität leisten können. Die neue Formulierung bringt mehr Flexibilität: Zur Biodiversitätsförderung haben die Betriebe die Wahl, ob sie mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept oder ob sie auf der Basis des vereinfachten heutigen Modells mit den Qualitätsstufen I und II arbeiten wollen. Alle Betriebe müssen weiterhin mindestens 7 % ihrer Flächen (3.5 % bei Spezialkulturen) mit Biodiversitätsförderelementen bewirtschaften. Die Förderung der Biodiversität mit Beiträgen für Betriebe mit und ohne Biodiversitätsförderkonzept ist in Ziffer 3.1.3.4 beschrieben.

Bodenschutz: Im Bereich ÖLN und Bodenschutz gab es in den letzten Jahren diverse Anpassungen, um die bewirtschaftungsbedingte Erosion möglichst zu verhindern. Bezüglich der Bodenverdichtung stellt der ÖLN bis anhin keine Anforderungen, obwohl landwirtschaftliche Böden durch Verdichtung in ihrer Ertragsfähigkeit für längere Zeit wesentlich beeinträchtigt werden können. Das Risiko für Bodenverdichtung ist hoch beim Befahren der Böden mit schweren Maschinen bei ungeeigneten Witterungsbedingungen. Deshalb sollen mit der AP22+ auf Verordnungsstufe Schutzmassnahmen ergriffen werden. Um insbesondere schadhafte Unterbodenverdichtungen zu vermeiden, soll im ÖLN die Tragfähigkeit der Böden bei der Bewirtschaftung berücksichtigt werden. Dazu können Lohnunternehmer und Landwirte mittels einer zur Verfügung gestellten Software für die verwendete Gerätekombination bei der gegebenen Witterung standortspezifisch bestimmen, ob ein erhöhtes Verdichtungsrisiko besteht. Dies schützt die Landwirte vor langjährigen Ernteausfällen durch Verdichtungsschäden und unterstützt sie in der Entscheidung der optimalen Maschinenwahl. Als Vereinfachung kann auf die Bestimmung mittels Software verzichtet werden, solange die Radlast keine überproportionale Gefährdung darstellt. Damit wird eine Grundlage geschaffen, dass Landwirte und insbesondere ihre Lohnunternehmer bezüglich Bodenverdichtung stärker in die Pflicht genommen werden können.

Pflanzenschutz: Der ÖLN enthält heute schon Elemente des integrierten Pflanzenschutzes und eine restriktive Auswahl an Pflanzenschutzmitteln. Beide Elemente sollen gestärkt werden. Zusätzlich soll der ÖLN mit der Umsetzung von emissionsmindernden Massnahmen ergänzt werden:

- Einschränkung von PSM mit erhöhten Umweltrisiken: Die PSM-Anwendung im ÖLN soll eingeschränkt werden. Zum Schutz der Gewässer sollen bestimmte PSM grundsätzlich nicht mehr eingesetzt werden, es sei denn, es stehen keine alternativen PSM oder andere Methoden zum Schutz der Kulturen zur Verfügung. Ziel der neuen ÖLN-Vorschriften ist, dass PSM generell nur bei ausgewiesenem Bedarf eingesetzt und PSM mit erhöhten Umweltrisiken gar nicht mehr angewendet werden.
- Umsetzung von emissionsmindernden Massnahmen: Beim Befüllen, Spülen und der Reinigung der Spritzgeräte sollen Einträge in die Gewässer verhindert werden. Dies kann mit Innenreinigungssystemen für eine effiziente Reinigung auf dem Feld und der Sammlung und Aufbereitung des anfallenden Waschwassers auf dem Betrieb erreicht werden. Vorausgesetzt wird zudem die korrekte Entwässerung gemäss Gewässerschutzanforderung von Plätzen, auf denen Spritzgeräte befüllt oder gereinigt werden oder Hof- und Recyclingdünger anfallen oder umgeschlagen werden. Zudem soll der Einsatz von Technologien und Massnahmen zur Reduktion der Abdrift und der Abschwemmung von Pflanzenschutzmitteln gefordert werden.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen kann eine 95 %-ige Reduktion der Emissionen aus Punktquellen (Befüllen, Spülen und Reinigung der Spritzgeräte) sowie eine Reduktion der Emissionen durch Drift und Abschwemmung um 75% erreicht werden[52].

Standortanpassung: Im ÖLN wird explizit aufgeführt, dass für bestimmte Gebiete spezifische Anforderungen festgelegt werden können. Damit können lokale und standortangepasste Vorgaben festgelegt werden. Dies wird bereits heute in einzelnen sensiblen Gebieten gestützt auf den Anhang der Direktzahlungsverordnung gemacht. Ein Beispiel dafür sind die Zuströmbereiche von Seen. Diese wurden gemäss Gewässerschutzverordnung im Hinblick auf die Phosphorproblematik ausgeschieden. Befindet sich ein Betrieb in einem solchen Zuströmbereich und ist sein Phosphoreigenversorgungsgrad gemäss «Suisse-Bilanz» grösser als 100 %, dann darf er maximal 80 % des Phosphorbedarfs ausbringen.

---

[52] Detailliertere Angaben sind der «Weisungen betreffend der Massnahmen zur Reduktion der Risiken bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln» zu entnehmen.

Weitere lokale Probleme können zukünftig auf diese Weise standortangepasst angegangen werden, wie zum Beispiel erhöhte Nitratgehalte im für Trinkwasser genutztes Grundwasser oder zu hohe Stickstoffimmissionen in sensible Ökosysteme.

Gewässerschutz: Aktuell muss bei Verstössen gegen die Vorschriften der Gewässerschutzgesetzgebung ein rechtskräftiger Entscheid oder eine Verfügung vorliegen, damit eine Kürzung der Direktzahlungen bei Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern von Landwirtschaftsbetrieben erfolgen kann, was einen zusätzlichen Aufwand für die Vollzugsstellen bedeutet. Künftig sollen Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung als Teil des ÖLN gelten, wobei sich die Kontrollen weiterhin nach der Gewässerschutzgesetzgebung richten. Dies in Analogie zur artgerechten Tierhaltung (Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung). Diese Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung umfassen ausschliesslich einfache und sichtbare Kriterien, die im Rahmen von Grundkontrollen kontrolliert werden sollen. Dabei geht es u.a. um Gülle- und Mistsaftaustritt in die Umwelt, befestigte Laufhöfe mit korrekter Entwässerung, Lagerung von gefährlichen Stoffen und dergleichen. Verwendet werden dabei die Kontrollpunkte, welche die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) im Jahr 2017 als Empfehlung für die Umsetzung von Grundkontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben bestimmt hat. Rechtskräftige Entscheide oder Verfügungen sind zukünftig für diese Elemente nicht mehr nötig, weil alleine die Feststellung des Mangels reicht, damit Direktzahlungen gekürzt werden können. Mit der Aufnahme in den ÖLN ändert sich bei der Zuständigkeit im Vollzug der Kontrollen nichts. Es ist Sache des Kantons festzulegen, welche Stellen die Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben durchführen.

➔ Artikel 70*a* Absatz 2

Lenkungsabgaben sind eine weitere Möglichkeit, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu regulieren. Die starke Besteuerung von Produkten mit erhöhten Umweltrisiken soll zu einem Einsatz von risikoärmeren Produkten und alternativen Pflanzenschutzstrategien anregen. Durch ein differenziertes Abgabensystem und genügend Substitutionsmöglichkeiten kann die durchschnittliche Abgabenlast und somit der Einfluss auf die Produktion gering gehalten werden.

Dieses Instrument wird bereits in verschiedenen europäischen Ländern wie Schweden, Norwegen, Dänemark oder Frankreich in unterschiedlicher Ausgestaltung eingesetzt. In einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft schätzt die ETH Zürich, dass eine solche Abgabe auch in der Schweiz einen Einfluss auf den Verzicht und differenzierten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln haben kann. Diese Studie zeigt modellhaft, dass Landwirtinnen und Landwirte durch die Abgabe in ihrer PSM-Wahl gelenkt werden können. Erfahrungen in diesen europäischen Ländern bestätigen die vorhergesagte Lenkung. Allerdings zeigen die derzeit verfügbaren Daten, dass ihre Wirkung durchschnittlich nur begrenzt ist.

Die Ausgestaltung und Umsetzung einer Lenkungsabgabe birgt jedoch grössere Herausforderungen. Damit dieses Instrument eine zielführende Wirkung entfalten kann, braucht es zum einen eine Vielzahl an Alternativen, um die Substitution zu weniger risikoreichen Produkten zu ermöglichen, und zum anderen die Abstufung dieser Alternativen anhand von Abwägungen ihrer unterschiedlichen Risiken für Mensch und Umwelt. Deshalb bedingt ein differenziertes Abgabesystem gewichtete Ziele wie z.B. Schutz des Menschen oder Schutz der Gewässer. Nur wenn klar feststeht, wie diese Ziele zueinanderstehen und zu gewichten sind, ist es möglich, die Höhe der Abgaben auf die einzelnen Produkte so festzusetzen, dass eine optimale Lenkungswirkung des Instruments entsteht.

Ebenfalls ist es notwendig, ein administratives Einnahmesystem zu erstellen. Da derzeit keine Struktur zur Einnahme solcher Abgaben vorhanden ist, müsste eine neue geschaffen und mit einem grossen Aufwand unterhalten werden.

Nach Abwägung der oben genannten Vor- und Nachteile wird die Entwicklung einer solchen Lenkungsabgabe nicht weiterverfolgt. Aus heutiger Sicht eignen sich andere Instrumente gleich gut oder besser: Die Beschränkung im Rahmen des ÖLN der Verwendung von Produkten, von denen ein erhöhtes Risiko für die Umwelt ausgeht, erreicht das gleiche Ziel wie eine Lenkungsabgabe, nämlich die Verringerung des Einsatzes dieser Produkte. Die ÖLN-Lösung hat den Vorteil, dass sie den Mangel an Alternativen zum Schutz bestimmter Kulturen berücksichtigt, bei denen das Interesse an der Entwicklung neuer Lösungen beschränkt ist.

3.1.3.3 Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln werden *Versorgungssicherheitsbeiträge* ausgerichtet. Diese bestehen aus drei Beitragstypen: Basisbeitrag, Produktionserschwernisbeitrag und Beitrag für offene Ackerfläche und für Dauerkulturen. Der Basisbeitrag ist ein einheitlicher Beitrag von 900 Franken pro ha. Für Dauergrünflächen, die als Biodiversitätsflächen bewirtschaftet werden, wird ein reduzierter Beitrag von 450 Franken pro ha ausgerichtet. Für Brachen werden keine Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet. Der Produktionserschwernisbeitrag gleicht klimatische Nachteile aus und wird für alle Flächen im Hügel- und Berggebiet ausgerichtet. Mit dem Beitrag für die offene Ackerfläche und für Dauerkulturen werden diese Flächen bzw. deren Nutzung besonders gefördert. Damit Versorgungssicherheitsbeiträge für die Dauergrünflächen ausgerichtet werden, muss ein Mindesttierbesatz von Raufutterverzehrern auf dem Betrieb erreicht werden.

Die Ausgestaltung und Wirkung der Versorgungssicherheitsbeiträge wurde von Agroscope im Rahmen einer Evaluation analysiert. Dabei wurden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, welche im Rahmen der AP22+ zur Umsetzung vorgeschlagen werden. So sollen z.B. die Ziele klarer definiert und operationalisiert werden. Die Ausgestaltung der Versorgungssicherheitsbeiträge gilt es zu optimieren und Regelungen wie den Mindesttierbesatz oder die Abstufung der Beitragshöhe nach Betriebsfläche und nach Intensität auf der Grünfläche zu hinterfragen.

Zur Erhaltung einer offenen Kulturlandschaft werden *Kulturlandschaftsbeiträge* bestehend aus einem Offenhaltungsbeitrag, einem Hangbeitrag, einem Steillagenbeitrag, einem Alpungsbeitrag und einem Sömmerungsbeitrag ausgerichtet. Der Offenhaltungsbeitrag ist nach Zone abgestuft und wird für Flächen im Hügel- und Berggebiet ausbezahlt. Ziel ist, dass die Flächen nicht verbuschen oder verwalden. Der Hangbeitrag, der Steillagenbeitrag und der Hangbeitrag für Rebflächen fördern die Bewirtschaftung und Offenhaltung der Flächen in Hanglagen, welche besonders von Waldeinwuchs bedroht sind. Zur Sicherstellung einer angemessenen Bestossung der Sömmerungsbetriebe wird für Ganzjahresbetriebe, die ihre Tiere im Inland sömmern, ein Alpungsbeitrag ausgerichtet. Die nachhaltige Bewirtschaftung und Pflege der Sömmerungsflächen wird zudem mit Sömmerungsbeiträgen unterstützt.

Beantragte Neuregelung

Mit dem 2017 in Kraft getretenen Artikel 104*a* BV erhält der Bund explizit den Auftrag, die Voraussetzungen zur Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes, zu schaffen. Zur Sicherung dieser Grundlagen sollen die Versorgungssicherheitsbeiträge unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse weiterentwickelt werden.

Ziel der Umgestaltung bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen ist es, neben der bisherigen Zielsetzung der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln auch standortbedingte Kostennachteile sowie klimatische Nachteile der Betriebe gegenüber dem Ausland angemessen auszugleichen. Gefördert werden sollen die typisch schweizerischen Strukturen mit bäuerlichen Familienbetrieben, die von der Gesellschaft explizit erwünscht und die insbesondere mit höheren Strukturkosten wie z.B. Gebäude- und Maschinenkosten verbunden sind. Die Versorgungssicherheitsbeiträge sollen aus drei Beitragstypen bestehen: einem Betriebsbeitrag, einem nach Zonen abgestuften Beitrag pro Fläche (Zonenbeitrag) und dem Beitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen.

- Betriebsbeitrag: Der Betriebsbeitrag soll für alle Betriebe einheitlich bzw. gleich hoch sein und die höheren Kosten des Standorts Schweiz ausgleichen. Mit dem Beitrag erhalten alle Betriebe eine generelle Unterstützung zur Sicherung der Grundlagen; sektoral wird damit die Betriebsvielfalt gefördert. Weder Betriebsgrösse noch Tierbestand beeinflussen diese Beitragshöhe.
- Zonenbeitrag: Dieser Beitrag wird pro Hektare ausgerichtet und nach Zonen abgestuft. Er wird für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Betriebe von der Talzone bis zur Bergzone IV ausgerichtet und ist ansteigend von der Tal- bis zur Bergzone IV. Der Zonenbeitrag gleicht klimatische Nachteile in den höheren Zonen aus (z.B. kürzere Vegetationsdauer) und sichert so die Bewirtschaftung.

- Beitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen: Dieser Beitrag wird pro Hektare ausgerichtet und ist in allen Zonen gleich hoch. Er bezweckt die Erhaltung und Produktion strategisch wichtiger Kulturen.

Der Betriebsbeitrag und der Zonenbeitrag bilden als Komponenten des Versorgungssicherheitsbeitrags die Grundlage für die Produktionsfähigkeit der Betriebe und deren Wirtschaftlichkeit.

Zur Finanzierung dieser drei Versorgungssicherheitsbeitragstypen dient ein grosser Teil der Gelder aus den bisherigen Versorgungssicherheitsbeiträgen sowie aus den Kulturlandschaftsbeiträgen (Offenhaltungsbeitrag).

Mit der Umgestaltung soll künftig kein Mindesttierbesatz für Dauergrünflächen mehr verlangt werden. Die Evaluation durch Agroscope zeigt, dass dieser entgegen den Erwartungen nur wenig Wirkung hinsichtlich der Intensität der Grünlandnutzung und der Zielerreichung im Bereich Kalorienproduktion aufweist. Im Weiteren wird die Zielsetzung der Versorgungssicherheitsbeiträge auf die Abfederung standortbedingter Kostennachteile sowie klimatischer Nachteile der Betriebe gegenüber dem Ausland erweitert. Wie bereits in Ziffer 3.1.3.1 erwähnt, soll die Abstufung der Beiträge nach Fläche aufgehoben werden. Mit einem einheitlichen Betriebsbeitrag und den insgesamt tieferen Beiträgen pro ha kann eine vergleichbare Wirkung erzielt werden. Zudem wird ein Maximum von 250 000 Franken Direktzahlungen pro Betrieb vorgeschlagen. Diese Grenze führt bei flächenmässig sehr grossen Betrieben indirekt auch zu einer Degression der Beiträge pro Hektare. Mit der Aufhebung von Bestimmungen (Mindesttierbesatz, Abstufung der Beiträge ab der 60. ha, Verzicht auf differenzierte Basisbeiträge für Biodiversitäts-Dauergrünflächen) und der Beschränkung auf drei Beitragstypen wird das Direktzahlungssystem vereinfacht und verständlicher.

Bei den *Kulturlandschaftsbeiträgen* wird der Offenhaltungsbeitrag aufgehoben und die gesamten Mittel werden zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen umgelagert. Weiter soll der Steillagenbeitrag aufgehoben und die Mittel (ca. 12 Mio. CHF/Jahr) in die Hangbeiträge für Flächen mit einer Neigung ab 35 % integriert werden. Dadurch steigt der Beitragsansatz für diese Flächen. Mit dieser Massnahme wird das Beitragssystem nochmals vereinfacht, und die Mittel werden weiterhin für die Bewirtschaftung von sehr steilen Hanglagen eingesetzt. Die wegfallende Wirkung der Steillagenbeiträge wird auch durch den Betriebsbeitrag zumindest teilweise aufgefangen, da die Betriebe mit einem hohen Anteil an steilen Mähwiesen meist flächenmässig klein sind. Bei diesen ist der Anteil des Betriebsbeitrags an den gesamten Beiträgen höher. Die übrigen Komponenten der Kulturlandschaftsbeiträge (Hangbeitrag Rebflächen, Alpungsbeitrag, Sömmerungsbeitrag) sollen unverändert mit gleich hohen Direktzahlungen weitergeführt werden.

Übersicht Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge	
AP 14-17 (bisher)	**AP 22+ (neu)**
<u>Kulturlandschaftsbeiträge</u> • Hangbeitrag • Steillagenbeitrag • Hangbeitrag Rebflächen • Alpungsbeitrag • Sömmerungsbeitrag • Offenhaltungsbeitrag	<u>Kulturlandschaftsbeiträge</u> • Hangbeitrag • Hangbeitrag Rebflächen • Alpungsbeitrag • Sömmerungsbeitrag
<u>Versorgungssicherheitsbeiträge</u> • Basisbeitrag Versorgungssicherheit • Produktionserschwernisbeitrag • Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen	<u>Versorgungssicherheitsbeiträge</u> • Betriebsbeitrag • Zonenbeitrag • Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen

➔ Artikel 71 Absatz 1 Buchstaben a und c, Artikel 72

3.1.3.4 Biodiversitätsbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität sowie der damit verbundenen Ökosystemleistungen werden Biodiversitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen (BFF) ausgerichtet. Aktuell sind dies jährlich rund 400 Millionen Franken. Die Biodiversitätsbeiträge umfassen drei Stufen von flächenbezogenen Zahlungen, die kumuliert werden können:

- Qualitätsstufe I (QI) mit spezifischen, massnahmenorientierten Anforderungen für jeden der einzelnen BFF-Typen (Bsp. Extensiv genutzte Wiesen, Hecken, Hochstamm-Feldobstbäume).
- Qualitätsstufe II (QII) mit Grundanforderungen gemäss QI und je nach BFF-Typ spezifischen Anforderungen an die botanische Qualität oder an biodiversitätsfördernde Strukturen. Die Umsetzung ist je nach BFF-Typ teilweise bis ausschliesslich ergebnisorientiert ausgestaltet.
- Vernetzung mit projektspezifischen Bewirtschaftungsauflagen oder Lagekriterien.

Das Konzept zur Förderung von ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft wurde zu Beginn der neunziger Jahre eingeführt. Über verschiedene Reformetappen der Agrarpolitik wurde es laufend angepasst. Aus den folgenden Gründen ist eine Weiterentwicklung des Förderkonzepts für die Biodiversität im Rahmen der AP22+ notwendig:

- Das heutige Fördersystem fokussiert auf die Zielebenen Arten und Lebensräume. In den letzten Jahren sind das Wissen und das Verständnis über die Bedeutung der weiteren Zielebenen der Biodiversität, der genetischen und funktionellen Vielfalt, stark gewachsen. Die stärkere Ausrichtung darauf ist eine der Zielsetzung für die Weiterentwicklung der Biodiversitätsbeiträge.
- Die letzte Evaluation der Biodiversitätsförderung in der Landwirtschaft zeigt eine lediglich «moderat positive» Wirkung (Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Flury 2005). Auch die Monitoringprogramme des Bundes sowie verschiedene Studien[53] zeigen, dass sich die Biodiversität auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche kaum positiv entwickelt hat. Selbst der Rückgang der Biodiversität konnte nicht gestoppt werden. Dies trotz der relativ hohen Anteile an BFF, der starken Teilnahme an Vernetzungsprojekten und des wachsenden Anteils an Flächen der Qualitätsstufe II. Um die Wirkung der Massnahmen zu steigern, braucht es in Zukunft eine stärkere Ausrichtung auf die angestrebten Ziele, die stärkere Beachtung von allgemeinen Belastungsfaktoren für die Biodiversität wie Stickstoffüberschüsse und Pflanzenschutzmittel sowie eine Verbesserung der Kohärenz zwischen der Biodiversitätsförderung in der Landwirtschaft und in den anderen Sektoralpolitiken.
  Mit der Weiterentwicklung der Massnahmen, durch Forderungen aus der Praxis und agrarpolitischen Entscheiden kamen stetig mehr Förderelemente und Auflagen hinzu. Dies führte dazu, dass die geltenden Regelungen komplex und die Umsetzung kompliziert geworden sind. Deshalb sollen die Massnahmen effizienter gestaltet und die Anforderungen für die Landwirtschaftsbetriebe möglichst vereinfacht werden.

Beantragte Neuregelung

Zukünftig sollen DZ-berechtigte Betriebe zwischen zwei Modellen der Erhaltung und Förderung der Biodiversität wählen können:

- Betriebe mit einem vereinfachten heutigen Modell mit Qualitätsstufen:
  Sie fördern die Biodiversität auf ihrem Betrieb auf Basis der heutigen Qualitätsstufen I und II. Dabei wird die Zahl der BFF-Typen reduziert und die Bestimmungen zu einzelnen Typen vereinfacht. Dadurch kann im Sinne der Kontinuität und Vereinfachung auf die bisherige Förderung aufgebaut werden.
- Betriebe mit Biodiversitätsförderkonzept:
  Sie erhalten und fördern die Biodiversität gezielt nach einem gesamtbetrieblichen Konzept mit auf die naturräumlichen Bedürfnisse abgestimmten Massnahmen. Dieses Modell stellt hohe

[53] Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung (BAFU 2017) und Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014: Die Analyse der Wissenschaft (Forum Biodiversität Schweiz et al, 2014)

Anforderungen an die Fachkompetenz der Betriebsleitenden, bietet im Gegenzug jedoch eine gegenüber heute grössere unternehmerische Freiheit hinsichtlich der Art und Weise der Biodiversitätsförderung.

Die Anforderungen für diese beiden Modelle sind voneinander unabhängig und bauen nicht aufeinander auf. Beide Modelle haben die Anforderung des ÖLN nach einer «ausreichenden Biodiversitätsförderung» zu erfüllen (siehe 3.1.3.2). Sie sind nachfolgend genauer beschrieben:

Betriebe mit einem vereinfachten heutigen Modell mit den Qualitätsstufen I und II:

Diese Betriebe bewirtschaften ihre Biodiversitätsförderflächen nach dem heutigen, teilweise vereinfachten und ergänzten Modell der Biodiversitätsbeiträge. Folgende Vereinfachungen sind vorgesehen:

- «Einheimische standortgerechte Einzelbäume und Alleen» erhalten nur Landschaftsqualitätsbeiträge bzw. Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a neu);
- «Regionsspezifische BFF» («Typ 16») bleiben Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzepten vorbehalten;
- Die komplexen BFF-Typen «Hochstamm-Feldobstbäume» und «Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt» können nur auf QII-Niveau für Biodiversitätsbeiträge angemeldet werden;
- Die Anforderungen an die restlichen bisherigen BFF-Typen sollen punktuell angepasst respektive vereinfacht werden.

Zusätzlich wird die *In-situ*-Erhaltung der genetischen Vielfalt von Futterpflanzen als neuer BFF-Typ aufgenommen.

Betriebe mit gesamtbetrieblichem Biodiversitätsförderkonzept

Ein Betrieb mit einem gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzept fördert die Biodiversität auf der Betriebsfläche gezielt mit auf den Betrieb, den Standort und seinem naturräumlichen Potenzial abgestimmten Massnahmen. Dazu erarbeitet der Betrieb – gegebenenfalls unterstützt durch die Beratung – ein gesamtbetriebliches Biodiversitätsförderkonzept.

Die Kantone bewilligen die Biodiversitätsförderkonzepte und kontrollieren deren Umsetzung. Damit die Qualität und die Vergleichbarkeit der betrieblichen Konzepte gewährleistet sind, gelten durch den Bund definierte Mindestanforderungen:

1. Das Konzept berücksichtigt und beschreibt die naturräumlichen Bedingungen und Potenziale in Bezug auf die Biodiversität am Betriebsstandort.
2. Es bezieht die gesamte Betriebsfläche eines Betriebes mit ein (inkl. Waldränder, Gewässer etc.)
3. Es berücksichtigt – sofern diese vorliegen – die ökologische Infrastruktur und entsprechende nationale Konzepte.
4. Es beschreibt die Ziele und Möglichkeiten der Biodiversitätsförderung auf dem Betrieb und definiert die durch den Betrieb umzusetzenden Massnahmen.

Durch das Konzept sollen die Betriebe gegenüber heute über mehr Möglichkeiten verfügen, um ihre Biodiversitätsförderung den betrieblichen und standörtlichen Verhältnissen anzupassen. Dazu stellt der Betrieb Massnahmen und Ergebnisse für das Konzept aus einer durch den Bund erstellten Massnahmen- und Ergebnisliste zusammen. Die Massnahmen und Ergebnisse dieser Liste lehnen sich an die heutigen BFF an und umfassen nebst der Arten- und Lebensraumförderung auch Aspekte der genetischen und funktionellen Vielfalt. Beispiele dazu sind die Direktbegrünung und Agroforst. Geprüft werden zudem weitere Anreize, zum Beispiel Beiträge für eine kontinuierliche Verbesserung der Biodiversitätsförderung auf diesen Betrieben. Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzept können auch einen finanziellen Anreiz für gesamtbetriebliche Beratungen[54] enthalten.

[54] Das Projekt „Mit Vielfalt punkten“ hat gezeigt, dass eine Beratung, bei der sowohl Biodiversitätsaspekte als auch andere Betriebsparameter berücksichtigt werden, die Bereitschaft zur Umsetzung von Biodiversitätsfördermassnahmen erhöht (Chevillat et al. 2012), sich finanziell für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter lohnt und sich auf die Biodiversität positiv auswirkt (Chevillat et al. 2017).

Die Kantone können die Liste der Massnahmen und Ergebnisse des Bundes erweitern; dies geschieht insbesondere über die Planung der ökologischen Infrastruktur.

Die Beiträge für die Umsetzung der Massnahmen und die Zielerreichung durch die Betriebe werden durch den Bund festgelegt.

Sömmerungsbetriebe

Sömmerungsbetriebe werden auch zukünftig die Voraussetzungen für das Sömmerungsgebiet nach LwG Art. 70b erfüllen müssen, um Direktzahlungen zu erhalten. Diese Voraussetzungen sollen in den für die Biodiversität relevanten Punkten überprüft und gestärkt werden.

Der Typ «Artenreiche Grün- und Streueflächen im Sömmerungsgebiet» wird wie bis anhin weitergeführt.

Vernetzung

Die Vernetzung wird ab 2025 über die Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a neu) gefördert (siehe Ziff. 3.1.3.7). Noch laufende Vernetzungsprojekte werden maximal bis Ende 2024 weitergeführt beziehungsweise verlängert. Danach entscheiden die Betriebe (mit und ohne Biodiversitätsförderkonzept), ob sie die Massnahmen der Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie im Rahmen der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft umsetzen wollen oder darauf verzichten. Voraussetzung ist, dass die Betriebsfläche in einem Perimeter mit einer Regionalen Landwirtschaftlichen Strategie liegt.

➔ Artikel 73

3.1.3.5 Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen werden heute mit Produktionssystembeiträgen gefördert. Mit Ressourceneffizienzbeiträgen werden spezifisch die nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft gefördert sowie die Effizienz beim Einsatz von Produktionsmitteln verbessert. Die Ressourceneffizienzbeiträge sind zeitlich befristet.

Die Produktionssystembeiträge umfassen als gesamtbetriebliche Produktionsform den biologischen Landbau und als teilbetriebliche Produktionsformen die extensive Produktion, die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) sowie die Tierwohlprogramme besonders tierfreundliche Stallhaltung (BTS) und regelmässiger Auslauf ins Freie (RAUS). Diese Programme werden mit Ausnahme der GMF, die mit der AP14-17 per 2014 eingeführt wurden, seit 1999 angeboten.

Die Ressourceneffizienzbeiträge zur Förderung präziser Applikationstechniken für Pflanzenschutzmittel, der schonenden Bodenbearbeitung und emissionsarmer Ausbringtechniken für Hofdünger wurden ebenfalls mit der AP14-17 eingeführt. In den Folgejahren wurden die Beiträge auf die Ausrüstung von Spritzen mit einem Spülsystem zur Reinigung von Pflanzenschutzmittelrückständen, die stickstoffreduzierte Phasenfütterung von Schweinen sowie die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln im Obstbau, im Rebbau und im Zuckerrübenanbau ausgeweitet. Per 2019 soll auch der herbizidlose Ackerbau mit Ressourceneffizienzbeiträgen gefördert werden.

Die Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge tragen im koordinierten Zusammenspiel mit gesetzlichen Anforderungen und dem ÖLN wesentlich zur Erreichung ökologischer Ziele bei. Es besteht aber noch Verbesserungspotenzial: Der Humusgehalt, entscheidender Faktor u.a. für Bodenstruktur, Nährstoffnachlieferung und Wasserhaushalt, wird durch die bestehenden Anreize ungenügend adressiert. Obwohl heute die Ziellücken bei den Treibhausgasen und den Ammoniakemissionen besonders gross sind, gibt es bisher keine Förderung von entsprechenden emissionsarmen Produktionssystemen. Die Förderung im Bereich der Pflanzenschutzmittel ist zudem nicht ausreichend wirksam, um die Einträge in die Umwelt auf ein akzeptables Mass zu reduzieren. Mit einer Weiterentwicklung der Programme soll der Anreiz zur Senkung des ökologischen Fussabdrucks und zum Schutz der natürlichen Ressourcen weiter verstärkt und damit ein zusätzlicher Beitrag zur Erreichung der UZL im Bereich Ressourcenschutz und der Erreichung der Ziele des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel geleistet werden.

Ein weiterer Handlungsbedarf besteht in der flexiblen Ausgestaltung der Anreizprogramme. Die Landwirtinnen und Landwirte sollen zukünftig mehr Wahlfreiheit erhalten, ohne dass die Einfachheit und Verständlichkeit der Programme beeinträchtigt wird.

Produktionssystembeiträge bieten Synergien für die Vermarktung einer umweltschonenden landwirtschaftlichen Produktion. Durch Labels, die auf Produktionssystembeiträgen aufbauen, wird die Anreizwirkung für die Produzentinnen und Produzenten erhöht. Dieser Synergie mit den Märkten soll bei der Ausgestaltung der Produktionssystembeiträge mehr Beachtung geschenkt werden.

Beantragte Neuregelung

Die Produktionssystembeiträge sollen im Grundsatz weitergeführt werden. Der Produktionssystembeitrag für teilbetriebliche Produktionsformen wird weiterentwickelt. Damit soll eine Verbesserung der ökologischen Effektivität der Massnahme und gleichzeitig mehr Flexibilität für die Landwirtinnen und Landwirte erreicht werden. Dieses Fördersystem der natur- und umweltschonenden sowie tierfreundlichen Produktionsformen soll dabei für die Landwirtinnen und Landwirte verständlich sein und im Detail so einfach wie möglich geregelt werden. Konkret sollen folgende Leistungen und Anstrengungen stärker gefördert werden:

- Produktion mit gesamthaft reduziertem, gezieltem und emissionsarmem Pflanzenschutzmitteleinsatz
- Reduktion der Nährstoffemissionen
- Humusaufbau zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit
- Reduktion der Treibhausgasemissionen
- Leistungen für die funktionelle Biodiversität (wird geprüft)

Die Synergien zwischen Produktionssystembeiträgen und Märkten sollen gestärkt werden, damit sich die Landwirtinnen und Landwirte und die Branchen vermehrt auf naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produkte ausrichten. Um eine entsprechende Vermarktung subsidiär zu unterstützen, kann der Bundesrat gestützt auf Artikel 70 Absatz 3 und Artikel 70*a* Absatz 4 eine Leistung am Markt im Sinne der Marktausrichtung gemäss Art. 104a BV als Voraussetzung festlegen. Zum Beispiel soll für eine nachhaltige Obstproduktion mit Hochstammbäumen ein Produktionssystembeitrag ausgerichtet werden, welcher voraussetzt, dass das Obst vermarktet wird. Zudem wird geprüft, wie die Anstrengungen der Branchen für eine Mehrwertstrategie unterstützt werden können. Das Ziel dieser Marktausrichtung als Voraussetzung ist, dass Leistungen und Anstrengungen der Landwirtschaft nicht nur vom Staat gestützt werden, sondern auch auf dem Markt finanziell honoriert werden. Mit dieser angestrebten Synergie soll die Anreizwirkung für die Produzentinnen und Produzenten erhöht werden.

Um Leistungen und Anstrengungen der Landwirtschaft für eine besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktion verstärkt zu fördern, sollen die teilbetrieblichen Produktionsformen neu gestaltet werden. Diese Änderung ist Teil des Massnahmenpakets, das als Alternative zur Trinkwasserinitiative vorgeschlagen wird (siehe Ziff. 2.3.5).

Tabelle 8: Mögliche Stossrichtungen der Produktionssysteme

Beiträge Zielbereich	Umweltschonender Ackerbau	Umweltschonender Gemüse-, Obst- und Weinbau	Nachhaltige Milch- und Fleischproduktion / Umweltschonende Tierhaltung
Pflanzenschutz	x	x	x
Bodenfruchtbarkeit	x	x	
Nährstoffe	x		x
Funktionelle Biodiversität	x	x	
Klima	x	x	x

Mit diesen Stossrichtungen der Produktionssysteme können neu alle ressourcenschonenden Produktionstechniken und -verfahren mit Direktzahlungen gefördert werden. Die bisher mit Ressourceneffizienzbeiträgen (REB) geförderten Techniken und Verfahren sollen in die neuen teilbetrieblichen Produktionssystembeiträge (PSB) integriert werden (siehe Tabellen 8 und 9).

Tabelle 9: Übersicht bisherige teilbetriebliche Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträge und neue teilbetriebliche Produktionssystembeiträge

Beitrag AP 14-17 und AP 18-21	**Beitrag AP22+**
Beitrag (PSB) für extensive Produktion von Getreide, Sonnenblumen, Eiweisserbsen, Ackerbohnen, Lupinen und Raps (Zielbereich Pflanzenschutz)	Überführung in: - Umweltschonender Ackerbau - Umweltschonender Gemüse-, Obst- und Weinbau
Beitrag (REB) für schonende Bodenbearbeitung	
Beitrag (REB) für den Herbizidverzicht auf offener Ackerfläche (vorgesehen ab 1.1.2019)	
Beitrag (REB) für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln im Obstbau, im Rebbau und im Zuckerrübenanbau	
Hochstammobstbäume über Biodiversitäts- bzw. Landschaftsqualitätsbeiträge gefördert	Naturnahe Obstproduktion mit Hochstammobstbäumen
Beitrag (PSB) für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion	Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion; Verstärkung in Richtung Nachhaltigkeit

Tabelle 10: Übersicht bisherige Ressourceneffizienzbeiträge neu als Anforderung im ÖLN bzw. andere rechtliche Grundlagen

Beitrag AP 14-17 und AP 18-21	**Anforderung AP22+**
Beitrag (REB) für emissionsmindernde Ausbringverfahren	Integration in Luftreinhalteverordnung, LRV
Beitrag (REB) für den Einsatz von präziser Applikationstechnik	ÖLN-Anforderung umweltschonender Pflanzenschutz
Beitrag (REB) für die Ausrüstung von Spritzen mit einem Spülsystem mit separatem Spülwasserkreislauf zur Reinigung von Geräten für das Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln	
Beitrag (REB) für die stickstoffreduzierte Phasenfütterung von Schweinen	ÖLN-Anforderung: Begrenzung der Nährstoffverluste

Auf Gesetzesebene wird Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe b umformuliert, damit auch ergebnisorientierte Elemente, wie z.B. eine Reduktion der Ammoniakemissionen in die Produktionssystembeiträge integriert werden können. Zudem soll im Gesetz nicht mehr explizit ein Beitrag pro Hektar vorgeschrieben werden, da ein Beitrag für eine ergebnisorientierte Massnahme teilweise pro Betrieb ausgewiesen wird. Nach einer Einführungsphase von mehreren Jahren mit finanzieller Unterstützung geht man davon aus, dass die erforderlichen Techniken und Maschinen etabliert und gekauft sind. Sie sind nun Bestandteil der Grundpalette der umweltschonenden guten Landwirtschaftspraxis, die im ÖLN gefordert wird. Die Ressourceneffizienzbeiträge werden in die Produktionssystembeiträge integriert und Artikel 76 aufgehoben. Damit wird das System vereinheitlicht, da umweltschonende, ressourceneffiziente Produktionsformen nur noch über einen Beitragstyp gefördert werden. Im Rahmen der Direktzahlungen werden nicht mehr Beiträge pro Maschine oder für eine bestimmte Technik bezahlt. Die Möglichkeit einer Förderung dieser Techniken soll neu in den Strukturverbesserungen eingeführt werden.

Die neuen Beiträge für teilbetriebliche Produktionsformen bieten eine gute Grundlage, damit die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ihre Marktposition als Anbieterin von qualitativ hochwertigen, umweltschonend und in der Region produzierten Nahrungsmitteln weiter ausbauen kann.

➔ Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 76

3.1.3.6 Tiergesundheitsbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit Tierwohlbeiträgen werden heute besonders tierfreundliche Produktionssysteme gefördert. Dazu gehören die besonders tierfreundliche Stallhaltung (BTS) und der regelmässige Auslauf ins Freie (RAUS). Bei beiden Programmen ist eine stetige Zunahme der Beteiligung festzustellen.

Mit der Verbesserung der Tiergesundheit wird eine langfristige Reduktion des Antibiotikaeinsatzes und damit eine Reduktion der Resistenzlage zugunsten der Bevölkerung sowie der Umwelt erreicht. Bisher gibt es keine agrarpolitische Massnahme, die die umfassende Gesundheit der Nutztiere fördert. Umfassend in diesem Kontext bedeutet „frei sein von Krankheiten“ und „Achtung von Würde und Wohlbefinden“ in Analogie zum Begriff der Humangesundheit, welcher die WHO in ähnlicher Weise definiert. In den Bundesstrategien *Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+* und *Strategie Antibiotikaresistenzen StAR* wurde diesbezüglich Handlungsbedarf festgestellt. Insbesondere StAR hat die Probleme, welche mit einem hohen Einsatz von Antibiotika verbunden sind, einer breiten Öffentlichkeit bewusst gemacht. Der «One Health»-Ansatz von StAR betrifft sowohl die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt. Nur ein gemeinsames Vorgehen kann die Wirksamkeit von Antibiotika erhalten. Im Vergleich zum europäischen Umfeld schneidet die Schweiz z.B. in der Vertriebsstatistik von Antibiotika nur durchschnittlich ab. Auch in den Bereichen Prävention und Investition in die Tiergesundheit gehen einige umliegende Länder weiter als die Schweiz.

Zwar ist die Menge an verkauften Antibiotika im Nutztierbereich rückläufig. Dies ist mit Aufwand und Investitionen verbunden. Auf Ebene Bund widerspiegelt sich diese Entwicklung in einer stetig steigenden Anzahl von Projektinitiativen zur Verbesserung der Tiergesundheit. Diese werden derzeit über zeitlich limitierte Programme im Rahmen der Verordnung zur Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit (QuNaV) und Ressourcenprogrammen basierend auf Art. 77a/b LwG gefördert. Grundsätzlich werden gute Erfahrungen damit gemacht. Es bestehen jedoch grosse Unterschiede in der Beteiligung an Gesundheitsförderung und Zielsetzung der Programme zwischen verschiedenen Produktionsformen. Die Koordination zwischen einzelnen Programmen ist nur bedingt gegeben. Ebenso fehlen Programme, welche auf langfristige Verbesserungen ausgerichtet sind.

Beantragte Neuregelung

Die Gesunderhaltung der Nutztiere soll als Aufgabe der Agrarpolitik entsprechend gewürdigt und ein Paradigmenwechsel weg vom kurativen Krankheitsmanagement hin zu einem präventiven Gesundheitsmanagement gemäss Strategie Antibiotikaresistenzen unterstützt werden. Aufbauend auf dem Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV, der die Förderung besonders tierfreundlichen Produktionsformen bezweckt, sollen im Bereich der Direktzahlungen die bestehenden Programme BTS und RAUS mit einem koordinierten Tiergesundheitsprogramm erweitert werden, welches auf das Tierverhalten, die Haltungsbedingungen, die Fütterung, die Vermeidung von Stresssituationen, die medizinisch messbare Gesundheit und den Einsatz von Tierarzneimitteln einwirkt.

Neu soll ein Anreizprogramm «Gesundes Nutztier» als zweistufiges Programm eingeführt werden. Einerseits sollen konkrete Massnahmen auf den Betrieben unter Berücksichtigung der betriebsindividuellen Unterschiede zu einer Verbesserung der Gesundheit der Nutztiere führen. Diese Stufe *Massnahmen* richtet sich an Landwirte, welche Unterstützung bei der Gesundheitsförderung in Anspruch nehmen wollen. Andererseits hat das Programm eine ergebnisorientierte Komponente, welche den effektiven Tiergesundheits-Status in den einzelnen Betrieben aufzeigt und bei guten Leistungen honoriert. Diese Stufe *Ergebnisse* richtet sich an Landwirte, die selbstständig und/oder mit unterstützenden Massnahmen einen guten Gesundheitszustand erreichen wollen. Diese Komponenten sind unabhängig voneinander. Tiergesundheitsbeiträge werden bis zu einem definierten Höchstbetrag ausbezahlt.

Stufe Massnahmen:

Massnahmen werden im Bereich der Prävention und Grundlagenverbesserung zur Förderung der Tiergesundheit vorgeschlagen. Dazu sollen keine neuen Handlungsanweisungen vonseiten Bund ausgearbeitet werden. Vielmehr soll die Teilnahme von Betrieben an teilweise bereits existierenden, vorwiegend beratenden Angeboten, welche betriebsindividuelle Massnahmen ermöglichen, mit Direktzahlungen gefördert werden (z.B. Bestandesbetreuung, Gesundheitsdienste; nachfolgend private Programme genannt). Das BLW soll für diese Zielsetzung private Programme basierend auf einem Kriterienkatalog, der gemeinsam mit dem BLV und Fachpersonen aus der Branche ausgearbeitet wird, anerkennen können. Landwirte, welche an einem anerkannten Programm teilnehmen, können sich einen Anteil der anfallenden Kosten gegen Vorweis einer Quittung über die Direktzahlungen zurückerstatten lassen. Die privaten Programme legen dem BLW periodisch (alle 4 Jahre) einen Wirksamkeitsnachweis vor. Dieser wird für den Verbleib auf der Liste der anerkannten Programme vorausgesetzt.

Dieses Modell hat den Vorteil, dass bewährte, private Initiativen fortgeführt werden und die Attraktivität der Prävention durch die Kostenbeteiligung des Bundes gesteigert wird. Anerkannte Massnahmen profitieren somit vom Zugang zu einem breiteren Kundenkreis. Der Bund stellt die Wirksamkeit der Programme über die periodische Wirksamkeitsprüfung sicher. Der Landwirt kann wie bisher ein für seinen Betrieb passendes Programm zur Prävention wählen, betriebsspezifische Massnahmen umsetzten und erhält neu finanzielle Unterstützung für anfallende Kosten. Der Bund schreibt keine auf dem Betrieb umzusetzenden Massnahmen vor, folglich ist auch der Kontrollaufwand bei den Kantonen gering. Die Zielerreichung wird über den alle vier Jahre erforderlichen Wirksamkeitsnachweis auf Stufe Programm sichergestellt.

Stufe Ergebnisse:

Betriebe, welche auf eigenen Wegen eine gute Gesundheit ihrer Nutztiere erreichen, sollen Beiträge erhalten. In dieser Stufe werden keine Massnahmen vorausgesetzt und keine Handlungsanweisungen erteilt. Ein Set von Indikatoren stellt den Gesundheitszustand des Bestandes objektiv fest. Das BLW legt in Zusammenarbeit mit dem BLV einen Zielwert für diese Indikatoren fest. Der Landwirt erfasst den Gesundheitsstatus seines Bestandes mittels dieser Indikatoren. Betriebe, welche das gesetzte Ziel erreichen, können einen Beitragsanspruch geltend machen. Die Indikatoren werden voraussichtlich ab 2024 für eine breite Umsetzung bereitstehen.

Im Rahmen der Schaffung der Grundlagen für diese Tiergesundheitsbeiträge im LwG werden auch im Tierseuchengesetz[55] entsprechende Bestimmungen geschaffen. Diese Änderungen werden im LwG unter den Änderungen bisherigen Rechts aufgenommen.

➔ Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe d

3.1.3.7 Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und -standorte in der Schweiz unterscheiden sich kleinräumig stark und viele Herausforderungen insbesondere im Umweltbereich erfordern überbetrieblich koordiniertes Vorgehen. Bereits heute verfügt die Agrarpolitik deshalb neben Instrumenten mit nationalen bzw. gesamtsektoralen Zielsetzungen (z.B. Grenzschutz oder Versorgungssicherheitsbeiträgen) über verschiedene Förderinstrumente, welche standortspezifische bzw. regionale Zielsetzungen verfolgen. Die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen dieser Instrumente werden in Form von Direktzahlungen, Investitionshilfen (Beiträge à-fonds-perdu und Investitionskredite), Programmvereinbarungen und Beiträgen für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen gewährt und setzen in der Regel bewilligte Projekte bzw. Konzepte auf regionaler Ebene voraus (z.B. Landschaftsqualitätsprojekte oder Vernetzungsprojekte im Bereich Biodiversität).

[55] SR **916.40**

Mit Artikel 104*a* Bst. b BV wurde die standortangepasste Lebensmittelproduktion in der Bundesverfassung verankert. Insbesondere im Umweltbereich besteht Handlungsbedarf zur stärkeren Standortanpassung der Lebensmittelproduktion. Wie im Bericht des Bundesrats in Beantwortung des Postulats Bertschy 13.4284[56] dargelegt, ist dieser Handlungsbedarf regional unterschiedlich ausgeprägt. Eine regional differenzierte Herangehensweise ist daher angezeigt.

Die bestehenden standort- bzw. regionalspezifischen Förderinstrumente wurden in unterschiedlichen agrarpolitischen Reformetappen entwickelt und etabliert. Sie sind daher konzeptionell nur teilweise aufeinander abgestimmt und unterscheiden sich nicht nur bezüglich der inhaltlichen Zielsetzungen, sondern auch in ihrer Ausgestaltung. So sind beispielsweise die Vollzugsorganisation, die Finanzierung oder die Anforderungen an die Projekte je nach Instrument unterschiedlich geregelt. Aufgrund teilweise überlappender Projektperimeter liegen die Flächen eines Betriebs in verschiedenen Projekten, was administrativen Aufwand für die Bewirtschaftenden verursacht. Zudem werden inhaltliche Synergien auf regionaler Ebene, beispielsweise zwischen der überbetrieblichen Biodiversitätsförderung und der Förderung der Landschaftsqualität, nur teilweise erkannt und genutzt. Da sich die Herausforderungen für die Standortanpassung der Landwirtschaft und damit auch die Synergiepotenziale zwischen verschiedenen Fördermassnahmen regional unterscheiden, ist eine integrale und stärker regionale Betrachtung von Fördermassnahmen zweckmässig[57].

Beantragte Neuregelung

Mit der beantragen Neuregelung sollen bestehende Direktzahlungsinstrumente mit regional spezifischen Zielsetzungen zusammengefasst und stärker auf die Zielsetzung einer standortangepassten Landwirtschaft ausgerichtet werden. Die heute als eigenständige Direktzahlungsarten konzipierten Beiträge zur Förderung der Vernetzung von Biodiversitätsflächen (Art. 73 LwG) und der Landschaftsqualitätsbeitrag (Art. 74 LwG) sollen unter dem Titel «Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft» in einen neuen Artikel 76a LwG integriert werden. Damit sollen Schnittstellen abgebaut, den Kantonen grössere Gestaltungsfreiheit im Umgang mit standort- und regionsspezifischen Herausforderungen gegeben und ein Beitrag zur besseren Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft geleistet werden. Im Rahmen der Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft sollen auch regionale Massnahmen im Bereich Ressourcenschutz unterstützt werden.

Beiträge zur Förderung einer standortangepassten Landwirtschaft werden insbesondere für Massnahmen zur Schliessung von regionalen Ziellücken im Umweltbereich ausgerichtet. Voraussetzung für die Ausrichtung dieser Beiträge ist das Vorliegen einer durch den Bund bewilligten regionalen landwirtschaftlichen Strategie (RLS). In der RLS müssen Ausgangslage, Ziele und Massnahmen in folgenden Themenbereichen beschrieben und aufeinander abgestimmt sein:

- *Biodiversität* auf überbetrieblicher Ebene: ausgehend von der bisherigen Praxis der Vernetzungsprojekte bzw. -beiträge sollen von den Kantonen bzw. Trägerschaften im Rahmen der RLS regional- bzw. standortspezifische Ziele (Arten, Flächen- bzw. Strukturziele) und entsprechende Massnahmen entwickelt und deren Umsetzung mit Direktzahlungen gefördert werden. Die Massnahmen sind auf die Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 LwG) abzustimmen (vgl. Ziff. 3.1.3.4). Dabei sind die Synergien mit der Erarbeitung der ökologischen Infrastruktur zu nutzen;
- *Landschaftsqualität*: ausgehend von der bisherigen Praxis in den Landschaftsqualitätsprojekten bzw. -beiträgen sollen von Kantonen und Trägerschaften im Rahmen der RLS Massnahmen zur Stärkung der Landschaftsqualität und von vielfältigen Kulturlandschaften entwickelt und deren Umsetzung mit Direktzahlungen gefördert werden.
- *Nachhaltige Ressourcennutzung*: mit Beiträgen für eine standortangepasste Landwirtschaft sollen Massnahmen zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und folglich zur Reduktion

---

[56] Vgl. Bericht «Natürliche Lebensgrundlagen und ressourceneffiziente Produktion. Aktualisierung der Ziele. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.4284 Bertschy vom 13. Dezember 2013» vom 9. Dezember 2016.

[57] Abgeschlossene Zwischenevaluationen, z.B. der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger et al., 2016) oder der Projekte zur Regionalen Entwicklung (Flury et al. 2018) fordern eine stärkere Nutzung von Synergien zwischen Förderinstrumenten auf regionaler Ebene. Die Stärkung einer stärker übersektoriell ausgerichteten Projektförderung entspricht ebenfalls eine Stossrichtung der Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete (P-LRB, 2015).

der Umweltbelastung unterstützt werden. Im Vordergrund stehen die Umweltbereiche Boden, Luft und Wasser. In Abgrenzung zum Ressourcenprogramm (Art. 77a/b LwG) stehen dabei Massnahmen im Vordergrund, deren Wirkung wissenschaftlich belegt und in der praktischen Anwendung erprobt sind, d.h. mit denen ein Wirkungsziel und nicht ein Lernziel verfolgt wird.

Mit der Integration dieser drei Themenbereiche wird gezielt eine standortangepasste Landwirtschaft gefördert (vgl. Definition in Box 7). Die überbetriebliche Förderung der Biodiversität und der Landschaftsqualität fördert die möglichst optimale Nutzung der standortspezifischen Potenziale. Bezüglich Ressourcennutzung wird bezweckt, die Emissionen aus der landwirtschaftlichen Produktion an die ökologische Tragfähigkeit eines Standorts anzupassen.

Bestehen in den drei Themenbereichen übergeordnete Konzepte, wie beispielsweise Vorgaben zur ökologischen Infrastruktur oder zur Luftreinhaltung, so sind diese in den RLS zu berücksichtigen.

Die in den RLS definierten Massnahmen werden durch Bund und Kantone gemeinsam finanziert, wobei der Bundesanteil maximal 70 % der ausgerichteten Beiträge beträgt. Die Projektdauer beträgt analog zu den heutigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekten 8 Jahre. Für den Vollzug der Massnahmen auf Ebene der beteiligten Betriebe sind die Kantone zuständig. Auf Ebene der teilnehmenden Regionen erfolgt ein Wirkungsmonitoring anhand themenspezifisch ausgewählter Zielindikatoren. Diese Zielindikatoren werden für die Messung der Zielerreichung auf regionaler Ebene am Ende der Projektdauer verwendet und bilden die Grundlage für die Bewilligung für eine weitere Laufzeit. Aufgrund der regional bestehenden Ziellücken im Umweltbereich ist es wichtig, dass schweizweit möglichst flächendeckend regionale landwirtschaftliche Strategien vorliegen. So kann sichergestellt werden, dass mit den Beiträgen für eine standortangepasste Landwirtschaft gezielt die regional wirkungsvollsten überbetrieblichen Massnahmen zur Standortanpassung der Landwirtschaft finanziert und umgesetzt werden können. Die finanziellen Anreize sind entsprechend zu bemessen (vgl. Ziff. 4.4.4).

Die Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft sollen ab 2025 ausgerichtet werden. Beiträge im Rahmen des heutigen Beitragssystems (Vernetzungsprojekte und Landschaftsqualitätsprojekte) werden demnach maximal bis Ende 2024 ausgerichtet. Noch laufende Projekte werden bis zu diesem Zeitpunkt nach bisherigem Recht weitergeführt (vgl. Übergangsbestimmung in Art. 187*e*). Damit kann ein geordneter Übergang von den heutigen projektbasierten Direktzahlungsbeiträgen zum neuen System sichergestellt werden. Zudem steht den Kantonen ausreichend Zeit für die Erarbeitung von RLS zur Verfügung und über den neuen Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe l LwG kann der Bund den Strategieerarbeitungsprozess auch finanziell unterstützen.

➔ Artikel 74 und 76a

3.1.3.8 Übergangsbeiträge

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit dem Übergangsbeitrag wurde der Wechsel zur Agrarpolitik 2014–2017 sozialverträglich ausgestaltet. 2014 haben die Kantone einmalig einen Basiswert für jeden landwirtschaftlichen Betrieb berechnet und damit die Differenz zwischen den Allgemeinen Direktzahlungen nach altem Recht und den Kulturlandschaftsbeiträgen (KLB) und Versorgungssicherheitsbeiträgen (VSB) für Ganzjahresbetriebe nach neuem Recht festgelegt. Die für den Übergangsbeitrag zur Verfügung gestellten Mittel entsprechen dem Kredit der Direktzahlungen abzüglich der Ausgaben für alle Beitragsarten (Kulturlandschaftsbeiträge, Versorgungssicherheitsbeiträge, Biodiversitätsbeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Produktionssystembeiträge, Ressourceneffizienzbeiträge) sowie den Ausgaben für Ressourceneffizienz- und Gewässerschutzprojekte.

Der jährlich ausbezahlte Übergangsbeitrag wird aufgrund des Verhältnisses der für den Übergangsbeitrag verfügbaren Mittel zur Summe der Basiswerte aller Betriebe festgelegt. Mit Einführung des Übergangsbeitrags erhielten die Betriebe Zeit, auf die Änderungen der AP zu reagieren und allenfalls ihre Betriebe anzupassen. Durch die steigende Teilnahme an den neu eingeführten Beiträgen ist die mit dem Übergangsbeitrag ausbezahlte Direktzahlungssumme in der Folge jährlich gesunken, soll aber insgesamt während 8 Jahren ausgerichtet werden. Der Zweck des bisherigen Übergangsbeitrags wird Ende 2021 erfüllt sein. Um auch den Übergang zur AP22+ sozialverträglich ausgestalten zu können, sollen jedoch weiterhin Übergangsbeiträge ausbezahlt werden.

Beantragte Neuregelung

Mit der Umgestaltung verschiedener Direktzahlungstypen sind keine Umverteilungen beabsichtigt. Gewisse Direktzahlungsveränderungen bei einem Teil der Betriebe sind jedoch zu erwarten. Die Übergangsbeiträge sollen deshalb zur Abfederung des einzelbetrieblichen Übergangs von der AP 14-17 zur AP22+ weitergeführt werden, um diese Direktzahlungsveränderungen teilweise aufzufangen. Ein weiterer Vorteil ist, dass die jährlich zunehmende Teilnahme der Bewirtschafter an bestehenden und an neuen Programmen leichter im Kredit Direktzahlungen zu handhaben ist und nicht jährlich Beitragsansätze geändert werden müssen. Es ist wie bei der AP 14-17 vorgesehen, einen einzelbetrieblichen Basiswert aufgrund der Differenz von Beiträgen nach altem und neuem Recht festzulegen. Der Bundesrat wird in der Direktzahlungsverordnung festlegen, wie der Basiswert je Betrieb genau ermittelt wird. Nach heutigem Kenntnisstand wird der Basiswert je Betrieb folgendermassen berechnet:

+ Versorgungssicherheitsbeiträge	nach altem Recht
+ Offenhaltungs-, Hang- und Steillagenbeiträge	nach altem Recht
- Versorgungssicherheitsbeiträge	neu ab AP22+
- Hangbeiträge	neu ab AP22+
= **Basiswert des Betriebs**	

Als Grundlage der Berechnungen sollen die Strukturdaten des ersten Beitragsjahres mit dem neuen System herangezogen werden (voraussichtlich 2022). Wie bisher soll der jährliche Übergangsbeitrag aufgrund des Verhältnisses der für Übergangsbeiträge verfügbaren Mittel zur Summe der Basiswerte aller Betriebe festgelegt werden. Der Bundesrat wird auch die Modalitäten für die neuen Übergangsbeiträge in der Direktzahlungsverordnung festlegen. Die bisherigen Einkommens- und Vermögenslimiten werden nicht weitergeführt, da die leistungsbezogenen Direktzahlungen seit 2014 (Umsetzung AP 14-17) nicht mehr aufgrund von Einkommen und Vermögen begrenzt sind.

➔ Artikel 77

3.1.4 Strukturverbesserung (5. Titel LwG)

3.1.4.1 Erweiterung der Massnahmen und Optimierung der Struktur im 5. Titel

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die heutige Förderung der Strukturverbesserungen ist durch eine Vielzahl von Massnahmen geprägt. Eine Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Jahr 2015 hat ergeben, dass derzeit unklar ist, mit welcher Strukturverbesserungsmassnahme welches Ziel verfolgt wird. Die EFK hat angeregt, diese fehlende Ziel-Massnahmen-Transparenz bei der nächsten Gesetzesanpassung zu beheben.

Die EFK empfiehlt weiter, eine explizite gesetzliche Grundlage zu schaffen, um Investitionen mit positivem Effekt auf die Umwelt unterstützten zu können. Heute werden bereits gewisse Massnahmen, wie Harnrinnen zur Ammoniakminderung oder Waschplätze für die Reinigung von Feldspritzen, mit Investitionshilfen gefördert. Weitere könnten in Zukunft aus nachfolgendem Grund hinzukommen: In den letzten Jahren fand eine rasche Entwicklung im Bereich der digitalen Technologie statt (z.B. Remote Sensing, GPS- oder Kamera-gesteuerte Hackgeräte, Elektro-Traktor). Diese Entwicklung brachte (und bringt) für die Landwirtschaft Anwendungen hervor, welche die Leistungserbringung im Bereich Umwelt, Tiergesundheit, Wirtschaftlichkeit und betriebliche Effizienz verbessern und daher förderwürdig erscheinen.

Beantragte Neuregelung

Da in Artikel 87 LwG die heutigen Zielsetzungen der Strukturverbesserungen nur teilweise wiedergegeben sind, sollen diese aktualisiert werden. Zudem soll ein neuer Artikel 87*a* LwG geschaffen werden, der einleitend definiert, welche Massnahmenkategorien mit den Strukturverbesserungen unterstützt werden. Die Massnahmenkategorien sind so strukturiert, dass einzelne Massnahmen mit gleicher Zielsetzung der jeweils gleichen Kategorie zugeordnet werden. Damit wird die Grundlage für eine verbesserte Ziel-Massnahmen-Transparenz geschaffen. Die Einführung von Artikel 87a ermöglicht zudem die Streichung von später folgenden Artikeln im 5. Titel des LwG (u.a. Art. 94 und 107a). Zudem werden

die im Rahmen der Ziel-Massnahmen-Transparenz vorgeschlagenen Anpassungen von Artikel 87 und Artikel 87a LwG zum Anlass genommen, um die Systematik im 5. Titel des LwG zu verbessern.

Die bisherigen Fördertatbestände bleiben durch die Neuregelung grundsätzlich unverändert. Folglich sind die Anpassungen – abgesehen von den zwei nachfolgend erläuterten Punkten – materiell nicht relevant. Die zwei bedeutsamen Anpassungen beziehen sich auf die in Artikel 87a Absatz 1 aufgeführten Buchstaben d und h: Diese ermöglichen gegenüber heute auf Verordnungsstufe zwei materielle Ergänzungen:

Im Kontext der Massnahmenkategorie «Basisinfrastrukturen» (Artikel 87*a* Absatz 1 Buchstabe d) wird gegenwärtig mittels einer Bedarfsanalyse geprüft werden, ob – neben der Strom- und Wasserversorgung – neu auch die Versorgung der Betriebe mit Breitbandanschluss förderwürdig ist. Die Zielsetzung dieser Massnahme bestünde darin, dass landwirtschaftliche Betriebe auch in abgelegenen bzw. unterversorgten[58] Gebieten das Potential technologischer Neuerungen im Bereich der Produktion (z.B. umwelt- und tierfreundliche Technologie), der Vermarktung, der Betriebsorganisation wie auch im Bereich der Agrardaten-Administration (Barto) nutzen können.

Zweitens soll mit Artikel 87*a* Absatz 1 Buchstabe h die Grundlage geschaffen werden, künftig auch bauliche Massnahmen, Einrichtungen und technologische Anwendungen zu unterstützen, wenn sie zur Förderung des Tierwohls und der Tiergesundheit und zur Vermeidung negativer Umwelteffekte beitragen. Damit wird einerseits die Rechtsgrundlage für bereits heute geförderte Massnahmen wie Harnrinne und Waschplatz konkretisiert. Andererseits erhält der Bundesrat damit die Möglichkeit, auch bei anderen Investitionen mit positivem Einfluss auf Umwelt und Tiergesundheit Investitionshilfen zu gewähren. Dies ist insbesondere für ressourcenschonende Techniken vorgesehen, die bisher im Rahmen von Ressourceneffizienzbeiträgen (Art. 76 LwG) unterstützt wurden. Zudem soll damit aber auch das grosse Potenzial der Digitalisierung, insbesondere zur weiteren Reduktion der Umweltbelastung aber auch im Bereich Agrardaten-Administration gezielt genutzt werden.

Die erwähnten Anpassungen haben zur Folge, dass im 5. Titel mehrere Artikel Anpassungen erfahren oder gestrichen werden können.

➔ Artikel 87 und 87*a*, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 96a, 97*a*, 98, 105, 106, 107 und 107*a*

3.1.4.2 Wirtschaftlichkeitsprüfung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Investitionshilfen unterstützen die Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebe und Infrastrukturen an die sich ändernden Rahmenbedingungen und Anforderungen. Mit dem Instrument wird das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit einer nachhaltig produzierenden Landwirtschaft zu stärken. Die Mittel werden zu einem grossen Teil im Berg- und Hügelgebiet eingesetzt und leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum.

Mit einer stärkeren Marktausrichtung gewinnen die Wirtschaftlichkeit, Widerstandsfähigkeit und Entschuldung der landwirtschaftlichen Betriebe an Bedeutung. In diesem Kontext muss sich die Regelung bei der Beurteilung von einzelbetrieblichen Investitionen auf drei Hauptkriterien fokussieren: die Finanzierbarkeit (inkl. minimaler Eigenmittelanteil), die finanzielle Tragbarkeit (inkl. Risikobeurteilung der Investition) und die Zweckmässigkeit der Investition in Bezug auf die strategische Ausrichtung des Betriebes. Mit der heutigen Regelung wird die Frage der Wirtschaftlichkeit der Betriebe nicht beurteilt. Mit einer expliziten Forderung der Wirtschaftlichkeit soll die Investitionstätigkeit der Betriebe noch stärker auf die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden. So können bestmögliche Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Betriebe auch in Zukunft die finanziellen Ressourcen haben, um zukunftsausgerichtete Investitionen zu tätigen und so agil auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

[58] bezüglich der durch den Service Public zur Verfügung gestellten Datenübertragungsrate

Beantragte Neuregelung

Auf der Suche nach einem geeigneten Indikator für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit wurden verschiedene Varianten geprüft. Um den administrativen Aufwand zu beschränken und die verschiedenen Abgrenzungsfragen der Einnahmen und Kosten zu beseitigen, wurde die Fähigkeit der Rückzahlung des Fremdkapitals des Betriebs als Indikator für die Wirtschaftlichkeit gewählt. Dabei sollen nur Betriebe unterstützt werden, die ihr gesamtes betriebliches Fremdkapital innert 30 Jahren[59] (3.33 % pro Jahr) zurückzahlen können. Für diese Beurteilung ist eine Mitteflussrechnung mit einem Planungshorizont von mindestens fünf Jahren zu verwenden (analog heutiger Regelung in der Strukturverbesserungsverordnung). Der in der Mittelflussrechnung ausgewiesenen Cashflow[60] (Durchschnitt von mindestens fünf Jahren) muss grösser sein als 3.33 % des Fremdkapitals.

Wirtschaftlich handelnde Betriebe haben die Fähigkeit, investiertes Fremdkapital rasch zurückzuzahlen. Eine effektive Rückzahlung des Fremdkapitals innert 30 Jahren wird nicht gefordert, wobei die Rückzahlungsfrist für Investitionskredite von längstens 20 Jahren unverändert bestehen bleibt. Der Betriebsleiter oder Betriebsleiterin sollen die Entscheidungsfreiheit haben, ihren erwirtschafteten Cashflow effektiv zur Rückzahlung des Fremdkapitals zu verwenden oder diesen anderweitig einzusetzen (Ersparnisse, Investitionen). Bei einem erneuten Gesuch um Investitionshilfen wird die Wirtschaftlichkeit wieder nach dem gleichen Vorgehen geprüft.

Die Rückzahlungsfrist des Fremdkapitals soll in allen Zonen gleich sein. Eine Spezialregelung für das Berggebiet ist nicht notwendig, da die Erschwerniskosten für Ökonomiegebäude von raufutterverzehrenden Nutztieren durch die Gewährung von Beiträgen bereits anteilsmässig abgegolten werden. Die Ergebnisse der zentralen Auswertung von Agroscope zeigen zudem, dass Betriebe im Berggebiet einen besseren Verschuldungsfaktor (netto Fremdkapital / Cashflow) als im Talgebiet ausweisen.

Die Verschärfung der Gesuchbeurteilung schliesst Betriebe mit einer hohen Verschuldung im Verhältnis zur generierten Wertschöpfung (Cashflow) von Investitionshilfen aus. Die Massnahme leistet damit einen positiven Beitrag zur Entschuldung der Landwirtschaft.

➔ Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe b

3.1.4.3 Abschaffung Investitionskredite für Wohngebäude

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die heutige Gesetzgebung (Art. 106 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. c LwG) ermöglicht die Gewährung von zinslosen und innerhalb von maximal 18 Jahren rückzahlbaren Investitionskrediten im Umfang von maximal 200 000 Franken pro Betrieb an Wohngebäude (Betriebsleiterwohnung und Altenteil), wobei davon höchstens 160 000 Franken für die Betriebsleiterwohnung ausgerichtet werden. Von 2013 bis 2017 wurden jährlich für über 50 Millionen Franken Investitionskredite (19,5 % der insgesamt gewährten Investitionskredite) an durchschnittlich 380 Betriebe (22,5 % aller Gesuche) für Wohnbauten gewährt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirkung der von 2013-2015 gewährten Investitionshilfen durchgeführt. In ihrem Schlussbericht empfiehlt die EFK, die Produktivität der geförderten Investitionen konsequenter zu berücksichtigen und zu diesem Zweck zu prüfen, ob Investitionskredite für Wohngebäude beibehalten werden sollen.

Die heutige Regelung im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) beschränkt die Finanzierungsmöglichkeiten der Betriebe mit verzinslichen Grundpfandschulden mit einer Belastungsgrenze. Die Belastungsgrenze entspricht dem um 35 % erhöhten landwirtschaftlichen Ertragswert. Die Schätzungsanleitung des landwirtschaftlichen Ertragswertes wurde revidiert und trat auf den 1. April 2018 in Kraft. Mit der Revision wurde die Bewertung des landwirtschaftlichen Wohnraums dahingehend angepasst, dass bei landwirtschaftlichen Gewerben die Betriebsleiterwohnung landwirtschaftlich und alle weiteren Wohnungen nichtlandwirtschaftlich bewertet werden. Bis am 31. März 2018 wurde im Mittel

---

[59] Abschreibungsdauer: Wohngebäude: 50 Jahre (Wertniveau 41%); Ökonomiegebäude mit festen Einrichtungen: 25 Jahre (Wertniveau: 40%); Boden: keine Abschreibung (Wertniveau 19%); Wertniveau gemäss landwirtschaftlicher Schätzungsanleitung.

[60] Vgl. S. Aubert (2005), Betriebswirtschaftliche Begriffe im Agrarbereich, Landwirtschaftliche Lehrmittelzentrale Zollikofen

der Betriebe zirka ein Drittel des Altenteils landwirtschaftlich bewertet. Die nichtlandwirtschaftliche Bewertung des ganzen Altenteils ergibt einen höheren Ertragswert als bis anhin und erleichtert dadurch deren Finanzierung. Bei der landwirtschaftlich bewerteten Betriebsleiterwohnung entspricht die Belastungsgrenze zirka 40 % ihres Substanzwertes (Baukosten unter Berücksichtigung von Alter und Zustand). Somit entsteht ein Finanzierungsdefizit. Bis anhin konnte ein Teil dieses Finanzierungsdefizites durch die Gewährung von Investitionskrediten gedeckt werden, da diese von der Belastungsgrenze ausgenommen sind. Mit der geplanten Anpassung der Belastungsgrenze (vgl. Ziffer 3.2.5) sind Investitionskredite zur Finanzierung der Betriebsleiterwohnung nicht mehr nötig.

Beantragte Neuregelung

Da die Wohnbauförderung höchstens einen indirekten Bezug zur landwirtschaftlichen Produktion hat und nicht direkt zur Erfüllung eines Verfassungsauftrages beiträgt, sollen Investitionskredite an landwirtschaftliche Wohngebäude aufgehoben werden. Die Finanzierbarkeit von landwirtschaftlichem Wohnraum ist weiterhin sichergestellt, da parallel dazu auch die Belastungsgrenze angepasst werden soll. Die durch die Aufhebung der Investitionskredite für landwirtschaftliche Wohngebäude freiwerdenden Mittel im Fonds de Roulement (50 Mio. CHF pro Jahr) sollen künftig für Massnahmen eingesetzt werden, die die Wertschöpfung der Betriebe verbessern und deren unternehmerischen Spielraum erhöhen. Dadurch kann insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verbessert werden.

➔ Artikel 106

3.1.4.4 Förderung regionaler landwirtschaftlicher Strategien

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit der finanziellen Unterstützung von Tiefbaumassnahmen und Projekten zur regionalen Entwicklung im Rahmen der Strukturverbesserungen tragen Bund und Kantone zur Stärkung der ländlichen Räume, dem Erhalt der Produktionskapazität und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei. Von besonderer Bedeutung in diesen Räumen sind die Infrastrukturanlagen. Die gesetzgeberischen, gesellschaftlichen und ökologischen Anforderungen an die Infrastrukturentwicklung in den ländlichen Räumen und dem Berggebiet[61] haben in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Dadurch sind auch die Planungskosten laufend gestiegen. Für eine substanzielle Beteiligung des Bundes an den Planungskosten fehlt derzeit eine gesetzliche Grundlage. Auch die Erarbeitung der neu geplanten regionalen landwirtschaftlichen Strategien (vgl. Art. 76a LwG) kann auf Basis der derzeitigen Gesetzesgrundlage nicht mit Beiträgen unterstützt werden.

Beantragte Neuregelung

Zur finanziellen Unterstützung der Kantone bei der Erarbeitung von regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a LwG) soll in Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe l eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese regionalen landwirtschaftlichen Strategien sollen neben den unter Artikel 76a LwG angesprochenen Themenbereichen auch land- und regionalwirtschaftlichen Strukturen sowie den Zustand der ländlichen Infrastruktur berücksichtigen (vgl. Erläuterungen zu Art. 76a). Auch die Erarbeitung weiterer betriebsübergreifender und strategischer Planungsprodukte wie beispielsweise solche für die langfristige Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Infrastrukturen soll unterstützt werden. So können die Anzahl und der Zustand der bestehenden landwirtschaftlichen Anlagen beschrieben und der zukünftige Erneuerungsbedarf abgeschätzt werden. Dies trägt dazu bei, dass landwirtschaftliche Infrastrukturen langfristig erhalten bleiben und gezielt im Hinblick auf langfristige Ziele der Land- und Ernährungswirtschaft in einer Region weiterentwickelt werden. Beitragsberechtigt sollen Planungsleistungen von Dritten im Rahmen von komplexen Planung- und Strategieentwicklungsprozessen sein. Erfahrungen im Rahmen der Agrarpolitik 14-17 haben gezeigt, dass die Bereitstellung ausreichender finanzieller Ressourcen für eine externe fachliche Begleitung komplexer Prozesse (z.B. bei der Erarbeitung der Landschaftsqualitätsprojekte) notwendig ist.

➔ Artikel 87*a Absatz 1 Buchstabe l*

---

[61] Vgl. Bericht des Bundesrats zur Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete vom 18.02.2015, namentlich Herausforderungen 4 und 5.

3.1.5 Forschung und Beratung sowie Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (6. Titel LwG)

3.1.5.1 Grundlage für die Erarbeitung, die Verwertung und den Austausch von Wissen

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Gemäss dem aktuellen Grundsatzartikel (Art. 113 LwG) unterstützt der Bund die Landwirtschaft durch die Erarbeitung und Weitergabe von Wissen in ihrem Bestreben, rationell und nachhaltig zu produzieren. Der Begriff «Weitergabe von Wissen» ist nicht mehr aktuell. Zudem besagt der Artikel, dass der Bund die Landwirtschaft nur durch *eigene* Erarbeitung und Weitergabe von Wissen unterstützt. Dies widerspricht der Förderung von nicht dem Bund zugehörenden Institutionen gemäss den Kapiteln 1a (Forschung), Kapitel 2a (Beratung) und Kapitel 3 (Pflanzen- und Tierzucht sowie genetische Ressourcen). Aufgrund der aktuellen Formulierung des Grundsatzartikels fehlt dem Bund zudem die Möglichkeit, die für die Ausschöpfung des Innovationspotenzials in der Land- und Ernährungswirtschaft wichtige Verwertung von neuem Wissen zu fördern. Unter Verwertung von Wissen wird die Aufgabe verstanden, ausgehend von Forschungsergebnissen neue Produkte, Verfahren, Prozesse und Dienstleistungen zu entwickeln. Voraussetzung für eine erfolgreiche Verwertung ist eine gute Vernetzung im Sinne einer effektiven und effizienten Koordination und Kooperation der relevanten Akteure des LIWIS (Forschung, Bildung, Beratung, land- und ernährungswirtschaftliche Praxis) und die systematische Durchführung von Pilot- und Demonstrationsprojekten im Hinblick auf eine rasche und effiziente Umsetzung von neuem Wissen in der Praxis. Beides wird heute zu wenig konsequent gemacht.

Beantragte Neuregelung

Die Neuformulierung des Grundsatzartikels (Art. 113 LwG) erlaubt eine Modernisierung der verwendeten Terminologie. Der Begriff «Weitergabe von Wissen», welcher für einen einseitigen und heute als wenig effektiv anerkannten einseitigen Transfer von Wissen von der Forschung zur Praxis steht, soll durch den Begriff «Austausch von Wissen» ersetzt werden. Mit diesem Begriff wird betont, dass der Bund den gegenseitigen Transfer von Wissen zwischen Forschung und Praxis fördern will. Weiter wird die Möglichkeit der Förderung von nicht dem Bund zugehörenden Institutionen auch im Grundsatzartikel festgehalten. Ausserdem wird die Grundlage für die Unterstützung der Verwertung von neuem Wissen geschaffen. Die konkreten Massnahmen dazu werden im 2. Kapitel (Art. 118, 119 und 120) definiert. Die erfolgreiche Verwertung ist eine zentrale Voraussetzung, damit das Innovationspotenzial rasch und erfolgreich ausgeschöpft werden kann. Eine erfolgreiche Verwertung bedeutet auch, dass Forschungsgelder effektiv und effizient eingesetzt sind.

In Übereinstimmung mit der entsprechenden Ergänzung in Artikel 2 wird zudem der Begriff «Landwirtschaft» durch «Land- und Ernährungswirtschaft» ersetzt.

➔ Artikel 113

3.1.5.2 Landwirtschaftliche Forschung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Der Bund fördert nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1) die Forschung und die Innovation. Dazu gehört gemäss Artikel 116 die Möglichkeit zur Erteilung von Forschungsaufträgen und zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit nicht dem Bund zugehörenden Institutionen sowie die Unterstützung von Versuchen und Untersuchungen von Organisationen mit Finanzhilfen.

Beantragte Neuregelung

Die vorgeschlagene Neuformulierung von Artikel 116 bezweckt eine Verbesserung der Gliederung und hat keine materiellen Konsequenzen.

➔ Artikel 116 LwG

3.1.5.3 Förderung der Vernetzung von Wissen

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Beim Transfer von neu erarbeitetem Wissen in die Praxis der Land- und Ernährungswirtschaft bestehen heute Defizite. Nicht in allen Fällen wird neues Wissen konsequent an die Praxis weitergegeben resp. es geschieht mit unnötiger zeitlicher Verzögerung. Zudem ist neues Wissen aus der Forschung nicht immer direkt in der Praxis umsetzbar. Unzulänglicher Wissensaustausch und fehlende Entwicklungsschritte sind einem innovativen Sektor abträglich. Mit zwei Massnahmen wird die Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund die Verwertung von neuem Wissen gezielter fördern kann (vgl. nachfolgend Art. 118 und Art. 119). Damit trägt er dazu bei, dass neues Wissen konsequenter und auch schneller in der Praxis zur Anwendung gelangt, was für einen innovativen Sektor von grosser Bedeutung ist. Gleichzeitig wird damit auch die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Forschungsmittel verbessert.

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Verwertung von neuem Wissen ist die Vernetzung der Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft mit Forschung, Bildung und Beratung. Es gibt zwar heute bereits Anstrengungen in diese Richtung, allerdings sind in den bestehenden Netzwerken entweder nicht alle Stufen der Wertschöpfungskette ausreichend gut vertreten oder es wird nicht die ganze Schweiz abgedeckt.

Mit Demonstrationsprojekten werden neue Technologien/Methoden/Prozesse/Dienstleistungen in einem realen Umfeld der breiteren Praxis/Öffentlichkeit bekannt gemacht. Mithilfe von Pilotprojekten können vor der Markteinführung bzw. Verbreitung in der Praxis wichtige umsetzungsrelevante (technische, wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche) Erkenntnisse gewonnen werden, die im Labor nicht erlangt werden können. Damit sollen die Erfolgsaussichten erhöht werden.

Die Bedeutung von Pilot- und Demonstrationsprojekten wird in Zukunft insbesondere auch im Hinblick auf die zunehmende Digitalisierung der Landwirtschaft (Einsatz von Drohnen, Satelliten, unbemannten Fahrzeugen, etc.) zunehmen. Die Innosuisse fördert Innovationsprojekte, bei denen Forschung und Wirtschaftspartner zusammenarbeiten. Insbesondere für die Bewältigung von Herausforderungen im Bereich Ressourcenschonung und -effizienz fehlen in der Landwirtschaft jedoch oft die Wirtschaftspartner. Entsprechend kann sie nur beschränkt von der entsprechenden Förderung profitieren.

Beantragte Neuregelung

Mit Artikel 118 Absatz 1 wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Bund die schweizweite Vernetzung aller Akteure des Sektors mit Forschung, Bildung und Beratung wie auch entsprechende einzelne Projekte finanziell unterstützen kann. Mit einer daraus resultierenden umfassenderen Vernetzung kann Wissen konsequenter und schneller ausgetauscht werden, weil die Akteure sich besser koordinieren und Kooperationen eingehen. Insgesamt wird damit das LIWIS und dessen Effektivität und Effizienz gestärkt.

Mit Artikel 118 Absatz 2 und 3 erhält der Bund zudem neu die Möglichkeit, Pilot- und Demonstrationsprojekte zu unterstützen. Damit kann er im Rahmen des LwG eine Lücke schliessen, welche bei den Förderinstrumenten der Innosuisse besteht. Die Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsprojekten erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass neues Wissen in der Praxis angewendet wird und ist damit ein wichtiges Instrument der Innovationsförderung. Damit wird auch die Effektivität und Effizienz der eingesetzten Forschungsmittel verbessert.

➔ Artikel 118

3.1.5.4 Aufbau von Kompetenz- und Innovationsnetzwerken

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Eine wichtige Massnahme für die Stärkung des Austauschs und der Verwertung von neuem Wissen ist die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure in Netzwerken. Diese vernetzen, bereiten neues Wissen auf und koordinieren, begleiten, optimieren und evaluieren den Wissensaustausch zwischen Forschung, Bildung, Beratung und Praxis. Damit sensibilisieren und unterstützen sie die land- und ernährungswirt-

schaftliche Praxis bei der Erschliessung der technologischen und wirtschaftlichen Potenziale. Technologische, organisatorische und arbeitsgestaltende Kompetenzen der Akteure und deren Kooperation werden gestärkt.

Die Akteure schaffen durch ihre gemeinsame Tätigkeit Mehrwerte für die Praxis. In der Regel sind solche Netzwerke als Kompetenzzentren zusammengefasst. Diese können aber stark unterschiedliche Formen haben, sei es in der Rechtspersönlichkeit, in der Aufbauorganisation und in der Ausgestaltung mit eigenen Infrastrukturen.

Gegenwärtig fehlt die gesetzliche Grundlage für die explizite, nicht bloss projektbezogene Unterstützung solcher Netzwerke.

Beantragte Neuregelung

- Mit Artikel 119 Absatz 1 wird die Grundlage für die finanzielle Unterstützung von neuen oder bestehenden Kompetenz- und Innovationsnetzwerken durch den Bund geschaffen. Darin werden Lösungsansätze für die Bewältigung technischer, ökologischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Herausforderungen in einer für die land- und ernährungswirtschaftliche Praxis geeigneten Weise erschlossen, koordiniert, praxisorientiert aufbereitet und zielgruppengerecht vermittelt. Die Akteure werden damit zu eigenständigen und innovativen Umsetzungen angeregt und unterstützt. Aufgrund von Bedarfsanalysen des Bundes sollen für das landwirtschaftliche Innovations- und Wissenssystem vor allem in folgenden Themenbereichen Netzwerke aufgebaut werden:
- Pflanzenzüchtung: In der «Strategie Pflanzenzüchtung 2050» des WBF[62] wurde die «Kooperation der Akteure» als eines der wichtigsten Handlungsfelder identifiziert, die dem Bund zur Mitgestaltung der Pflanzenzüchtung zur Verfügung stehen, um die in der Strategie angestrebten Ziele zu erreichen. Es wurden signifikante Defizite in diesem Bereich erkannt, die durch den Aufbau eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes behoben werden sollen. Ausgehend von einer Bedarfsanalyse wurde von den wichtigsten Akteuren eine Leistungslücke im Bereich Implementierung von neuen Erkenntnissen und Methoden in die praktische Züchtung festgestellt. Als wichtigste Aufgabe soll dem Netzwerk daher die Stärkung der Implementierung übertragen werden. Insgesamt soll es folgende Ziele verfolgen: den Wissensaustausch zwischen Forschung und Praxis und die Kompetenzen der schweizerischen Züchtungsunternehmen stärken, die Umsetzung von Erkenntnissen aus der Züchtungsforschung in die angewandte Züchtung fördern, die Aus- und Weiterbildung im Bereich Pflanzenzüchtung unterstützen und aktiv über das Thema Pflanzenzüchtung informieren. Das Netzwerk soll selbst nicht Teil des Marktes sein, sondern die bereits vorhandenen Strukturen und Akteure unterstützen. Es besteht somit keine Konkurrenz zu bestehenden Akteuren. Die wichtigsten Partner sind Züchtungsunternehmen, Forschungseinrichtungen sowie Akteure der Wertschöpfungskette. Das Kompetenz- und Innovationsnetzwerk für Pflanzenzüchtung soll dazu beitragen, die Verfügbarkeit sowie den Zugang der Schweizer Landwirtschaft zu den neusten, verbesserten Sorten langfristig zu gewährleisten und damit die nachhaltige Pflanzenproduktion zu fördern.
- Tierzucht: Im Rahmen der Arbeiten zur «Strategie Tierzucht 2030» wurde die Notwendigkeit eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerks für Tierzucht aufgezeigt. Dieses Netzwerk soll in erster Linie auf bestehenden Strukturen aufgebaut werden sowie die gezielte Vernetzung und Verwertung von Wissen vorantreiben. Bestehende Organisationen beispielsweise im Bereich Rindvieh- und Schweinezucht mit ihren eigenen Forschungsbereichen sollen die Netzwerkpartner bilden. Das Netzwerk soll enge Beziehungen und Datenaustausch mit den Forschungsinstitutionen (Agroscope [Gestüt], FiBL, HAFL, ETH, Universitäten) unterhalten. Ziel ist es, den anerkannten Zuchtorganisationen den Zugang zu Technologien zu erleichtern und ihre Innovationskapazität zu erweitern. Als Option soll auch die Nutzung von Synergien mit einem Kompetenz- und Innovationsnetzwerk für Tiergesundheit geprüft werden.
- Nutztiergesundheit: Mit der Schaffung eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes für Nutztiergesundheit soll ein schneller und koordinierter Transfer von neuem Wissen zu den tierärztlichen und landwirtschaftlichen Behörden sowie in die Praxis sichergestellt werden. Dies ist eine

[62] https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzliche-produktion/pflanzenzuechtung.html

grundlegende Voraussetzung, um die neuen Herausforderungen der Tierproduktion, insbesondere die Bekämpfung der Antibiotikaresistenzen, durch eine umfassende und moderne Gesundheitsförderung und Prävention zu bewältigen.

- Boden: Bei der Siedlungs- und Infrastrukturplanung wird bis anhin die Qualität des zu überbauenden Bodens ungenügend berücksichtigt, da entsprechende Bodeninformationen wie auch die Sensibilisierung der Akteure häufig fehlen. Aus diesem Grund soll ein Kompetenzzentrum Boden aufgebaut werden. Auch der Aktionsplan Strategie Biodiversität des Bundesrates fordert den Aufbau eines nationalen Kompetenzzentrums Boden zur Verwaltung und Bereitstellung von Bodeninformationen. Das Kompetenzzentrum Boden soll sich der Vereinheitlichung und Aktualisierung von Methoden zur Erhebung von Bodeninformationen, Koordination bei anstehenden Bodenkartierungen in der Schweiz, Sammlungen und Bereitstellung von erhobenen Daten sowie der Beratung der Kantone widmen. Dadurch wird ein schweizweites kosteneffizientes und optimiertes Vorgehen gewährleistet und der Rückstand der Schweiz im Bereich Bodeninformationen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern aufgeholt.

Der Betrieb des Gestüts als Kompetenzzentrum für die Pferdezucht ist aktuell in Artikel 147 des LwG geregelt. Die Aufgaben am Standort Avenches haben sich jedoch in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Neue Aufgaben sind dazu gekommen. Vor allem der Bereich Forschung über die Haltung von Pferden (Ethologie) sowie die Verwertung von Wissen zum Thema Pferd in der Landwirtschaft haben stark an Bedeutung zugenommen. Dies steht auch im Zusammenhang mit der starken Verlagerung der Bedeutung des Pferdes in der Landwirtschaft von der Zucht in die Haltung. Weil sich die Aufgaben des Gestüts in den letzten Jahren in die Bereiche Haltung und Verwertung von Wissen verlagert haben, werden die Bestimmungen zum Gestüt in Art. 147 LwG aufgehoben und neu im neuen Artikel 119 als Absatz 2 aufgeführt. Für die Bereiche Pferdezucht und -haltung sollen künftig die konkreten Aufgaben des Gestüts auf Verordnungsstufe aufgeführt werden. Damit wird auch dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Feller (17.461 Pa. Iv. Feller. Erwähnung der Aufgaben des Schweizer Nationalgestüts im Gesetz) teilweise Rechnung getragen.

➔ Artikel 119

3.1.5.5 Förderung der Tierzucht

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Eine wesentliche Voraussetzung für eine kostengünstige und qualitativ hochstehende Erzeugung tierischer Produkte sind gesunde und widerstandsfähige Tiere, die über ein genetisches Leistungspotenzial verfügen, das der natürlichen Umgebung, in der sie leben, entspricht und das den wirtschaftlichen Bedingungen des Marktes Rechnung trägt. Unter dem Aspekt vermehrt ökologisch ausgerichteter Produktion gewinnen funktionelle Merkmale oder Fitnessmerkmale wie Gesundheit, Vitalität, Robustheit, Widerstandskraft, Fruchtbarkeit usw. vermehrt an Bedeutung. Die staatliche Zuchtförderung soll eine eigenständige Tierzucht auf den bäuerlichen Betrieben sicherstellen, damit die spezifische Nachfrage der inländischen Konsumenten befriedigt werden kann.

In der Tierzuchtverordnung vom 31. Oktober 2012 (TZV; SR 916.310) sind neben den Anforderungen für die Anerkennung als Zuchtorganisation die Beiträge für die verschiedenen züchterischen Massnahmen festgehalten. Die Bundesbeiträge werden zur Verbesserung der Grundlagen im Bereich Zucht von Tieren in einem Herdebuch (reine Rassen) ausgerichtet.

Die Beiträge für klassische züchterische Massnahmen (Herdebuchführung und Leistungsprüfungen) werden für alle Rassen einer Tiergattung gleich angesetzt, also unabhängig von einem allfälligen Gefährdungsstatus der Rasse oder Grad der Eigenständigkeit des Zuchtprogramms. Die Tierzuchtbeiträge des Bundes für reinrassige Nutztiere sollen es den staatlich anerkannten Zuchtorganisationen ermöglichen, ihre züchterischen Dienstleistungen den Nutztierzüchtern zu möglichst attraktiven Tarifen anzubieten. Beiträge für klassische züchterische Massnahmen werden ebenso an erhaltenswerte Schweizer Rassen ausgerichtet. Damit wird gewährleistet, dass auch innerhalb der Schweizer Rassen Herdebuchführung und Leistungsprüfungen zur Produktion von geeigneten Tieren stattfinden.

Erhaltungsmassnahmen sind komplementär zu den klassischen tierzüchterischen Aktivitäten. Mit der Ratifikation der Biodiversitätskonvention (CBD) 1992, hat sich die Schweiz zum Schutz der vorhandenen Biodiversität und somit auch zum Schutz von Schweizer Rassen verpflichtet. Neben den herkömmlichen Beiträgen für tierzüchterische Massnahmen, die allen anerkannten Zuchtorganisationen in der Schweiz zustehen, haben anerkannte Organisationen zusätzlich die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung zur Erhaltung von Schweizer Rassen zu beantragen. In der Schweiz fehlt bis anhin ein Monitoringsystem für die regelmässige Überwachung der wichtigsten Entwicklungen von tiergenetischen Ressourcen.

Im Rahmen der Strategie Tierzucht 2030, welche im 2017 unter Einbezug von externen Fachexpertinnen und -experten ausgearbeitet wurde, konnte aufgezeigt werden, dass im Bereich Förderung der Schweizer Tierzucht durch den Bund wie auch durch die privaten Akteure Handlungs- und Anpassungsbedarf besteht. Aus Sicht des Bundes entsprechen die Gesetzes- und Verordnungstexte im Bereich der Tierzucht in ihrer aktuellen Form nicht mehr den zukünftigen Erfordernissen. Die Zucht von landwirtschaftlichen Nutztieren in der Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten einen substanziellen Wandel durchlaufen. Der technische Fortschritt wirkt sich auch auf die Strukturen der Tierzucht aus. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll dieser Entwicklung nun Rechnung getragen werden.

Beantragte Neuregelung

Mit Fördermassnahmen des Bundes soll es den Zuchtorganisationen weiterhin möglich bleiben, ihre Rassen züchterisch zu bearbeiten. In der Ausrichtung ihrer Zuchtprogramme sind die Zuchtorganisationen weitgehend frei, die Handlungsfelder «auf marktgerechte Nahrungsmittelproduktion», «auf die Erhaltung der tiergenetischen Ressourcen» und auf «Vitalität im ländlichen Raum» nach den eigenen Bedürfnissen zu gewichten. Dabei legt der Bund Wert darauf, dass sich die Tierzucht an den drei Pfeilern der Nachhaltigkeit ausrichtet: Wirtschaftlichkeit, Ökologie und Soziales.

Die Schweiz wird im Tierzuchtbereich auch weiterhin den diversen internationalen Verpflichtungen nachkommen. Mit dem bilateralen Agrarabkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft wurde eine Äquivalenz mit der europäischen Tierzuchtgesetzgebung vereinbart. Die Schweizerische Tierzuchtgesetzgebung richtet sich seither nach diesen Rechtsvorschriften. Dies betrifft insbesondere die Anerkennung von Zuchtorganisationen, das Ausstellen von Abstammungsdokumenten sowie das Inverkehrbringen von Zuchttieren. Diesbezüglich sind keine Neuregelungen vorgesehen.

Bei der finanziellen Unterstützung der züchterischen Massnahmen durch den Bund ist die Schweiz hingegen frei, wie sie ihr Fördersystem ausgestaltet. In Artikel 141 soll neu geregelt werden, welche züchterischen Massnahmen zukünftig gefördert werden und welches die Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund sind. Neu werden für züchterische Massnahmen Beiträge ausbezahlt, wenn das Zuchtprogramm die Wirtschaftlichkeit, die Produktequalität, die Ressourceneffizienz, die Umweltwirkungen, die Tiergesundheit und das Tierwohl gebührend berücksichtigt.

Die züchterischen Massnahmen zur Erhaltung der Schweizer Rassen und deren genetischen Vielfalt (vgl. (Art. 141 Abs. 3 Bst. b LwG) umfassen zwei Bereiche: die In-situ-Erhaltung und die Kryokonservierung (Ex-situ-Erhaltung). Neben den Projekten zur Erhaltung von Schweizer Rassen, welche bereits heute durch den Bund finanziell unterstützt werden, sollen auf Verordnungsstufe in Analogie zu den heutigen Beiträgen zur Erhaltung der Freibergerrasse Beiträge für sämtliche erhaltenswerten Schweizer Rassen eingeführt werden. Die Beiträge sollen insbesondere an Tiere von kritischen und besonders gefährdeten Schweizer Rassen ausbezahlt werden. Die Gesamtsumme der Beiträge für Erhaltungsmassnahmen soll beibehalten oder zulasten der übrigen Beiträge für die Tierzucht leicht erhöht werden. Um den Gefährdungsstatus der erhaltenswerten Schweizer Rassen zu definieren, soll künftig ein Monitoring zur Überwachung der genetischen Vielfalt der verschiedenen Rassen durchgeführt werden.

➔ Artikel 141, 142, 143, 144, 146, 146*a*, 146*b* und 147

3.1.6 Pflanzenschutz und Produktionsmittel (7. Titel LwG)

3.1.6.1 Vorschriften zum Schutz von Kulturen und Pflanzenmaterial

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Artikel 149 Absatz 1 LwG legt fest, dass der Bund zum Schutz der Kulturen vor Schadorganismen eine geeignete Pflanzenschutzpraxis fördert. Für den Schutz der Kulturen vor besonders gefährlichen Schadorganismen ist der Bundesrat verpflichtet, Vorschriften zu erlassen (Absatz 2). Diese Pflicht hat er mit dem Erlass der Pflanzenschutzverordnung wahrgenommen.

Welche Schadorganismen als «besonders gefährlich» definiert werden und als solche geregelt werden müssen, ist durch Prinzipien und Normen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens vom 6. Dezember 1951[63] (IPPC) festgelegt. Das Abkommen ist für die Schweiz am 26. September 1996 in Kraft getreten. Die Normen dieses völkerrechtlichen Vertrages zum Schutz von Pflanzen gegen Schadorganismen sind für die Vertragsparteien verbindlich und können nicht geändert werden. Gemäss Abkommen sind unter dem Begriff Schadorganismen Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse direkt schädigen können, zu verstehen. Diese Definition schliesst Pflanzen (sog. Unkräuter) aus, die andere Pflanzen indirekt durch Konkurrenz schaden und damit wirtschaftlicher Schaden anrichten. Weiter ist im IPPC nicht der Schutz vor Schadorganismen allgemein, sondern nur vor bestimmten Typen von Schadorganismen vorgesehen. Zu regelnde besonders gefährliche Schadorganismen haben die folgenden Kriterien zu erfüllen:

- Sie kommen im betreffende Gebiet noch nicht oder nur sehr lokal vor.
- Ihr Vorkommen würde voraussichtlich grosse wirtschaftliche Schäden anrichten.
- Es sind wirksamen Bekämpfungsmassnahmen gegen die Schadorganismen bekannt.

Bestimmte Schadorganismen erfüllen die Kriterien für die Klassifizierung als besonders gefährlicher Schadorganismus von vornherein nicht, weil aufgrund ihrer biologischen Eigenschaften keine wirksamen Massnahmen zur Verhinderung ihrer Einschleppung und Verbreitung möglich sind (Bsp. Kirschessigfliege). Wieder andere Schadorganismen erfüllen die Kriterien nicht mehr, weil sie sich zum Beispiel trotz amtlichen Massnahmen so weit verbreitet haben, dass sie den Status als Quarantäneorganismus verlieren (Bsp. San José Schildlaus). Für all diese Organismen gelten die Bestimmungen der Pflanzenschutzverordnung nicht und deren Bekämpfung kann somit nicht landesweit durchgesetzt werden. Einzelne dieser Schadorganismen können dennoch ein enormes Schadpotenzial entfalten, wie die aktuellen Beispiele der Kirschessigfliege und des Erdmandelgrases zeigen. Die Förderung einer geeigneten Pflanzenschutzpraxis beispielsweise in Form von Forschungsprojekten, hat sich für eine erfolgreiche Bekämpfung als ungenügend erwiesen. Die Kantone (und die betroffenen Branchen) fordern deshalb, dass auch Bekämpfungsmassnahmen gegen Schadorganismen, die nicht als besonders gefährlich eingestuft sind, einschliesslich der Unkräuter vom Bundesrat landesweit angeordnet werden können.

Beantragte Neuregelung

Der Bundesrat soll mit Art. 153a die Möglichkeit erhalten, Vorschriften zum Schutz von Kulturen und Pflanzenmaterial vor bestimmten, anderen als den besonders gefährlichen Schadorganismen zu erlassen, wenn deren erfolgreiche Bekämpfung eine Koordination auf nationaler Ebene erfordert.

Zudem sollen in Art. 153*a* die hauptsächlichen Massnahmen zur Verhinderung der Verschleppung und weiteren Ausbreitung dieser Schadorganismen aufgeführt werden.

➔ Artikel 153*a*

[63] SR 0.916.20

3.1.6.2 Einspracheverfahren betreffend Pflanzenschutzmittel

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 12. Februar 2018 (1C_312/2017) entschieden, dass den beschwerdeberechtigen Umweltorganisationen in Verfahren zur gezielten Überprüfung von Pflanzenschutzmitteln Parteistellung zukommt und damit das Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) offensteht. Es ist vorgesehen, das Verbandsbeschwerderecht auch bei den Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln anzuwenden.

Angesichts der sehr umfangreichen und komplexen Zulassungsverfahren ist es sinnvoll, die Umweltorganisationen zum Zeitpunkt einzubeziehen, wenn die für den Zulassungsentscheid benötigten Dokumente vorliegen (inkl. der Abklärungen innerhalb des Bundes) und diese von der Zulassungsbehörde vorgeprüft worden sind. Auf diese Weise kann unnötiger und ressourcenintensiver Zusatzaufwand verhindert werden, ohne dass die Umweltverbände in ihren Rechten eingeschränkt werden oder ihnen materiell etwas vorenthalten würde.

Beantragte Neuregelung

Die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen und die vom Zulassungsentscheid betroffenen Personen (d.h. die Gesuchsteller oder Bewilligungsinhaber) sollen neu eine Einsprache gegen den von der Zulassungsbehörde getroffenen Zulassungsentscheid einreichen können. Wird keine Einsprache erhoben, so ist dies als Verzicht auf die Teilnahme am Verfahren zu verstehen und der weitere Rechtsweg soll nicht mehr offenstehen.

Die Publikation der Zulassungsentscheide soll entsprechend der Vorgabe in Art. 12 b NHG im Bundesblatt erfolgen. Auf eine Publikation der Zulassungsgesuche wird verzichtet.

➔ Artikel 160 b

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

3.1.7.1 Erweiterung des Rechtsschutzes

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Artikel 166 LwG regelt in allgemeiner Weise den Rechtsschutz. Dieser Rechtsschutz ist wichtig, um in verschiedenen Bereichen Praxistendenzen entgegenzuwirken, welche nicht gewollt oder zielführend sind. Die heutige Regelung von Artikel 166 Absatz 2 und 3 LwG beschränkt die Weiterzugsmöglichkeit von Verfügungen allerdings auf solche, die in Anwendung das LwG und seinen Ausführungsbestimmungen erfolgt sind. Der Wortlaut der Regelung bietet keine ausdrückliche Möglichkeit, Entscheide, die das Agrarabkommen verletzen, an das Bundesverwaltungsgericht weiterzuziehen. Gestützt auf den Wortlaut ist es z.B. nicht möglich, kantonale Entscheide anzufechten, welche die aufgrund des Agrarabkommens auch in der Schweiz geschützten Ursprungsbezeichnungen verletzen.

Es liegt im Interesse der Schweiz, für eine bessere Durchsetzung der gemäss dem Agrarabkommen geschützten Bereiche zu sorgen, damit die Schweiz innerhalb der EG eine gleichwertige Durchsetzung einfordern kann. Ein guter Schutz der Schweizerischen Ursprungsbezeichnungen in Europa ist von wirtschaftlicher Bedeutung.

Beantragte Neuregelung

Mit der Erweiterung des Rechtsschutzes auf das Agrarabkommen können Verfügungen, die in Anwendung des Agrarabkommens erfolgen, an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen und von diesem nochmals überprüft werden. Das BLW wird zudem ermächtigt, auch Rechtsmittel gegen kantonale Entscheide, die in Anwendung des Agrarabkommens erfolgen, einzureichen und damit für eine harmonisierte Durchsetzung des Agrarabkommens zu sorgen.

➔ Artikel 166 Absatz 2 und 3

3.1.7.2 Ausnahmen

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das Bundesgericht (BG) kam in einem Entscheid zum Schluss, dass die Interkantonale Zertifizierungsstelle (OIC), die für die Einhaltung des Pflichtenhefts für die AOP «Gruyère» gemäss GUB/GGA-Verordnung zuständig ist, als eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute Institution nach Artikel 180 LwG zu betrachten ist. Entsprechend muss die OIC Verwaltungsentscheide gegen Unternehmen erlassen können, die ihrer Kontrolle unterliegen. Gleiches gilt für das gesamte Tätigkeitsspektrum der Zertifizierungsstellen, die auf der Grundlage der Verordnungen nach Artikel 14 LwG (Bio-Verordnung, Berg- und Alp-Verordnung und Geflügelkennzeichnungsverordnung) geschaffen wurden.

Gegen Verfügungen der oben genannten Zertifizierungsstellen kann nach geltendem Recht folglich bei deren Rekurskommissionen, dann beim BLW nach Artikel 166 Absatz 1 des LwG, beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) und schliesslich beim Bundesgericht (BG) Beschwerde erhoben werden. Die Einsetzung einer Rekurskommission für Zertifizierungsstellen ist ein Erfordernis im Rahmen der Akkreditierung dieser Stellen.

Beantragte Neuregelung

Beschliesst der Bundesrat, die Kontrolle der nach Artikel 14 LwG bezeichneten Produkte Zertifizierungsstellen zu übertragen, soll gegen die Entscheidungen ihrer Rekurskommissionen direkt beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden können. Da sich nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften fünf Instanzen nacheinander mit dem Streitfall befassen, hatte das BG in seinem Urteil vorgeschlagen, den Rechtsweg zu verkürzen, indem das BLW als Beschwerdeinstanz entfällt. Letzte Instanz bleibt das Bundesgericht. Neben der Verkürzung der Verfahrensdauer bietet der Wegfall des BLW als Beschwerdeinstanz den Vorteil, dass eine bessere Gewaltenteilung gewährleistet wird. Nachdem das BLW bisher gleichzeitig als Beschwerdeinstanz und Aufsichtsbehörde tätig war, soll sich seine Aufgabe künftig auf die Aufsicht über die Zertifizierungsstellen beschränken.

Zu diesem Zweck muss Absatz 1 von Artikel 166 angepasst werden, um für diesen Fall eine Ausnahme zu schaffen.

➔ Artikel 166 Absatz 1

3.1.7.3 Übertretungen, Vergehen und Verbrechen

Im geltenden Recht fällt die widerrechtliche Verwendung einer Klassierung oder einer Kennzeichnung unter Artikel 172 LwG (Vergehen und Verbrechen), während die Nichteinhaltung von Klassierungsbestimmungen unter Artikel 173 LwG (Übertretungen) fällt. Da die widerrechtliche Verwendung einer Klassierung oder einer Kennzeichnung gleichbedeutend ist mit der Nichteinhaltung von Klassierungsbestimmungen, fällt der gleiche Tatbestand unter zwei verschiedene Strafbestimmungen des Gesetzes. Diese Doppelspurigkeit soll behoben werden, indem in diesem Fall nur eine Strafbestimmung zur Anwendung kommt.

Beantragte Neuregelung

Vergehen und Verbrechen: Bei Einführung einer neuen Regelung zum Schutz der Weinbezeichnungen müssten in Artikel 172 Absatz 1 LwG geringfügige formale Anpassungen vorgenommen werden. Der Begriff «Kennzeichnung», der nicht mehr verwendet wird, soll gestrichen werden. Nach der Abschaffung der durch die Kantone eingesetzten Kontrollorgane für die Selbsteinkellerer sollten diese zudem in Absatz 1 gestrichen werden.

➔ Artikel 172

Übertretungen: Da die Nichteinhaltung von Klassierungsbestimmungen bereits in Artikel 172 LwG enthalten ist und Artikel 173 LwG ausdrücklich subsidiären Charakter hat (aufgrund der Formulierung «Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist»), sollte in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe f des LwG die Formulierung «die Klassierungsbestimmungen nicht einhält» gestrichen werden. Die Nichteinhaltung von Klassierungsbestimmungen soll künftig ausschliesslich durch

Artikel 172 LwG geregelt werden. Jeder Verstoss gegen Artikel 63 LwG fällt jedoch unter Artikel 173 LwG, der entsprechend ergänzt werden muss.

➔ Artikel 173

3.1.7.4 Einspracheverfahren generell

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Im heutigen Artikel 168 LwG ist rechtlich nicht genügend festgehalten, dass bei einem vorgesehenen Einspracheverfahren der Rechtsweg nur noch den beschwerdeberechtigten Personen offenstehen soll, die sich im Einspracheverfahren eingebracht haben.

Dieser Grundsatz soll gesetzlich fixiert werden.

Beantragte Neuregelung

Durch die Ergänzung eines Abs. 2 wird präzisiert, dass der Rechtsweg für diejenigen ausgeschlossen ist, die keine Einsprache eingereicht haben.

➔ Artikel 168

3.1.8 Schlussbestimmungen (9. Titel LwG)

3.1.8.1 Mitarbeit von Organisationen und Firmen

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Gemäss Artikel 180 Absatz 2 LwG haben die Firmen und Organisationen im Sinne von Absatz 1 der zuständigen Behörde, welche die ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse umschreibt, Rechenschaft über ihre Geschäfts- und Rechnungsführung abzulegen. Dies bedeutet nach dem Bundesgerichtsentscheid, dass die vom Bundesrat mit der Kontrolle der oben genannten Produkte beauftragten Zertifizierungsstellen ebenfalls einer entsprechenden Kontrolle unterliegen würden. Eine solche Kontrolle ist in diesem Fall jedoch nicht angezeigt.

Beantragte Neuregelung

Obschon die vorgenannten Zertifizierungsstellen nach dem Bundesgerichtsentscheid als Firmen oder Organisationen im Sinne von Artikel 180 Absatz 1 LwG gelten, sollten diese der Behörde, welche die ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse umschreibt, nicht Rechenschaft über ihre Geschäfts- und Rechnungsführung ablegen müssen, wie dies in Absatz 2 vorgesehen ist. Deshalb soll der Absatz entsprechend angepasst werden.

Bezüglich der in Absatz 3 geregelten Gebühren ist darauf hinzuweisen, dass für Verfügungen im Rahmen der Kontrolltätigkeit nach der Verordnung vom 16. Juni 2006 über die Gebühren des Bundesamtes für Landwirtschaft eine Gebühr zu erheben ist, die entsprechend angepasst werden soll. Ausserdem soll der Grundsatz, wonach die Kontrollkosten den kontrollierten Unternehmen aufzuerlegen sind, in den jeweiligen Verordnungen verankert werden.

➔ Artikel 180

3.1.8.2 Erhebung von Monitoringdaten

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Landwirtschaftsbetriebe liefern im Rahmen von drei Erhebungen des Bundes Monitoringdaten zur Wirkung der Agrarpolitik: Die Stichproben Einkommenssituation (SP E), Betriebsführung (SP B) und Agrarumweltindikatoren (SP AUI). Die SP E dient dem Vollzug von Artikel 5 LwG und hat zum Ziel die Finanzbuchhaltung von 2 300 Landwirtschaftsbetrieben zu erfassen. Der jährliche Rekrutierungsaufwand beträgt rund 500 000 Franken. Damit werden die Betriebe motiviert, die Daten ihrer Finanzbuchhaltung

in anonymisierter Form an Agroscope zu liefern. Der Aufwand wird verursacht durch unzählige Telefonate, Briefversände und Mails, um die Betriebsleitenden von einer Datenlieferung zu überzeugen. Die häufigsten Absagegründe sind eine fehlende Finanzbuchhaltung, zu früher Ablieferungstermin, Misstrauen gegenüber den Bundesstellen, die Datenverwendung beim Vollzug und der Weiterentwicklung der Agrarpolitik und die generelle Unzufriedenheit mit der aktuellen Agrarpolitik. Der finanzielle Anreiz beträgt ab 2019 200 Franken für den Treuhänder und 60 Franken für den Bewirtschafter. Bewirtschafter, welche über zwei oder mehrere Jahre Daten liefern, erhalten einen Bonus von 40 Franken.

Die SP B im Umfang von gegen 2 000 Abschlüssen erfasst nicht nur gesamtbetriebliche Kennzahlen, sondern zusätzlich detaillierte Informationen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Betriebszweige. Diese Betriebe werden von den Treuhandstellen ausgewählt und mit differenzierten Ansätzen entschädigt. Es werden jedoch nur Abschlüsse von wirtschaftlich bedeutenden Betriebstypen in der Tal-, Hügel- und Bergregion bezahlt.

Bei der SP AUI war es bisher nicht möglich, mehr als 300 Betriebe zu rekrutieren, die bereit sind, das gesamte Datenset mit der Erfassungssoftware Agrotech von AGRIDEA zu erfassen. Die Betreuung der Betriebsleitenden bei der Erfassung der SP AUI erfordert ein spezifisches Know how, das weniger verbreitet ist als die Kenntnisse über landwirtschaftliche Buchhaltungsabschlüsse. Viele Treuhandstellen sind aufgrund des geringen Anzahl Fälle nicht bereit, in diesen Bereich zu investieren.

Die Digitalisierung und die wachsende elektronische Verfügbarkeit von Betriebs- und Umweltdaten aus der landwirtschaftlichen Produktion reduzieren den Aufwand für die noch notwendigen Datenerhebungen. Die Erhebung von Monitoringdaten ist zudem eine wichtige Voraussetzung für die Evaluation der agrarpolitischen Massnahmen, welche wiederum eine notwendige Grundlage für die Verbesserung, Optimierung und Weiterentwicklung dieser Programme bildet.

Beantragte Neuregelung

Um den Vollzugsaufwand für Artikel 185 Absatz 1 Bst. b (Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft) und d (Auswirkungen der Landwirtschaft auf die natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft) LwG zu reduzieren, sollen die Landwirtschaftsbetriebe stärker in die Pflicht genommen werden können, Monitoringdaten dem Bund zur Verfügung zu stellen. Als erster Schritt soll die neue Rechtsgrundlage im Bereich der Ökonomie bei der SP E umgesetzt werden. Auf Verordnungsstufe soll die Mitwirkungspflicht wie folgt konkretisiert werden:

- Betriebe, die bei der Zufallsstichprobe ausgewählt werden, sollen zur Ablieferung der entsprechenden Daten verpflichtet werden.
- Betriebe sollen bei der Einführung einer Finanzbuchhaltung unterstützt werden, falls noch keine solche vorhanden ist.
- Die Ablieferung auswertbarer Daten soll weiterhin entschädigt werden (qualitätsgesicherter Abschluss).

Es kann davon ausgegangen werden, dass mit der neuen Verpflichtung die statistisch notwendige Stichprobengrösse und -qualität langfristig gesichert und der Aufwand für den Bund gesamthaft reduziert werden kann.

Mit einer zunehmenden besseren Verfügbarkeit der Betriebs- und Umweltdaten kann die Datenlieferungspflicht auf weitere physische Umwelt- und Produktionsdaten ausgedehnt werden. Primär sollen vorhandene Daten ergänzt und mit automatisiert erfassten Daten (Sensoren, Satellitendaten) genutzt werden.

➔ Artikel 185

3.1.9 Änderung anderer Erlasse

3.1.9.1 Gewässerschutzgesetz (GSchG)

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die eidgenössischen Räte haben vier Motionen angenommen (13.3324 Anpassung des Gewässerschutzgesetzes an die heutige Nutztierhaltung, 11.4020 Für eine sachgerechte Verwendung von Biomasse-Reststoffen und gegen Technologieverbote, 14.3095 Ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich. Ersatzlose Aufhebung von Artikel 24 der Gewässerschutzverordnung, 16.3710 Sachgerechte Verwendung von Biomasse), die eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes verlangen. Die Umsetzung der vier Motionen bedingen Änderungen der Artikel 12 und 14 GSchG.

Artikel 14 Absatz 4 GschG verlangt, dass auf 1 ha Nutzfläche eines Betriebs mit Nutztieren der Dünger von höchstens drei Düngergrossvieheinheiten ausgebracht werden darf. Mit der Stärkung des ÖLN im Bereich der Nährstoffverluste braucht es als flankierende Massnahme für alle Betriebe eine Senkung der maximal zulässigen Hofdüngermenge pro ha. Auch vor dem Hintergrund der Anliegen der Trinkwasser-Initiative ist eine solche Senkung zum Schutz des ökologischen Gleichgewichts angezeigt.

Beantragte Neuregelung

Motion 13.3324 Anpassung des Gewässerschutzgesetzes an die heutige Nutztierhaltung

Verschmutztes Abwasser, das im Bereich der öffentlichen Kanalisation anfällt, muss in die Kanalisation eingeleitet werden (Art. 11 GSchG). Der Bereich der öffentlichen Kanalisation umfasst Bauzonen sowie weitere Gebiete, sobald für sie eine Kanalisation erstellt worden ist oder in denen der Anschluss an die Kanalisation zweckmässig und zumutbar ist (Art. 11 Abs. 2 GSchG). Landwirtschaftsbetriebe, die über einen erheblichen Rindvieh- oder Schweinebestand verfügen, können unter gewissen Voraussetzungen von dieser Vorschrift abweichen und das häusliche Abwasser zusammen mit der Gülle ihrer Nutztiere als Hofdünger verwenden (Art. 12 Abs. 4 GSchG).

Die Motion verlangt, dass neu alle Landwirtschaftsbetriebe im Anschlussbereich der öffentlichen Kanalisation, die über einen erheblichen Nutztierbestand verfügen, das häusliche Abwasser zusammen mit den Ausscheidungen der Nutztiere verwerten dürfen, unabhängig davon, ob bei der Nutztierhaltung flüssige oder feste Hofdünger anfallen.

Bei Betrieben ohne genügenden Gülleanfall muss das häusliche Abwasser mit dem trockenen Mist zu einer künstlichen Gülle angerührt und so vermischt als Dünger verwendet werden. Die technischen Möglichkeiten, aus Festmist eine künstliche Gülle zu erstellen, sind gemäss den Ausführungen des Motionärs heute problemlos vorhanden und durch die Verwendung des häuslichen Abwassers zur Herstellung des Flüssigdüngers könne die Verwendung von Trinkwasser vermieden werden.

Motion 11.4020 Für eine sachgerechte Verwendung von Biomasse-Reststoffen und gegen Technologieverbote

Nach Art. 14 Abs. 2 GSchG muss Hofdünger umweltverträglich und entsprechend dem Stand der Technik landwirtschaftlich und gartenbaulich verwertet werden. Bereits heute ist eine energetische Nutzung zulässig, wenn die entstehenden Rückstände den Hauptteil der düngerelevanten Inhaltsstoffe (Nährstoffe wie P, N und K, humusbildendes organisches Material) enthalten und diese Rückstände immer noch als Dünger verwertet werden können.

Sollen weitere energetische Nutzungen und insbesondere das Verbrennen von Hofdünger zulässig werden, muss die umfassende Verwertungspflicht als Dünger in der Landwirtschaft gelockert werden. Der Motionär begründet die geforderte Anpassung des GSchG damit, dass kosteneffiziente und ökologisch vorteilhafte Technologien vorhanden seien, die aus Hofdünger und gewissen Biomasse-Reststoffen hervorragende Brennstoffe generieren könnten. Die stoffliche Verwertungspflicht stelle eine Technologiebehinderung dar.

Motion 16.3710 Sachgerechte Verwendung von Biomasse

Die Motion 16.3710 verlangt rechtliche Anpassungen, damit eine sachgerechte Verwendung von Biomasse gewährleistet werde. Die Biomassestrategie Schweiz[64] sehe vor, Nährstoffe dem Kreislauf nicht zu entziehen, sondern zu verwerten. Ein geschlossener Stoffkreislauf sei der Vorteil der Vergärung und Kompostierung. Durch die Verbrennung würden dem Nährstoffkreislauf hingegen wertvolle organische Substanzen und Nährstoffe entzogen. Darum sollten Vergärung und stoffliche Verwertung im Vordergrund stehen, die Verbrennung solle erst dann erfolgen, wenn Verwertung und Vergärung nicht möglich oder nicht sachgerecht sind. Mit der ökologisch besseren Nutzung durch Verwertung und Vergärung könnten mehr Nährstoffe und erneuerbare Energie gewonnen wie auch Umweltbelastungen entsprechend vermindert werden.

Motion 14.3095 Ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich. Ersatzlose Aufhebung von Artikel 24 der Gewässerschutzverordnung

Artikel 14 Absatz 4 GSchG regelt unter anderem den Umgang mit Hofdünger, der nicht auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche verwendet werden kann, weil sonst die maximal zulässige Düngermenge pro Hektare Nutzfläche überschritten würde. Dieser Hofdünger darf nur dann über einen maximalen Radius von 6 km um die jeweilige Produktionsstätte hinaus weggeführt werden (ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich, oBB), wenn mindestens 50% des Hofdüngers auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche verwertet werden kann. Die Begrenzung des oBB auf 6 km ist in Artikel 24 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) geregelt. Artikel 14 Absatz 7 GSchG regelt heute gewisse Ausnahmen von den Anforderungen des Absatz 4. Die Motion verlangt, die Regelungen zum oBB ersatzlos aufzuheben, da sie in der heutigen Situation der Nutztierhaltung überholt sei.

Im Rahmen Massnahmenpaketes zur Trinkwasserinitiative soll die maximale Düngermenge von drei Düngergrossvieheinheiten pro ha Nutzfläche im GschG Art. 14 Abs. 4 auf zweieinhalb Düngergrossvieheinheiten pro ha Nutzfläche gesenkt werden.

➔ Artikel 12 Absatz 4 GschG, 14 Absatz 2, 4, 6 und 7 GSchG

3.1.9.2 Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (ZDG)

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Zivildiensteinsätze in landwirtschaftlichen Betrieben finden einerseits dort statt, wo gemeinwirtschaftliche Leistungen zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder zur Pflege der Kulturlandschaft nach Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe b BV erbracht werden (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und b ZDG). Anderseits werden Zivildiensteinsätze zur Strukturverbesserung durchgeführt (Art. 4 Abs. 2 Bst. c ZDG), wobei darauf abgestellt wird, ob die landwirtschaftlichen Betriebe entsprechende Investitionshilfen erhalten. Solche Einsätze dienen insbesondere der Verbesserung der Infrastruktur.

Auch vor dem Hintergrund der Agrarpolitik 2018-2021 ist es weiterhin sachgerecht, Zivildienstleistende im Rahmen von Projekten und Programmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder zur Pflege der Kulturlandschaft einzusetzen. In Zukunft soll jedoch davon abgesehen werden, Projekte und Programme zur Strukturverbesserung als Grundlage für Zivildiensteinsätze zu berücksichtigen. Die Zahl der Einsatzmöglichkeiten auf Landwirtschaftsbetrieben ist in der Praxis konstant bedeutend grösser als die Anzahl sich dafür zur Verfügung stellenden Zivildienstleistenden. Die Vollzugstelle des Bundes für den Zivildienst sorgt dafür, dass die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden. Die entsprechenden Massnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes sind im Rahmen von Strukturverbesserungen angesichts des geringen Volumens an tatsächlich geleisteten Einsätzen jedoch mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden.

Beantragte Neuregelung

Die Einsätze in der Landwirtschaft sollen daher auf Bereiche konzentriert werden, die eindeutig der Zielsetzung des Zivildienstgesetzes (Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; vgl. Art. 3*a* Abs. 1

[64] BFE, BLW, ARE, BAFU 2009. Biomassestrategie Schweiz. Stand am 23. März 2009. http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_422980425.pdf.

Bst. c ZDG) entsprechen. Mit der Aufhebung von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c ZDG soll der Fokus daher auf Einsätze zugunsten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Umweltbereich gelegt werden.

➔ Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c ZDG

3.1.9.3 Tierseuchengesetz (TSG)

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das Tierseuchengesetz enthält aktuell keinen Zweckartikel; lediglich die Ziele der Tierseuchenbekämpfung werden bezeichnet (Art. 1*a*). Neben der herkömmlichen Tierseuchenbekämpfung hat in den letzten Jahrzehnten die Stärkung der Tiergesundheit im umfassenden Sinn an Bedeutung gewonnen, was sich u.a. an der verstärkten Nachfrage von Dienstleistungen der Tiergesundheitsdienste (vgl. Art. 11*a*) zeigt.

Beantragte Neuregelung

Der neue Zweckartikel soll die aktuelle Situation abbilden und als Zweck die Tierseuchenbekämpfung und -verhinderung sowie die Stärkung der Tiergesundheit nennen (vgl. auch Erläuterungen Ziff. 7.1). Die Stärkung der Tiergesundheit ist nach aktuellem Wissensstand ein unerlässlicher Bestandteil der Tierseuchenbekämpfung. Denn Tiere, deren Anpassungsfähigkeit nicht überfordert ist und denen artgerechtes Verhalten ermöglicht wird, sind resistenter gegen Krankheiten. Sind das Wohlbefinden und die artgerechte Haltung der Tiere dagegen nicht sichergestellt, sind die Tiere gestresst und geschwächt und damit anfälliger für Krankheiten und Seuchen. Die Stärkung der Tiergesundheit ist primär Gegenstand der Tierseuchengesetzgebung. Da gesunde Tiere auch leistungsfähiger sind, besteht jedoch ein direkter Zusammenhang zwischen der Stärkung der Tiergesundheit und der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion. Deshalb soll die Tiergesundheit von Nutztieren zukünftig auch mittels Direktzahlungen gestützt auf das LwG gefördert werden (vgl. Ausführungen unter Ziff. 3.1.3.6).

Um die Tiergesundheit zu fördern und erhalten zu können, bedarf es der Zusammenarbeit verschiedener Akteure. Der Bund, namentlich das BLW und das BLV, sollen sich daher den Aufbau und Betrieb eines Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes für Tiergesundheit finanziell unterstützen können. Es sollen sich primär Organisationen, welche die Interessen von Tierhalterinnen und Tierhaltern vertreten (z.B. Bauernverband), am Kompetenz- und Innovationsnetzwerk beteiligen. Zudem könnten die Tiergesundheitsdienste einbezogen werden.

➔ Artikel 1 und 11b TSG

3.1.10 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

Art. 2 Abs. 4bis

Die dynamische Entwicklung der digitalen Technologien erfordert seitens des Bundes eine laufende Optimierung der Rahmenbedingungen und Massnahmen. Mit einem Grundsatz zur Digitalisierung wird auf Gesetzesebene festgehalten, dass der Bund das Landwirtschaftsgesetz wo notwendig so ausgelegt, dass die für die Digitalisierung notwendigen Technologien gefördert und Prozesse angepasst werden können. Zudem sollen digitale Technologien für den Vollzug der agrarpolitischen Massnahmen genutzt werden.

Art. 16 Abs. 4

Artikel 16 Absatz 4 besagt, dass wenn ein Kantons- oder Ortsname in einer Ursprungsbezeichnung oder einer geografischen Angabe verwendet wird, der Bundesrat sicherzustellen hat, dass die Registrierung mit einer allfälligen kantonalen Regelung übereinstimmt.

Die Kantone können von einer Ursprungsbezeichnung oder einer geografischen Angabe betroffen sein. Dies ist dann der Fall, wenn die gewünschte Bezeichnung dem Namen ihres Kantons oder einem Ort auf ihrem Kantonsgebiet entspricht oder wenn ihr Kantonsgebiet zu einem vorgeschlagenen geografischen Gebiet gehört. Die Interessen der Kantone werden bei den Eintragungsverfahren der Bezeichnungen, von denen sie betroffen sind, berücksichtigt. Zu diesem Zweck involviert der Bundesrat die Kantone auf dem Verordnungsweg auf unterschiedliche Art und Weise, je nach Produkt, und sieht beispielsweise eine Anhörung oder eine Stellungnahme und ein Einspracherecht vor. Dennoch handelt es sich um ein vom Bund eingerichteten Schutzsystem zur Erstellung eines nationalen Registers, weshalb

die Kantone in diesem Bereich keine gesetzgebende Gewalt innehaben. Somit können sie keine kantonale Regelung vorsehen. Aus diesen Erwägungen muss der Absatz aufgehoben werden.

Art. 38 Abs. 2 erster Satz und Abs. 2bis[65]

Die Zulage für verkäste Milch soll auf 13 Rappen gesenkt werden, um die Erhöhung der Zulage für Fütterung ohne Silage nach Artikel 39 LwG zu finanzieren. Die Auszahlung der Zulage für verkäste Milch erfolgt aus technischen Gründen wie bisher an die Milchverwerterinnen und Milchverwerter. Mit dem technologischen Fortschritt kann dies ändern. Daher soll Art. 38 Abs. 2bis LwG dem Bundesrat ermöglichen, über die Auszahlungsform zu entscheiden.

Art. 39

Die Zulage für Fütterung ohne Silage (bisher in Art. 39 Abs. 3 LwG geregelt, neu in Abs. 2) soll auf 6 Rappen erhöht und neu direkt den Milchproduzentinnen und Milchproduzenten ausbezahlt werden.

Art. 41

Im Kapitel Milchwirtschaft soll ein zusätzlicher Abschnitt zum Thema «Beitrag an die Milchprüfung» mit einem neuen Artikel 41 eingefügt werden.

Absatz 1 ermöglicht es dem Bund, Beiträge für die Prüfung der Milch zur Sicherstellung der Qualität und Hygiene auszurichten. Es handelt sich dabei um Finanzhilfen im Sinn von Artikel 3 Absatz 1 des Subventionsgesetzes[66]. Durch die Kann-Formulierung entsteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge. Verantwortlich für die Milchprüfung sind die nationalen Produzenten- und Verwerterorganisationen. Diese beauftragen das Prüflabor mit der Durchführung der Milchprüfung. Die Beiträge des Bundes werden zugunsten der Milchbranche direkt an das Prüflabor ausgerichtet und dienen als Beiträge zur Deckung eines Teils der Laborkosten. Es sollen nicht sämtliche Laborkosten vom Bund finanziert werden. Damit wird für die Milchbranche ein Anreiz gesetzt, ein Prüflabor auszuwählen, bei welchem ein möglichst günstiges Kosten-/Nutzenverhältnis vorliegt.

Die Finanzhilfen werden vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen gestützt auf eine Verfügung und in Form von Pauschalbeträgen ausgerichtet (Abs. 2) und stehen unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Kredite durch die eidgenössischen Räte. Da mehrere Prüflabors die Milchprüfung durchführen können und damit ein Wettbewerb vorhanden ist, lassen sich die Kosten reduzieren. Deshalb ist die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen, deren Höhe sich an einer kostengünstigen Aufgabenerfüllung orientiert, geeignet. Die Höhe der Beiträge soll jeweils so festgelegt werden, dass von Seiten der Milchbranche angemessene Eigenleistungen erbracht werden müssen (Abs. 3). Damit wird dem im Lebensmittelrecht statuierten Grundsatz der Selbstverantwortung Rechnung getragen. Die Beteiligung des Bundes beläuft sich zurzeit auf rund 3 Millionen Franken pro Jahr und soll künftig sukzessive reduziert werden. Der Bundesrat strebt an, dass nach Ablauf von ungefähr 5–6 Jahren nach Inkrafttreten der neuen Subventionsbestimmung die Eigenleistung der nationalen Produzenten- und Verwerterorganisationen von aktuell ca. 10 Prozent auf mindestens 50 Prozent der Laborkosten erhöht wird. Die Anforderungen und das Verfahren für die Ausrichtung der Beiträge wird der Bundesrat festlegen (Abs. 4).

Art. 62

Der Artikel 62 «Rebsortenverzeichnis» ist überholt, da die EU ihre Anforderungen an die Kennzeichnung der Rebsortennamen geändert hat, und soll gestrichen werden. Die Aufhebung dieses Artikels hat keine Auswirkungen auf die Tätigkeiten, die gemäss dem 6. Titel des LwG zum Auftrag von Agroscope gehören.

---

65 Fassung gemäss Art. 2 des BB vom 15. Dezember 2017 (BBl 2017 7931)
66 SR **616.1**

Art. 63

Abs. 1

Schweizerische und ausländische Bezeichnungen für Wein können neu gemäss den Registrierungs- und Einspracheverfahren, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 16 LwG für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse regelt, geschützt werden. Da die Kantone mit dem bisherigen Recht weitgehende Kompetenzen im Bereich der AOC-Weine hatten und um ihrem Knowhow Rechnung zu tragen, ist geplant, dass die Modalitäten für die Einreichung des Schutzgesuchs für eine AOP oder eine IGP für einen Schweizer Wein anders ausgestaltet werden als jene der übrigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Der Entwurf des Schutzgesuchs und des Pflichtenhefts wird an die Kantone vom ausgeschiedenen geografischen Gebiet betroffenen Kantone gerichtet. Der Kanton unterzieht das Gesuch einer Vorprüfung und leitet es schliesslich zusammen mit seiner Stellungnahme an das BLW weiter. Schutzgesuche für ausländische Weinbezeichnungen richten die jeweiligen Produzentengruppierungen an das BLW.

Abs. 2

Es ist geplant, dass der Bundesrat in der Weinverordnung die Ursprungsbezeichnung und geografische Angabe für Weine aus der Schweiz und dem Ausland festhält. Wie schon im geltenden Landwirtschaftsrecht wird er zudem Rahmenanforderungen bezüglich der Qualität und Authentizität von Schweizer Wein erlassen. Es ist insbesondere vorgesehen, dass er Höchsterträge pro Flächeneinheit und den natürlichen Mindestzuckergehalt für Wein mit AOP und Wein mit IGP bestimmt. Er kann önologische Verfahren, die aus lebensmittelrechtlicher Sicht zwar unbedenklich sind, aber die Authentizität von Weinen mit AOP fälschen könnte (z.B. Süssung von Wein), einschränken. Der Bundesrat soll zudem – wie auch schon im geltenden Landwirtschaftsrecht – Anforderungen für Schweizer Wein ohne geografische Angabe festlegen können. Es ist vorgesehen, dass Weine mit Herkunftsangabe «Schweiz» namentlich ausschliesslich aus in der Schweiz oder im für die AOC «Genf» anerkannten französischen Grenzgebiet gelesenen Trauben gekeltert werden. Die Anforderungen an die Qualität, die Herkunft und die Authentizität der Weine werden pyramidenförmig festgeschrieben. Die Anforderungen an Wein mit AOP sind somit höher als jene für Wein mit IGP. Daher macht es Sinn, dass der Bundesrat Bestimmungen zur Deklassierung von Wein, der die Anforderungen an die angestrebte Bezeichnung nicht erfüllt, fixieren kann. Die Deklassierungen würden von den Kontrollstellen angeordnet.

Abs. 3

Der Ausdruck «traditioneller Begriff» ersetzt die frühere Bezeichnung «weinspezifischer Begriff», um die EU-Terminologie zu übernehmen. Als «traditioneller Begriff» gilt ein Ausdruck für ein Herstellungsverfahren (z.B. «Spätlese»), eine bestimmte Eigenschaft des Weins (z.B. «Œil-de-Perdrix») oder einen Ortstyp (z.B. «Schloss»), der im Zusammenhang mit einer AOP oder IGP steht.

Art. 64

Abs. 1

Die «Weinlesekontrolle», die im geltenden Recht verankert ist, ermöglicht eine Rückverfolgung der Traubensendungen von der Parzelle bis zu ihrer Einkellerung und eine Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an die Schweizer Traubenproduktion. Das Ziel und die Punkte dieser Kontrolle, wie auch der Grundsatz der Eigenkontrolle, spiegeln sich in der Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an Weine mit AOP, mit IGP und mit Herkunftsangabe «Schweiz» wider. Es ist zudem vorgesehen, dass der Bundesrat gegenüber dem geltenden Recht unveränderte Bestimmungen erlässt über die Kontrolle des Weinhandels und der traditionellen Begriffe. Diese Kontrolle deckt wie schon heute Weine aus der Schweiz und dem Ausland gleichermassen ab. Die Bestimmungen betreffend die Anforderungen an die Branchenakteure (Abs. 1, 2. Satz) werden aus dem geltenden Recht übernommen.

Abs. 3

In Absatz 3 werden die Zuständigkeiten beim Vollzug der Kontrollen geregelt. Die Kantone, die gemäss geltendem Recht für die Weinlesekontrolle zuständig sind und über die Daten des Rebbaukatasters verfügen (Art. 61 LwG), sind verantwortlich für die Kontrolle der Einhaltung der Pflichtenhefte von Schweizer Weinen mit AOP und mit IGP sowie der Anforderungen an Weine mit Herkunftsangabe

«Schweiz». Bei ausländischen Weinen mit AOP und mit IGP soll dies eine von der repräsentativen Produzentengruppierung beauftragten Kontrollstelle übernehmen.

Abs. 3bis

Es ist geplant, dass der Bundesbeitrag an diese erste Kontrollstufe aufrechterhalten und den Kantonen ausbezahlt wird.

Art. 70 Abs. 2

In Absatz 2 werden die neuen Basisbeiträge sowie die Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft aufgenommen. Die bisherigen Beiträge zur Förderung der Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen (vormals Art. 73 Abs. 1 Bst. c) sowie zur Förderung der Landschaftsqualität (vormals Art. 74) werden aufgehoben. Materiell werden die Förderinhalte in den neuen Beitrag für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76*a*) überführt.

Die Ressourceneffizienzbeiträge werden gestrichen und die bestehenden Massnahmen in die Produktionssystembeiträge überführt.

Art. 70a Abs. 1 Bst. c und i

Die massgeblichen Bestimmungen der Gesetzesgrundlagen (z.B. Tier- und Umweltschutz), die zur Ausrichtung von Direktzahlungen eingehalten werden müssen (Abs. 1 Bst. c), werden mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz ergänzt. Das NHG wird somit gleichbehandelt wie die unter diesem Absatz erwähnten Bestimmungen.

Mit Bst. i wird die Pflicht für einen persönlichen Versicherungsschutz (siehe Abschnitt 3.1.3.1) eingeschränkt auf mitarbeitende Ehepartnerinnen und Ehepartner, die regelmässig und in beträchtlichem bzw. erheblichem Masse auf dem Betrieb ihres Ehepartners mitarbeiten und *nicht* über ein ausreichend hohes eigenes Einkommen verfügen:

- *Regelmässige und beträchtliche bzw. erhebliche Mitarbeit*: Die Ehepartnerin (resp. Ehepartner) arbeitet regelmässig und in beträchtlichem Masse auf dem Betrieb mit, wenn die korrespondierende Frage in der Steuererklärung nach dem Ausmass der Mitarbeit bejaht bzw. wenn der Zweiverdienerabzug aufgrund einer erheblichen Mitarbeit geltend gemacht wird. Gemäss der für die Kantone verbindlichen Wegleitung zur Steuererklärung für natürliche Personen (betreffend direkte Bundessteuer 2017; ESTV 2017) bzw. der entsprechenden Ausbildungsunterlagen (Einführung in die Besteuerung der natürlichen Personen; ESTV 2018) gilt die Mitarbeit der Ehepartnerin (resp. Ehepartner) dann als regelmässig und beträchtlich, wenn einem Dritten dafür ein Jahreslohn mindestens in der Höhe des minimalen gesetzlichen Zweiverdienerabzugs (für die direkte Bundessteuer 8 100 Fr.; 2018) bezahlt werden müsste.
- *Nicht ausreichend hohes eigenes Einkommen*: Beträgt das in der Steuererklärung ausgewiesene Jahreseinkommen der Ehepartnerin (resp. Ehepartner; Nettolohn aus einer unselbständigen oder Eigenlohn aus selbständiger Erwerbstätigkeit) nicht wenigstens 21 150 Franken (Eintrittsschwelle für 2. Säule; 2018), verfügt die Ehepartnerin (resp. Ehepartner) gemäss der beantragten Neuregelung über ein nicht ausreichend hohes, eigenes Einkommen.

Die beantragte Neuregelung für einen Sozialversicherungsschutz bezieht sich auf Ehepartnerschaften sowie eingetragene Partnerschaften. Eingetragene Partnerschaften sind registriert und werden steuerlich wie Verheiratete behandelt. Auf eine Ausdehnung der beantragten Neuregelung auf Konkubinatspartner wird dagegen aus folgenden Gründen verzichtet: Zum einen gelten Konkubinatspartner als familienfremd, d.h. sie sind *nicht* – wie mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft – von gewissen Sozialversicherungen ausgenommen. Zum anderen ist aufgrund der separaten Besteuerung der Konkubinatspartner eine Zuordnung zu einem landwirtschaftlichen Betrieb aufwendig und aus Datenschutzgründen heikel.

Art. 70a Abs. 2

Im Rahmen des Buchstaben i sieht der Bundesrat vor, die Kontrollpunkte in den ÖLN aufzunehmen, welche die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) im 2017 als Empfehlung für die Umsetzung von Grundkontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben bestimmt hat.

Art. 70a Abs. 3 Bst. c, e, f und g

Die Möglichkeit der Begrenzung der Direktzahlungen pro Standardarbeitskraft (SAK) wird aufgehoben. Die Begrenzung zeigte einzig Wirkung bei reinen Ackerbaubetrieben. Die Ackerkulturen können mit einem relativ geringen Arbeitsaufwand bewirtschaftet werden und sind deshalb mit dem Faktor von 0,022 SAK/ha bewertet. Mit der bisherigen Begrenzung von 70 000 Franken je SAK werden die Direktzahlungen auf 1 540 Franken pro ha limitiert. Das hat zur Folge, dass beispielsweise für 1 ha Getreide nur der Basisbeitrag Versorgungssicherheit plus der Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche und die Dauerkulturen ohne Begrenzungswirkung ausgerichtet werden können (total 1 300 CHF/ha). Kommen die Teilnahme am Extensoprogramm oder der biologische Landbau dazu, werden die Beiträge bereits begrenzt. Dies widerspricht dem ursprünglichen Zweck der Begrenzung, keine Anreize für eine übermässige Ausdehnung von Ökoausgleichsflächen zu geben.

Mit Buchstabe e hatte der Bundesrat bisher die Möglichkeit Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge auch an juristische Personen zu vergeben sofern sie diese die weiteren Vorgaben des ÖLN erfüllen. Diese Regelung wird weitergeführt und formell und materiell auf die Biodiversitätsbeiträge und die Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft bezogen.

Nach dem bisherigen Buchstaben f bestimmt der Bundesrat Grenzwerte, ab denen die Beiträge auf die Fläche je Betrieb abgestuft oder reduziert werden. Diese Abstufung erfolgte bisher bei den Basisbeiträgen Versorgungsicherheit. Zudem werden die Biodiversitätsbeiträge auf 50 Prozent der LN limitiert. An diese Stelle tritt neu die Bestimmung, dass der Bundesrat die Beiträge je Betrieb oder je Beitragsart begrenzen kann. Diese neue Begrenzung kann sehr zielgerichtet und einfach umgesetzt werden. Voraussichtlich soll die Summe der Beiträge je Betrieb bei 250 000 Franken begrenzt werden. Der Grenzwert soll analog zur heutigen Beitragsabstufung nach der Anzahl der Mitgliedsbetriebe einer Betriebsgemeinschaft erhöht werden. Es ist davon auszugehen, dass insgesamt ungefähr 100 Betriebe von der Begrenzung betroffen sein werden. Die Reduktion der Direktzahlungen dieser betroffenen Betriebe dürfte bei 2 – 4 Millionen Franken liegen.

Art. 71 Abs. 1 Bst. a und c

Der nach Zonen abgestufte Beitrag zur Förderung der Bewirtschaftung in den einzelnen Zonen (Offenhaltungsbeitrag) wird aufgehoben und die Mittel in den Zonenbeitrag der Versorgungssicherheit umgelagert. Ebenfalls aufgehoben wird der Steillagenbeitrag. Diese Mittel verbleiben aber bei den Hangbeiträgen und werden in die Beiträge für Flächen mit einer Hangneigung ab 35 Prozent integriert. Dazu soll der Beitragsansatz für steileren Hangflächen um 140 Franken je ha erhöht werden. Die Steillagenbeiträge wurden insbesondere an kleinere Betriebe mit bis zu 20 ha landwirtschaftliche Nutzfläche mit einem hohen Anteil an steilen Mähwiesen ausgerichtet. Diese Betriebe dürften kaum Beiträge verlieren, da die Beiträge für die steileren Flächen insgesamt erhöht werden, und weil der einheitliche Betriebsbeitrag bei kleineren Betrieben einen höheren Anteil an den Beiträgen insgesamt ausmacht.

Die übrigen Kulturlandschaftsbeiträge (Hangbeiträge, Hangbeiträge für Rebflächen, Alpungsbeiträge und Sömmerungsbeiträge) sollen unverändert weitergeführt werden.

Art. 72

Betriebsbeitrag

Für den Betriebsbeitrag sind Mittel in der Grössenordnung von 150 bis 250 Millionen Franken vorgesehen. Weder Betriebsgrösse noch Faktorausstattung haben einen Einfluss auf die Beitragshöhe der einzelnen Betriebe.

Zonenbeitrag

Der nach Zonen abgestufte Beitrag soll in der Grössenordnung von 525 bis 625 Millionen Franken ausgestattet werden. Der Beitrag ist flächenbezogen und soll von der Tal- bis zur Bergzone IV ansteigend sein. Er wird auch in der Talzone ausgerichtet. Der bisherige Mindesttierbesatz wird nicht weitergeführt.

Beitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen

Dieser Beitrag soll gegenüber heute um rund 50% erhöht werden, so dass rund 170 Millionen Franken dafür eingesetzt werden.

Art. 73

Biodiversitätsbeiträge

Das heutige Biodiversitätsfördersystem ist dreistufig aufgebaut: die Qualitätsstufen I, II und die Vernetzung. Neu sollen sich die Landwirtinnen und Landwirte für eines von zwei voneinander unabhängigen Modellen entscheiden: Betriebe mit Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität gezielt auf Basis eines gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepts, welches das Standortpotenzial einbezieht. Im Konzept werden die Massnahmen und Ergebnisse für den Betrieb festgelegt. Neben flächenbezogenen können weitere Massnahmen, wie zum Beispiel die Förderung der genetischen Vielfalt mittels Direktbegrünung, funktionale Biodiversität mit Agroforst oder der Einbezug der Beratung mit Beiträgen unterstützt werden. Wegen den erweiterten Möglichkeiten der Förderung soll nicht mehr einschränkend von Biodiversitätsförderflächen, sondern von Biodiversitätsförderelementen gesprochen werden. Die Betriebe können ihre Biodiversitätsförderkonzepte selbst oder mithilfe der Beratung erstellen. Die Konzepte müssen durch den Kanton geprüft und bewilligt werden. Betriebe ohne Biodiversitätsförderkonzept erhalten und fördern die Biodiversität nach dem heutigen, teilweise vereinfachten Modell der Biodiversitätsbeiträge mit den Qualitätsstufen I und II.

Die heutigen Vernetzungsbeiträge bauen auf den Qualitätsbeiträgen auf; diese Basis muss deshalb bis Ende 2024 bestehen bleiben (siehe auch Übergangsbestimmungen Art. 187e LwG). Dies bedeutet, dass bei den Hochstamm-Feldobstbäumen und den Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt die Qualitätsstufe I in Verbindung mit der Vernetzung bis Ende 2024 weiterhin bestehen bleibt. Ohne Vernetzung müssen Neuanmeldungen von Hochstamm-Feldobstbäumen und von Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt ab 2022 hingegen nach vereinfachten Anforderungen erfolgen (nur noch auf Basis Qualitätsstufe II).

Jedem Betrieb steht frei, ein Biodiversitätsförderkonzept zu erstellen und jeweils auf Jahresbeginn nach diesem zu wirtschaften, dies auch bei bestehenden Verpflichtungsdauern im Rahmen der Qualitätsbeiträge.

Art. 74

Der Beitragstyp wird in den neuen Beitrag für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76*a*) integriert.

Art. 75

Absatz 1 Buchstabe b wird umformuliert, damit auch ergebnisorientierte Elemente, wie z.B. eine Reduktion der Ammoniakemissionen in die Produktionssystembeiträge integriert werden können (Begründung siehe Abschnitt 3.1.3.5). Zudem soll im Gesetz nicht mehr explizit ein Beitrag pro Hektar vorgeschrieben werden, da ein Beitrag für eine ergebnisorientierte Massnahme teilweise pro Betrieb ausgewiesen wird.

Mit Absatz 1 Buchstabe d wird ein neuer Beitrag für die Förderung der Tiergesundheit eingeführt (Begründung siehe Ziffer 3.1.3.6).

Art. 76

Die Ressourceneffizienzbeiträge werden in die Produktionssystembeiträge (Art. 75) integriert und Artikel 76 aufgehoben.

Art. 76a

Abs. 1

Mit den Beiträgen für standortangepasste Landwirtschaft werden die bisher einzeln aufgeführten projektbezogenen Direktzahlungsarten für Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen (Art. 73 Abs. 1 Bst.

c) und Landschaftsqualität (Art. 74) in ein einziges projektbezogenes Instrument überführt. Die bestehenden Massnahmen (Vernetzungsbeitrag, Landschaftsqualitätsbeitrag) werden mit einer Übergangsfrist bis Ende 2024 aufgehoben. Im Rahmen dieser Beitragskategorie sollen neu auch regionale Massnahmen im Bereich Ressourcenschutz unterstützt werden. Mit dem neuen Beitrag soll die Standortanpassung der Landwirtschaft im Umweltbereich insbesondere dort unterstützt werden, wo Herausforderungen überbetrieblich angegangen werden müssen (z.B. Stoffeinträge in sensible Ökosysteme, Bereitstellung der ökologischen Infrastruktur).

Abs. 2

Aufbauend auf der bisherigen Regelung für die Landschaftsqualitätsbeiträge werden den Kantonen vom Bund je Hektare oder und je Normalbesatz finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft setzen eine bewilligte regionale landwirtschaftliche Strategie (RLS) voraus. In regionalen landwirtschaftlichen Strategien soll in einem strukturierten Strategieprozess eine Situationsanalyse vorgenommen werden, in welcher der Zustand bezüglich Landschaft, Biodiversität sowie bezüglich der Umweltziele Boden, Wasser und Luft, die land- und regionalwirtschaftlichen Strukturen (Anzahl und Ausrichtung der Betriebe, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen etc.) sowie der Zustand der ländlichen Infrastruktur (Erschliessung, Bewässerung etc.) beschrieben wird. Ausgehend von dieser Situationsanalyse soll der regionale Handlungsbedarf in ökologischer und ökonomischer Sicht identifiziert und klare und quantifizierbaren Ziele definiert werden. Schliesslich soll im Rahmen der RLS ein Massnahmenplan entwickelt werden, in dem aufgezeigt wird, mit welchen Massnahmen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Die RLS muss damit einerseits die ökologischen Themen wie überbetriebliche Aspekte der Biodiversität (Vernetzung), Landschaftsqualität und regional spezifische Aspekte einer standortangepassten, nachhaltigen Ressourcennutzung abdecken. Die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) bilden dabei den Referenzrahmen zur Bestimmung des regionalen Handlungsbedarfs und es ist aufzuzeigen, in welchem Zeitrahmen mit welchen Massnahmen die UZL auf regionaler Ebene erreicht werden sollen. Andererseits kann die Strategie auch ökonomische Aspekte wie die Entwicklung der land- und regionalwirtschaftlichen Produktions- und Vermarktungsstrukturen aufgreifen oder als planerische Grundlage genutzt werden für die Priorisierung von Projekten und Massnahmen zur standortangepassten Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Infrastrukturen (z.B. Wegenetz, Drainagen oder Bewässerungsinfrastrukturen). Damit sind die RLS auch ein Instrument für die Kantone und Regionen, um ihre spezifischen agronomischen und regionalökonomischen Potenziale zu identifizieren, langfristige Perspektiven für die ländlichen Räume zu entwickeln und Massnahmen zur Inwertsetzung dieser Potenziale umsetzen.

Das Vorliegen einer bewilligten regionalen landwirtschaftlichen Strategie ist Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungsbeiträgen für die in der Strategie entwickelten Massnahmen. Für Massnahmen im Strukturverbesserungsbereich soll in Analogie zur heutigen Regelung in Artikel 17 Strukturverbesserungsverordnung künftig ein Zusatzbeitrag gewährt werden, wenn diese Massnahmen einen besonderen Beitrag zur Erreichung der Ziele der RLS leisten.

Zuständig für die Erarbeitung und Umsetzung der RLS sowie den Vollzug der darin vorgesehenen Massnahmen sind die Kantone. Der Bund legt die minimalen Anforderungen an die Inhalte sowie den Erarbeitungsprozess der RLS fest und bewilligt diese. Er berücksichtigt dabei die Zielsetzungen der Agrarpolitik und stellt sicher, dass die Anforderungen der weiteren Politiken des Bundes (z.B. der Umwelt-, Raumplanungs- und Regionalpolitik) einbezogen und beachtet werden.

Die inhaltlichen und prozessualen Vorgaben zur Erarbeitung von RLS orientieren sich an den Erfahrungen aus projektbasierten Zahlungen namentlich im Bereich Vernetzung, Landschaftsqualität und Gewässerschutz. Die räumlichen Perimeter, für die RLS erarbeitet werden, orientieren sich an den heutigen Landschaftsqualitätsprojekten. Wie bei diesen können die Kantone die Erarbeitung der RLS an regionale Trägerschaften übertragen. Die Laufzeit für die Umsetzung der RLS beträgt analog zur heutigen Regelung bei Vernetzung und Landschaftsqualität 8 Jahre. Der Bund unterstützt die Kantone bei der Entwicklung und Umsetzung von RLS, indem er den Strategieprozess finanziell unterstützt (vgl. Ziff. 3.1.5.4) und geeignete Grundlagen zur Verfügung stellt. Diese Grundlagen umfassen im Bereich der Situationsanalyse beispielsweise räumlich explizite Daten zu Ziellücken bei den UZL oder Modelle zur Abschätzung von Massnahmen im Hinblick auf die zur Erreichung der Umweltziele Landwirtschaft (z.B. PSM- oder Nitrateinträge in Gewässer). Im Bereich der Massnahmen stellt der Bund eine Auswahl von

Massnahmen zur Verfügung, welche sich im Rahmen der bisherigen Instrumente bewährt haben (z.B. Pflege der Kastanienselven oder Unterhalt von Trockenmauern im Bereich Landschaftsqualität). Darüber hinaus sollen die Kantone wie bisher eigene, regional spezifische Massnahmen zur Zielerreichung definieren können.

Abs. 3

Die Finanzierung der in den RLS entwickelten Ziele und Massnahmen wird von Bund und Kantonen gemeinsam vorgenommen, wobei der Bundesbeitrag maximal 70% der gesamthaft ausgerichteten Mittel beträgt. Die Kantone sichern die Restfinanzierung. Die Höhe der jeweiligen Beiträge wird vom Bund auf Basis der regionalen landwirtschaftlichen Strategie festgelegt. Die Kantone haben die Möglichkeit, aufgrund des in der RLS aufgezeigten Handlungsbedarfs die Mittelverteilung vorzuschlagen. Dabei ist sicherzustellen, dass die in den Strategien festgelegten Ziele innerhalb der Laufzeit von 8 Jahren in allen drei Themenbereichen erreicht werden.

Art. 87

In der Sachüberschrift wird der Begriff «Grundsatz» durch «Zweck» ersetzt. Damit wird ausgedrückt, dass mit dem Artikel aufgezeigt werden soll, welches die Ziele der Strukturverbesserungsmassnahmen sind. Die bisher in Artikel 87 formulierten Hauptziele der Strukturverbesserungen wiederspiegeln die tatsächlichen Zielsetzungen nur ungenügend: Beispielsweise nennt Buchstabe a lediglich die «Produktionskostensenkung» als Ziel und klammert die erlösseitige Wettbewerbsfähigkeit aus. Buchstabe c führt ein Ziel auf, das von seiner Bedeutung und vom gegenwärtigen Mitteleinsatz her (3.1 Mio. CHF im 2016) eher Teilziel- als Hauptzielcharakter hat. Der aktuelle Buchstabe e («naturnaher Rückbau von Kleingewässern») ist kein Ziel, sondern eine Massnahme zur Förderung der Biodiversität. Deshalb wird vorgeschlagen, die Hauptziele in Artikel 87 folgendermassen anzupassen:

- Buchstabe a enthält neu als Ziel die Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit im umfassenden Sinne, was neben der Kostensenkung auch die Steigerung der Wertschöpfung und die Vergrösserung des unternehmerischen Spielraums umfasst.
- Die bisher unter Buchstabe b aufgeführte Zielsetzung «Verbesserung der Lebensverhältnisse» soll neu auf die «Verbesserung der Arbeitsbedingungen» fokussiert werden. Dies ist gemäss Evaluation der EFK eine wichtige Zielsetzung der Investitionshilfen. Auf ein landwirtschaftsspezifisches Ziel zur Verbesserung der Lebensverhältnisse soll verzichtet werden (vgl. dazu auch die vorgeschlagene Aufhebung der Investitionskredite für landwirtschaftliche Wohnbauten; Ziff. 3.1.4.3)
- In Buchstabe c wird neu die «Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktionskapazität» als Hauptziel definiert. Hierzu zählen neben dem Erhalt und dem Schutz der landwirtschaftlichen Infrastruktur auch das Teilziel «Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit» (z.B. Drainageerneuerung) oder das Teilziel «Offenhaltung des Kulturlandes». Das Ziel «Schutz vor Naturgefahren» wird somit nicht mehr als Hauptziel aufgeführt, sondern ist als Teilziel in der Neuformulierung von Buchstabe b enthalten.
- Buchstabe d fokussiert neu auf die «Förderung der umwelt- und tierfreundlichen Produktion» und ersetzt damit den bisherigen Buchstaben d. Da die «Verwirklichung raumplanerischer Anliegen» lediglich bei umfassenden Gesamtmeliorationen ein Ziel ist, wird diese Zielsetzung neu als Teilziel definiert und unter Buchstabe e subsummiert.
- Im neuen Buchstaben e soll die zweite Zielsetzung, die im aktuellen Buchstaben b enthalten ist, («Verbesserung der Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum») aufgenommen und neu als eigenständige Hauptzielsetzung aufgeführt werden. Diese Zielsetzung umfasst als Teilziele die Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit, die Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe sowie die Realisierung raumplanerischer Anliegen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die neuen Hauptziele in Artikel 87 LwG und die darunter jeweils subsummierten Teilziele: Die Einfärbung einzelner Ziele bringt den mehrdimensionalen Charakter der Zielsetzung der Strukturverbesserungsmassnahmen zum Ausdruck: Grün eingefärbt sind die «ökonomischen Ziele», braun die «sozialen» Zielsetzungen, blau die «gesellschaftlichen Ziele» und rot die «regionalpolitischen» Ziele.

Tabelle 11: Haupt- und Teilziele der Strukturverbesserungsmassnahmen

Hauptziele (HZ)		Teilziele (TZ)	
HZ 1:	Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit	TZ 1:	Unternehmerischer Spielraum vergrössern
		TZ 2:	Wertschöpfung steigern
		TZ 3:	Produktionskosten senken
HZ 2:	Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf den Betrieben	TZ 4:	Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Reduktion der physisch-zeitlichen Arbeitsbelastung
HZ 3:	Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktionskapazität	TZ 5:	Erhaltung und Schutz der betrieblichen und der übergeordneten landwirtschaftlichen Infrastruktur
		TZ 6:	Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie der Bodenfruchtbarkeit und des Ertragspotenzials
HZ 4:	Förderung einer umwelt- und tierfreundlichen Produktion	TZ 7:	Förderung des Tierwohls/Tiergesundheit, der Biodiversität und einer umweltfreundlichen Produktion
HZ 5:	Stärkung des ländlichen Raums	TZ 8:	Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit
		TZ 9:	Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe im ländlichen Raum
		TZ 10:	Realisierung raumplanerischer Anliegen

Art. 87a

Bisher waren die im Rahmen der Strukturverbesserungen geförderten Massnahmen in verschiedenen Artikeln des 5. Titels aufgeführt. Neu wird im Artikel 87a Absatz 1 festgelegt, welche Massnahmenkategorien mit Strukturverbesserungen unterstützt werden. Sie sind so strukturiert, dass Massnahmen mit gleicher Zielsetzung der jeweils gleichen Massnahmenkategorie zugeordnet werden. Damit wird die Grundlage für die von der EFK empfohlene verbesserte Ziel-Massnahmen-Transparenz geschaffen. Tabelle 12 fasst zusammen, welche Teilziele (gemäss Tabelle 11, rechte Spalte) mit den Massnahmenkategorien nach Artikel 87*a* Absatz 1 erreicht werden sollen.

Tabelle 12: Ziel-Massnahmen-Transparenz im Bereich der Strukturverbesserungen

Massnahmenkategorien (nach Art. 87a Abs. 1)	**Teilziele** (gem. Tab. 11, rechte Spalte)
Der Bund unterstützt:	
a. Meliorationen	Senkung der Produktionskosten (TZ 3); Förderung der Biodiversität (TZ 7); Realisierung raumplanerischer Anliegen (TZ 10)
b. landwirtschaftliche **Transportinfrastrukturen**	Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung (TZ 6);
c. Anlagen und Massnahmen im Bereich des **Boden- und Wasserhaushalts**	Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und des Ertragspotenzials (TZ 6)
d. Basisinfrastrukturen im ländlichen Raum	Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe im ländlichen Raum (TZ 9);
e. Projekte zur regionalen Entwicklung	Steigerung der Wertschöpfung (TZ 2); Stärkung der branchenübergreifenden Zusammenarbeit (TZ 8);
f. Bauten und Anlagen zur **Verarbeitung, Lagerung, Vermarktung** regionaler Produkte	Steigerung der Wertschöpfung (TZ 2)
g. **Landwirtschaftliche Bauten und Anlagen**	Senkung der Produktionskosten (TZ 3); Verbesserung der Arbeitsbedingungen (TZ 4); Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung (TZ 6)
h. Massnahmen zur Förderung des **gesunden Nutztiers** und einer **umweltfreundlichen Produktion**	Förderung der Tiergesundheit, der Biodiversität und einer umweltfreundlichen Produktion (TZ 7)
i. Massnahmen zur Förderung der **überbetrieblichen Zusammenarbeit**	Senkung der Produktionskosten (TZ 3)
j. Massnahmen zur Förderung der **Übernahme landwirtschaftlicher Betriebe**	Vergrösserung des unternehmerischen Spielraums (TZ 1)
k. **Diversifizierung** der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich	Steigerung der Wertschöpfung (TZ 2)

Das Teilziel 5 «Erhaltung und Schutz der landwirtschaftlichen Infrastruktur» ist in Tabelle 12 nicht separat aufgeführt, weil es auf die meisten Massnahmenkategorien zutrifft (insb. Bst. a-h). Zudem ist Buchstabe l nicht in der Tabelle enthalten, weil es bei dieser Massnahmenkategorie um die Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien geht, die die Grundlage für die Umsetzung verschiedener

Massnahmen bilden. Deshalb kann dieser Massnahme kein spezifisches Teilziel zugeordnet werden.

In Tabelle 13 werden den Massnahmen*kategorien* nach Artikel 87*a* Absatz 1 die Einzelmassnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen (nach SVV) zugeordnet. Die explizite Aufführung der Einzelmassnahmen und deren Zuordnung zu den Massnahmenkategorien wird der Bundesrat auf Stufe Strukturverbesserungsverordnung (SVV) vornehmen.

Tabelle 13: Zuordnung der Massnahmen zu den Massnahmenkategorien nach Art. 87a Abs. 1

[a] Als **Meliorationen** gelten:
a. Einfache Landumlegungen zur Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse
b. Umfassende Landumlegungen mit zusätzlichen Infrastrukturmassnahmen im Bereich Raumplanung, Natur- und Gewässerschutz sowie Biodiversität;
[b] Als **landwirtschaftliche Transportinfrastrukturen** gelten:
a. Wegebauten
b. Transportanlagen.
[c] Als **Anlagen und Massnahmen im Bereich des Boden- und Wasserhaushalts** gelten:
a. Bewässerungsanlagen
b. Entwässerungsanlagen und Drainagen
[d] Als **Basisinfrastrukturen** gelten:
a. Wasserversorgungen
b. Elektrizitätsversorgungen
c. ev. Breitbandanschlüsse (je nach Ergebnis des laufenden Prüfauftrags)
[e] Als **Projekte zur regionalen Entwicklung** gelten:
a. Projekte zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist
[f] Als **Bauten und Anlagen für die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung regionaler,** landwirtschaftlicher Produkte gelten**:**
a. Gemeinschaftliche Bauten und Anlagen von Produzenten oder Produzentinnen.
b. Bauten und Anlagen gewerblicher Kleinbetriebe, sofern sie mindestens die erste Verarbeitungsstufe umfassen
[g] Als **landwirtschaftliche Bauten** und **Anlagen** gelten:
a. Ökonomiegebäude mit darin installierten Anlagen;
b. Alpgebäude mit darin installierten Anlagen;
c. Anlagen zur Verbesserung der Produktion von Spezialkulturen sowie die Erneuerung von Dauerkulturen
[h] Als **Massnahmen, zur Förderung des gesunden Nutztiers und einer umweltfreundlichen Produktion** gelten**:**
a. Bauten, Einrichtungen, Fahrzeuge und Maschinen sowie technische Anwendungen im Bereich Digitalisierung und Automatisierung, die sich positiv auf Umwelt und/oder Tiergesundheit auswirken
[i] Als **Massnahmen zur Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit** gelten**:**
a. Gemeinschaftliche Initiativen von ProduzentInnen zur Senkung der Produktionskosten
b. Gemeinschaftlicher Kauf von Maschinen, Einrichtungen und Fahrzeugen, um ihre Betriebe zu rationalisieren
c. der Aufbau von bäuerlichen Selbsthilfeorganisationen im Bereich der marktgerechten Produktion und der Betriebsführung
[j] Als **Massnahmen zur Förderung der Übernahme landwirtschaftlicher Betriebe** gelten**:**
a. Starthilfe für JunglandwirtInnen, die einen Betrieb in Eigentum oder in Pacht bewirtschaften
b. Kauf eines landwirtschaftlichen Gewerbes von Dritten durch Pächter und Pächterinnen;
[k] Als **Massnahmen zur Diversifizierung der Tätigkeit im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich** gelten**:**
a. Bauten und Einrichtungen zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Tätigkeit

	b. Gemeinschaftliche Bauten und Einrichtungen, um Energie aus Biomasse zu gewinnen.
[l] Als **Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien** gelten**:**	
	a. Planungs-, Entwicklungs- und Umsetzungsarbeiten, die zu einem Planungsprodukt führen, das eine koordinierte (sektorübergreifende) Gesamtentwicklung innerhalb eines bestimmten regionalen Perimeters ermöglicht.

Materiell kann zu Artikel 87a festgehalten werden, dass im Rahmen von Buchstabe *d. Basisinfrastrukturen* gegenwärtig geprüft wird, ob eine Aufnahme der «Versorgung von Betrieben mit einem Breitbandanschluss (Stichwort «digitaler Zugang») in die Massnahmenkategorie Basisinfrastrukturen angezeigt ist oder nicht. Dies vor dem Hintergrund, dass eine minimale Datenübertragungsrate erforderlich ist, damit die Betriebe - gerade auch in ländlichen Gebieten - die neuen Möglichkeiten im Bereich Digitalisierung/Smart Farming/digitale Agrardatenadministration tatsächlich nutzen können. Diese Massnahme steht somit auch in engem Bezug zur fünften Hauptzielsetzung in Artikel 87 (Buchstabe e: Stärkung des ländlichen Raums).

Diese neuartigen technologisch-digitalen Anwendungen lassen sich wiederum unter Buchstabe *h. Massnahmen zur Förderung des gesunden Nutztiers und einer umweltfreundlichen Produktion* subsumieren. Beispielhaft können an dieser Stelle das digitale Herdenmanagement (→ Förderung der Tiergesundheit), der Einsatz von Hackrobotern (→ Herbizideinsparung) oder der elektrische Antrieb landwirtschaftlicher Fahrzeuge (→ Reduktion Treibstoffverbrauch bzw. CO_2-Emissionen) genannt werden. Bezüglich Buchstabe h ist zudem zu erwähnen, dass es sich hierbei um die von der EFK (2015) geforderte, «explizite gesetzliche Verankerung von Massnahmen mit positivem Einfluss auf Umwelt und Tiergesundheit» handelt.

Mit Buchstabe l soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Erarbeitung regionaler landwirtschaftlicher Strategien im Sinne von Artikel 76a LwG sowie weitere strategische Planungsprodukte der ländlichen Entwicklung, z.B., zur langfristigen Sicherung und Weiterentwicklung von landwirtschaftlichen Infrastrukturen zu unterstützen. Aus diesen Planungsprodukten müssen nicht direkt Bauprojekte resultieren. Es geht darum, langfristige und überbetriebliche Planungsgrundlagen zur Entwicklung der ländlichen Räume zu schaffen. Die kantonale Gegenleistung für solche Planungen bleibt weiterhin eine zwingende Voraussetzung für die Beitragsbeteiligung durch den Bund. Der maximale Bundesbeitrag beträgt 50%, unabhängig davon, welche Produktionszonen (d.h. Tal-, Hügel- und Bergzonen) betroffen sind.

Art. 88

Grundsätzlich wird zwischen einzelbetrieblichen und gemeinschaftlichen Massnahmen unterschieden (siehe Art. 87a Abs. 2). In Artikel 88 sollen deshalb die Voraussetzungen für alle gemeinschaftlichen Massnahmen festgelegt werden. Gemäss Absatz 1 sind gemeinschaftliche Massnahmen dadurch definiert, dass mindestens 2 Betriebe nach Art. 89 beteiligt sind oder es sich um einen Sömmerungsbetrieb oder einen gewerblichen Kleinbetrieb handelt, der landwirtschaftliche Rohstoffe verarbeitet.

Die umfassend gemeinschaftlichen Massnahmen gemäss Absatz 2 sind eine spezifische Form der gemeinschaftlichen Massnahmen wie die Neuordnung des Grundeigentums (Art. 87a Abs. 1 Bst. a), landwirtschaftliche Transportinfrastrukturen (Art. 87a Abs. 1 Bst. b; vgl. Art. 11 und 14 SVV) oder Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE; Art. 87a Abs. 1 Bst. e)

Art. 89 Abs. 1 Bst. b, g und h sowie Abs. 3

Alle Voraussetzungen für einzelbetriebliche Massnahmen werden in einem Artikel aufgeführt. Die beantragte Neuregelung gemäss Ziffer 3.1.4.2 (Wirtschaftlichkeitsprüfung) wird in Absatz 1 Buchstabe b umgesetzt. In Absatz 1 Buchstaben g und h sowie Absatz 3 werden bestehende einzelbetriebliche Bestimmungen bezüglich Selbstbewirtschaftung und Baurechten aus Artikel 96 Absätze 2 und 3 sowie Artikel 106 Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe c sowie Absatz 5 integriert.

Art. 93

Der Artikel regelt die Grundsätze für die Gewährung von Beiträgen. Aufgrund der Einführung von Artikel 87a werden die mit Beiträgen unterstützten Einzelmassnahmen nicht mehr in Artikel 93 Absatz 1 geregelt.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Höhe des Beitragssatzes festzulegen (bisher Art. 95 Abs. 1 und 2). Neu wird nur noch ein maximaler Beitragssatz von 50 % genannt. Damit werden die beiden bisherigen Bestimmungen in Artikel 95 Absätze 1 und 2 abgedeckt. Weiterhin wird für die Ausrichtung von Strukturverbesserungsbeiträgen des Bundes eine angemessene finanzielle Beteiligung der Kantone vorausgesetzt (Abs. 4).

Zur Behebung besonders schwerer Folgen von ausserordentlichen Naturereignissen kann der Bund gemäss Absatz 4 weiterhin einen Zusatzbeitrag von höchstens 20 Prozent über die 50 Prozent hinaus gewähren (bisher Art. 95 Abs. 3).

Das Festlegen der Höhe der Beitragsansätze und der beitragsberechtigten Kosten (Abs. 5) wird weiterhin an den Bundesrat delegiert. Dieser soll die Höhe der Beitragssätze in Abhängigkeit des Massnahmentyps differenzieren können. Einzelbetriebliche Massnahmen gemäss Artikel 89 sollen mit geringeren Beitragsansätzen unterstützt werden als gemeinschaftliche nach Artikel 88. Innerhalb der gemeinschaftlichen Massnahmen wiederum sollen umfassende gemeinschaftliche Massnahmen von höheren Beitragssätzen profitieren als «normal» gemeinschaftliche.

Absatz 6 entspricht dem bisherigen Absatz 4.

Art. 94

Da die bisher in Artikel 94 definierten Massnahmen neu durch Artikel 87a Absatz 1 abgedeckt werden, kann der Artikel aufgehoben werden.

Art. 95

Der Artikel wird aufgehoben, da die Bestimmungen der Absätze 1 bis 3 neu in Artikel 93 Absätze 2 und 3 geregelt werden.

Die Bestimmung in Absatz 4 wird nicht mehr auf Gesetzesstufe gehalten. Während die «Grundlagenbeschaffungen» sowie die «Sicherung und Wiederherstellung» im Zusammenhang mit Unwettern aktuell nur auf Verordnungsstufe geregelt sind, wurden die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen bisher auf Gesetzesstufe (bisher Art. 95 Abs. 4) geregelt. Im Sinne der Einheitlichkeit sollen künftig alle drei Einzelmassnahmen auf Verordnungsstufe (SVV) geregelt werden (vgl. SVV Art. 14 Abs. 1 Bst. h (→ Grundlagenbeschaffungen) und Bst. d (→ Sicherung und Wiederherstellung) sowie Absatz 3 Bst. a bis d (d.h. PWI werden für Einzelmassnahmen der Massnahmenkategorien nach Artikel 87a Absatz 1 Buchstaben b bis d unterstützt).

Art. 96

Der Artikel legt neu fest, in welchen Massnahmenkategorien nach Artikel 87a Absatz 1 einzelbetriebliche Massnahmen mit Beiträgen unterstützt werden. Nicht mit einzelbetrieblichen Beiträgen unterstütze Einzelmassnahmen innerhalb der geförderten Massnahmenkategorie nach Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe g sind die Alpgebäude (gemeinschaftliche Massnahme).

Art. 96a

Der Artikel legt neu fest, in welchen Massnahmenkategorien nach Artikel 87a Absatz 1 gemeinschaftliche Massnahmen mit Beiträgen unterstützt werden. Neu gilt die Förderung der gewerblichen Kleinbetriebe im Berggebiet als gemeinschaftliche Massnahme. Nicht mit gemeinschaftlichen Beiträgen unterstützte Einzelmassnahmen innerhalb der geförderten Massnahmenkategorie nach Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe g sind die landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude (einzelbetriebliche Massnahme).

Art. 97 *Abs. 1*

Da in Artikel 96 und 96a neu genau definiert wird, welche Massnahmen mit Beiträgen unterstützt werden, braucht es hier keine Präzisierung mehr, welche Projekte der Kanton genehmigt.

Art. 97a

Dieser Artikel wurde im Rahmen des neuen Finanzausgleichs (NFA) eingeführt. Da er bisher nicht angewendet wurde, soll er aufgehoben werden.

Art. 98

Der Verweis auf Artikel 87a Absatz 1 wird angepasst.

Art. 105

Artikel 105 regelt weiterhin die Grundsätze für die Gewährung von Investitionskrediten. Aufgrund der Einführung von Artikel 87a werden die mit Investitionskrediten unterstützten Einzelmassnahmen analog zu Artikel 93 nicht mehr in Artikel 105 geregelt.

Die Absätze 2 bis 7 umfassen bereits bestehende Regelungen aus den bisherigen Absätzen 1 bis 4 sowie aus Artikel 106 Absätze 3 und 5.

Art. 106

Der Artikel legt neu fest, in welchen Massnahmenkategorien nach Artikel 87a Absatz 1 einzelbetriebliche Massnahmen mit Investitionskrediten unterstützt werden. Nach Art. 87a Absatz 1 Buchstabe g werden hier Anlagen im Bereich Spezialkulturen und die Erneuerung von Dauerkulturen gefordert. Nicht mit einzelbetrieblichen Investitionskrediten unterstütze Einzelmassnahmen innerhalb der geförderten Massnahmenkategorie nach Artikel 87a Absatz 1 sind unter Buchstabe g die Alpgebäude und unter Buchstabe k die gemeinschaftlichen Anlagen im Bereich der Energieproduktion aus Biomasse (beides gemeinschaftliche Massnahmen).

Alle bisherigen Absätze in Artikel 106 können gelöscht werden, da deren materiellen Bestimmungen neu in den Artikeln 87a, 89 oder 105 festgehalten sind oder im Kontext der Abschaffung der Investitionskredite für Wohnbauten aufgehoben werden können (Teil Wohngebäude in Abs. 1 Bst. a sowie Abs. 4).

Art. 107

Der Artikel legt neu fest, in welchen Massnahmenkategorien nach Artikel 87a Absatz 1 gemeinschaftliche Massnahmen mit Investitionskrediten unterstützt werden. Nicht mit gemeinschaftlichen Investitionskrediten unterstützte Einzelmassnahmen innerhalb der geförderten Massnahmenkategorie nach Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe g sind die landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude (einzelbetriebliche Massnahme); unter Buchstabe k wird die Einzelmassnahme Bauten und Einrichtungen zur Diversifizierung nicht mit gemeinschaftlichen Investitionskrediten unterstützt (einzelbetriebliche Massnahme) ausser die gemeinschaftlichen Anlagen im Bereich der Energieproduktion aus Biomasse.

Die Möglichkeit zur Gewährung von Investitionskrediten in Form von Baukrediten entspricht der bisherigen Formulierung von Absatz 2.

Art. 107a

Die Gewährung von Investitionskrediten für gewerbliche Kleinbetriebe ist neu über Artikel 107 bzw. Artikel 87a Absatz 1 Buchstabe f abgedeckt. Der Delegationskompetenz an den Bundesrat im bisherigen Absatz 2 ist neu in Artikel 105 Absatz 7 enthalten. Folglich kann Artikel 107a ganz aufgehoben werden.

Art. 120

Pilot- und Demonstrationsprojekte können insbesondere im Rahmen der Artikel 11, 77a und b, 116 und 136 gefördert werden.

Art. 141

Die Datenerhebung und -auswertung im Bereich der züchterischen Massnahmen soll vom Bund stärker gefördert werden können. Die züchterischen Massnahmen, die unterstützt werden sollen, sind in Absatz 3 aufgeführt. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass insbesondere die Erfassung und die Auswertung der Zuchtmerkmale Wirtschaftlichkeit, Produktequalität, Umweltwirkung, Tiergesundheit / Tierwohl und Ressourceneffizienz vom Bund subsidiär abgegolten werden kann. Dabei handelt es sich um Daten über Merkmale, welche in den betreuten Populationen züchterisch bearbeitet werden. Die Förderung beinhaltet neben der Merkmalserfassung auch die adäquate statistische Auswertung, um zuverlässige und aussagekräftige Zuchtwerte verfügbar zu machen. Im Bereich Herdebuchführung ist

vorgesehen, dass die Zuchtförderbeiträge nur ausbezahlt werden, wenn die Datenverwaltung je Gattung zentral erfolgt. Dies soll mittelfristig ein einheitliches Datenmanagement je Gattung begünstigen und somit im privaten wie auch im öffentlichen Sektor zu administrativen Vereinfachungen führen.

Von diesen Beiträgen ist wie bisher die Zucht von transgenen Tieren, das heisst von Tieren, die zusätzlich zu den natürlich ererbten Genen ein oder mehrere Fremdgene (Transgene) stabil in ihrem Genom tragen, ausgeschlossen (Abs. 5). Die Absätze 5 und 6 wurden aus dem bisherigen Artikel 143 LwG übernommen. Es handelt sich deshalb nur um formelle Anpassungen.

Art. 146 und 146a

Diese Ergänzung soll aufgrund der aktuellen Diskussion in der EU betreffend das Verbot des Klonens von Tieren für die Lebensmittelproduktion gemacht werden. Nebst dem Verbot des Klonens von Tieren soll ebenfalls der Import lebender Klontiere und daraus erzeugter Lebensmittel wie Fleisch oder Milch untersagt werden.

Art. 147

Da die Gesetzesgrundlage für das Gestüt in den neuen Artikel 119 überführt wird, kann der bestehende Artikel 147 aufgehoben werden.

Art. 170 Abs. 2bis

In Kongruenz zur Aufnahme des NHG in Artikel 70 a als Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen werden auch die Bestimmungen zur Kürzung und Verweigerung von Beiträgen angepasst und mit dem NHG ergänzt.

Art. 187e

Abs. 1

Qualitätsbeiträge in Verbindung mit Vernetzungsprojekten und Landschaftsqualitätsbeiträge können bis Ende 2024 nach bisherigem Recht ausgerichtet werden. Neue und zu verlängernde Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsprojekte sind entsprechend bis Ende 2024 zu befristen. Mit dieser Übergangsregelung wird die Planungssicherheit für die Betriebe erhöht und den Kantonen genügend Zeit für die Erarbeitung der regionalen landwirtschaftlichen Strategien (Art. 76a Abs. 2 LwG) eingeräumt.

Abs. 2

Die bestehenden AOC und traditionellen Bezeichnungen, die in Anhang 3 der geltenden Weinverordnung festgehalten sind, geniessen während 2 Jahren weiterhin den Schutz gemäss dem bisherigen Artikel 63 des LwG. In diesem Zeitraum können die Produzentengruppierungen ein Pflichtenheft für eine AOC oder eine IGP vorlegen, um den Schutz des Namens der alten AOC oder der traditionellen Bezeichnung aufrechtzuerhalten. Wird innerhalb dieser Frist kein Pflichtenheft eingereicht, verliert die entsprechende AOC oder die traditionelle Bezeichnung ihren Schutz. Die Europäische Union hat dies innerhalb einer vergleichbaren Frist ähnlich gehandhabt. Nach der Einreichung des Pflichtenhefts beim BLW umfasst das Eintragungsverfahren auf der Grundlage des Einspracheprinzips eine Prüfung, die mit der Annahme oder Ablehnung des Gesuchs abgeschlossen wird. Während des Eintragungsverfahrens sollen die zur Nutzung der betreffenden Bezeichnung Berechtigten die AOC oder die traditionelle Bezeichnung entsprechend den Anforderungen nach altem Recht weiterverwenden können. Nach der Eintragung sollen Weine, welche die Bedingungen für die Verwendung einer AOP oder IGP nicht erfüllen, noch während eines Übergangszeitraums nach altem Recht hergestellt, abgefüllt und gekennzeichnet werden können, damit die Branchenakteure die Produktion von AOC-Weinen oder Landweinen mit einer traditionellen Bezeichnung an die Anforderungen des AOP- bzw. IGP-Pflichtenhefts anpassen können. Dieser Umsetzungsvorschlag ermöglicht es, den Erwartungen der Branche Rechnung zu tragen, die während der vorbereitenden Diskussionen im Hinblick auf diese Vorlage genügend Zeit für die notwendigen Anpassungen verlangt hatte.

Abs. 3

Landweine können während einem Zeitraum von zwei Jahren weiterhin nach dem bisherigen Artikel 63 LwG produziert werden. Das erlaubt es den repräsentativen Produzentengruppierungen, ein Schutzgesuch für den geografischen Namen, der derzeit mit einem Landwein verbunden ist, einzureichen. Der geografische Name kann gemäss dem Eintragungsverfahren nach Artikel 63 neu geschützt und in das Register der Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben eingetragen werden.

Abs. 4

Mit der Änderung von Artikel 166 LwG, der neu eine Ausnahme vorsieht bei den Rechtsmitteln bei Entscheiden der Rekurskommissionen von Zertifizierungsstellen, die für die Kontrollen der Kennzeichnungen nach Artikel 14 LwG zuständig sind, muss mit Inkrafttreten der Änderung des LwG präzisiert werden, welches Recht auf hängige Verfahren anwendbar ist.

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Markenschutzgesetz

Einige Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG) müssen mit der Einrichtung des neuen Schutzsystems von Weinbezeichnungen, dessen gesetzliche Grundlage neu Artikel 16 LWG bildet, der schon für land- und forstwirtschaftliche AOP und IGP gilt, angepasst werden. Folglich soll in Artikel 27*a* MSchG, der geografische Marken zum Gegenstand hat, der Verweis auf Artikel 63 LwG gelöscht werden. Somit wird der Buchstabe b in Artikel 27*a* MSchG aufgehoben. Dasselbe gilt für den Verweis auf den Kanton in Artikel 27*b* MSchG, der gelöscht werden muss. Der Buchstabe b in Artikel 27*b* MSchG wird deshalb ebenfalls aufgehoben. Da sich die Weinbezeichnungen nun auf Artikel 16 LwG abstützen und Weine verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse sind, soll der explizite Verweis auf Weine in Artikel 50*a* MSchG, der das Register für geografische Angaben zum Gegenstand hat, ebenfalls gelöscht werden.

Gewässerschutzgesetz

Art. 12 Abs. 4

Die eidgenössischen Räte haben einen ausformulierten Text für die Änderung von Artikel 12 Absatz 4 GSchG beschlossen. Demnach können alle Landwirtschaftsbetriebe von der Anschlusspflicht an die öffentliche Kanalisation befreit werden, die über einen erheblichen Bestand an Nutztieren verfügen, unabhängig davon, ob bei der Haltung dieser Nutztiere flüssiger oder fester Hofdünger anfällt. Ein erheblicher Nutztierbestand liegt unverändert dann vor, wenn er mindestens 8 Düngergrossvieheinheiten umfasst. Einschränkungen, die sich aus anderen Gesetzen ergeben, bleiben vorbehalten (z.B. Anforderungen der Luftreinhaltung, die bei der Verflüssigung von Geflügelmist betroffen sein können). Wie bis anhin muss jedoch in jedem Fall effektiv eine als Dünger verwertbare Mischung zwischen häuslichem Abwasser und Hofdünger hergestellt und umweltverträglich nach dem Stand der Technik als Dünger verwertet werden. Das Ausbringen von ungenügend vermischtem häuslichem Abwasser ist weiterhin nicht zulässig. Auch weitere, bereits geltende Anforderungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit die Befreiung von der Anschlusspflicht erfolgen kann (insbesondere Lage in der Landwirtschaftszone, ausreichende Lagerkapazität, Anforderungen an eine dem Stand der Technik entsprechende Verwertung des häuslichen Abwassers zusammen mit dem Hofdünger auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche).

Art. 14 Abs. 2

Die vorgeschlagene Lösung ermöglicht eine gegenüber der bereits heute zulässigen Vergärung in Biogasanlagen weitergehende energetische Nutzung von Hofdüngern, bei welcher die Rückstände nicht mehr zwingend landwirtschaftlich oder gartenbaulich verwertet werden müssen. Dies soll aber auf Hofdünger beschränkt sein, die überschüssig sind, weil sie nicht auf der eigenen oder aktuell gepachteten Nutzfläche verwertet werden können. Temporäre Überschüsse, weil z.B. im Winter der Lagerraum nicht ausreicht, sind keine Hofdüngerüberschüsse im Sinne des Gesetzes und dürfen nicht verbrannt werden.

Im Vordergrund der möglichen neuen energetischen Nutzungen steht die Verbrennung von Pferdemist in Pelletform. Denkbar ist aber auch das Verbrennen anderer Hofdünger oder von Gärresten aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen. Die Verbrennung kann sowohl für landwirtschaftliche wie für gewerbliche Nutztierhaltungen zulässig sein. Ebenfalls ermöglicht werden weitere Technologien zur energetischen Nutzung, wie z.B. die hydrothermale Karbonisierung. Mit der technischen Entwicklung könnten in Zukunft an Stelle der bereits heute betriebenen Vergärung in Biogasanlagen somit auch andere energetische Nutzungen flüssiger Hofdünger möglich werden.

Art. 14 Abs. 4

Die Bestimmungen zum oBB sollen ersatzlos gestrichen werden, auch wenn die Motion 14.3095 formal nur die Aufhebung von Artikel 24 GSchV, d.h. die Streichung der schweizweit einheitlichen Regelung der Ausdehnung des oBB verlangt. Gemäss Begründung der Motion soll aber die oBB-Regelung als solche abgeschafft werden, was nur mit der Änderung von Artikel 14 Absatz 4 GSchG möglich ist.

Die heute maximal pro Hektare zulässige Menge Hofdünger soll von drei Düngergrossvieheinheiten (DGVE) auf zweieinhalb gesenkt werden. Dies verringert die Möglichkeit, zu hohe Düngermengen pro Hektare auszubringen und trägt somit zur erforderlichen Senkung der Nährstoffverluste bei. Diese Änderung ergibt sich nicht aus der Umsetzung der Motion 14.3095, sondern aus der Notwendigkeit, die Nährstoffverluste weiter zu vermindern, um die Umweltziele Landwirtschaft erreichen zu können. Entsprechend wurde die Senkung der maximal zulässigen DGVE-Einheiten pro Hektare im Rahmen des Massnahmenpakets zur Trinkwasserinitiative angekündigt.

Da es sich nach Artikel 14 Absatz 8 GSchG bei einer DGVE um eine Düngermenge handelt und nicht um ein Tier, wird der erste Satz des Art. 14 Abs 4 in der deutschen Version sprachlich angepasst. Daraus ergibt sich inhaltlich keine Änderung. Die französische und die italienische Version entsprechen bereits dem neuen deutschen Text.

Art. 14 Abs. 6 GSchG

Betrifft nur den französischen und den italienischen Text.

Art. 14 Abs. 7 GSchG

Da dieser Absatz Ausnahmen von den Anforderungen an die Nutzfläche gemäss der bisherigen Regelung von Absatz 4 zum oBB ausführt, wird er durch die Aufhebung der genannten Regelung obsolet und wird gestrichen.

Tierseuchengesetz

Gliederungstitel vor Art. 1

Der erste Abschnitt umfasst aktuell die Begriffsbestimmung zu Tierseuchen und die Ziele der Tierseuchenbekämpfung. Da neu ein Zweckartikel hinzukommen soll, ist der Gliederungstitel allgemeiner zu fassen.

Art. 1a und 1b

Die aktuellen Artikel 1 bzw. 1*a* werden zu Artikel 1*a* bzw. 1*b*.

Gliederungstitel vor Art. 11a

Der Abschnitt III*a* wird um einen Artikel ergänzt (Art. 11*b*). Die Regelungen des Abschnitts beziehen sich neben den Tiergesundheitsdiensten neu auch auf das Kompetenz- und Innovationsnetzwerk für Tiergesundheit. Angesprochen sind damit mögliche Massnahmen zur Stärkung der Tiergesundheit. Der Titel des Abschnitts soll entsprechend weiter gefasst werden.

Art. 11a

Da Artikel 11a nicht mehr die einzige Bestimmung im Abschnitt III*a* ist, ist eine Sachüberschrift erforderlich.

Waldgesetz

Mit der Änderung von Artikel 166 LwG, der neu eine Ausnahme vorsieht bei den Rechtsmitteln bei Entscheiden der Rekurskommissionen von Zertifizierungsstellen, die für die Kontrollen der Kennzeichnungen nach Artikel 14 LwG zuständig sind, muss das Waldgesetz (Art. 41*a* WaG) entsprechend angepasst werden. So gilt die oben erwähnte Ausnahme auch für die Zertifizierung von waldwirtschaftlichen Bezeichnungen. Zu diesem Zweck wird Absatz 2 um den Ausdruck «und den Rechtsschutz» ergänzt. Im gleichen Sinne muss der Gesetzgeber vorsehen, dass der Bundesrat die Kontrolle der waldwirtschaftlichen Bezeichnungen an privatrechtliche Unternehmen und Organisationen übertragen kann. Für den Vollzug des LwG ist eine entsprechende Bestimmung in Artikel 180 LwG vorgesehen.

3.2 Boden- und Pachtrecht

Das bäuerliche Bodenrecht bezweckt das bäuerliche Grundeigentum als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft zu fördern und seine Struktur zu verbessern. Weiter soll die Stellung der Selbstbewirtschafter und Selbstbewirtschafterinnen einschliesslich diejenige der Pächter und Pächterinnen beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke gestärkt und übersetzten Preisen für landwirtschaftlichen Boden entgegengewirkt werden.

Die Änderungen im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11) und im Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG; SR 221.213.2) haben zum Ziel, den Entwicklungen der Landwirtschaft in Bezug auf Quereinsteigende und Unternehmensentwicklung Rechnung zu tragen (Erweiterung des Handlungsspielraums juristischer Personen), den administrativen Aufwand im Vollzug zu reduzieren, die Position der Ehegatten in der Landwirtschaft zu stärken, und die Grundlagen des Ertragswertes zu aktualisieren. Die Änderungen wurden im Rahmen der Beantwortung der in den nachfolgenden Texten erwähnten parlamentarischen Vorstösse sowie in der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 1. November 2017 in wesentlichen Teilen bereits angekündigt. Nicht geändert werden sollen die Kernelemente des BGBB, insbesondere die Förderung der Selbstbewirtschaftung, die Begrenzung der Erwerbspreise und die Übergabe zum Ertragswert.

3.2.1 Quereinstieg in der Landwirtschaft

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Heute wird selbstbewirtschaftenden Erbinnen und Erben durch die Möglichkeit der Zuweisung von Gewerben zum Ertragswert und durch Kaufs- und Vorkaufsrechte der Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und landwirtschaftlichen Grundstücken erleichtert. Erben, welche das Land nicht selber bewirtschaften wollen, haben ebenfalls erleichterten Zugang, weil sie über den Erbgang bewilligungsfrei Eigentümer von Gewerben und Grundstücken werden können. Pächter und Pächterinnen haben ein Vorkaufsrecht. Aufgrund der aktuellen Regelungen gelangen Personen, die in die Landwirtschaft einsteigen wollen und nicht familienbedingt mit landwirtschaftlichem Besitz verbunden sind, nur schwer an landwirtschaftliches Land und landwirtschaftliche Gewerbe. Auch schränkt das bestehende Recht den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken ein auf natürliche Personen und bäuerliche Aktiengesellschaften und bäuerliche GmbHs. Neue Ideen von Personen ausserhalb der Landwirtschaft kommen daher dem Sektor kaum zugute. Zudem können juristische Personen wie Stiftungen oder Genossenschaften heute nur in Ausnahmefällen landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben. Beides hemmt die Innovationskraft und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Daher sollen die Regelungen so angepasst werden, dass interessierte und fähige Personen von ausserhalb der Landwirtschaft auch in anderen Zusammenarbeitsformen einfacher in den Sektor einsteigen können ohne dass dadurch der bäuerliche Grundbesitz des Bodens gefährdet, die Spekulation mit Boden ermöglicht oder das Selbstbewirtschaftungsprinzip in Frage gestellt wird.

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe stehen heute Drittpersonen für den Einstieg zur Verfügung, wenn die Landwirtin oder der Landwirt das Rentenalter erreicht und kein Kind die Nachfolge antreten will. Da es in dieser Situation finanziell attraktiver ist, das Land an bestehende Nachbarbetriebe als den Betrieb als Ganzes zu verpachten, werden nur wenige Betriebe als Gewerbe neu verpachtet. Mit der Revision der Pachtzinsverordnung per 1. April 2018 wurden erste Schritte für eine Erhöhung der

Attraktivität zur Verpachtung ganzer Gewerbe vorgenommen. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll ein weiterer Schritt in diese Richtung erfolgen.

Beantragte Neuregelung

Um das Angebot an landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zu erhöhen soll der Zeitraum, in dem Vorkaufsrechte für Geschwister geltend gemacht werden können, reduziert werden und die Vorkaufsrechte für Geschwisterkinder entfallen. Allerdings ist zu beachten, dass zum Zweck der Besserstellung von Ehegatten (siehe Kapitel 3.2.6) ein Vorkaufrecht für diese eingeführt werden soll, welche die Möglichkeiten für Quereinsteigende wiederum reduziert. Der Gewinnanspruch der Miterben bleibt unangetastet und soll weiterhin für 25 Jahre bestehen (Art. 28 Abs. 3 BGBB).

Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben durch Stiftungen, Genossenschaften und Vereine soll durch die Schaffung eines spezifischen Artikels im BGBB explizit bewilligungsfähig werden (Art 65b). Dies unter der Voraussetzung, dass die erwähnten Körperschaften bestimmte Bedingungen erfüllen.

➔ Artikel 25, 42, 49, 62, 65*b* BGBB

Im Bereich des Pachtrechts soll für die Eigentümer und Eigentümerinnen die Attraktivität der Verpachtung von Gewerben gegenüber der Verpachtung von Grundstücken erhöht werden und damit das Angebot von Gewerbe auf dem Pachtmarkt steigen. Dies wird erreicht indem bei der Verpachtung von ganzen Gewerben für die Wohnungen ortsübliche Mietzinsen veranschlagt werden können bzw. bei der Parzellenpacht alle Arten von Zuschlägen aufgehoben werden.

➔ Artikel 37-39 LPG

3.2.2 Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit Beschränkter Haftung und Kommandit-Aktiengesellschaften (bäuerliche juristische Personen)

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das Konzept des BGBB ist auf selbstbewirtschaftende natürliche Personen ausgerichtet, lässt aber auch die Möglichkeit zu, dass juristische Personen landwirtschaftliche Grundstücke oder Gewerbe erwerben können. Heute werden weniger als 1 % der Gewerbe von juristischen Personen geführt. Im Hinblick auf Finanzierungsmöglichkeiten und Risikoabsicherung sind Aktiengesellschaften (AG), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Kommandit-Aktiengesellschaften (Kommandit-AG) als Alternative zur Führung des landwirtschaftlichen Betriebes als Einzelfirma zunehmend im Fokus der Landwirtinnen und Landwirte. Das BGBB regelt heute in Artikel 4 BGBB die juristischen Personen nur sehr generell. Die Auslegung des Gesetzes wurde durch Lehre und Rechtsprechung präzisiert. AG, GmbH und Kommandit-AG können grundsätzlich landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben, sofern sie den Nachweis erbringen, dass sie diese selber bewirtschaften oder es sich um ein verpachtetes Gewerbe handelt, welches weiterhin verpachtet wird.

Die Sacheinlage eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes in eine juristische Person ist eine Handänderung, welche allfällige Gewinnanspruchs- und Vorkaufsrechte auslöst. Zudem bedarf die Sacheinlage ausnahmslos einer Erwerbsbewilligung, da eine juristische Person nie in einem Verwandtschaftsverhältnis zur natürlichen Person stehen kann. Die Ausnahmen von der Erwerbsbewilligungspflicht für Verkäufe innerhalb der Familie sind nicht anwendbar. Ebenso untersteht eine Handänderung von Aktien oder Anteilsscheinen der Erwerbsbewilligungspflicht, da diese Handänderung dem Erwerb eines Grundstücks gleichgesetzt ist. Werden Anteilsrechte von einer Mehrheitsbeteiligung abgetrennt, entspricht das einer Realteilung.

Beantragte Neuregelung

Die Bestimmungen zu den bäuerlichen juristischen Personen, d.h. solchen juristischen Personen, bei denen durch Gesellschafter Anteile am Stamm- oder Grundkapital gehalten werden (AG, GmbH und Kommandit-AG) werden im Einklang zu Artikel 4 BGBB auf die aktuellen Bedürfnisse solcher Gesellschaften ausgerichtet. Dabei steht das landwirtschaftliche Gewerbe im Eigentum der Gesellschaft. Die Mehrheit der Anteilsrechte sollen in der Hand von Selbstbewirtschaftern sein und diese sollen das land-

wirtschaftliche Gewerbe persönlich leiten; die Gesellschaften können somit nicht von Angestellten geführt werden. In Anlehnung an das Obligationenrecht bzw. die Regelung bei den Direktzahlungen wird dabei auf eine Mehrheitsbeteiligung von mindestens zwei Dritteln abgestellt (OR Art. 704 und 808b bzw. Art. 3 DZV). Um noch mehr unternehmerischen Spielraum zu schaffen, könnte dieser Mindestanteil aber auch tiefer festgelegt werden (z.B. bei 51 %).

Die Merkmale der bäuerlichen juristischen Personen sind:

- Statutarische Hauptzweckbestimmung ist Landwirtschaft gemäss Artikel 3 Absatz 1 LwG
- Die Aktiven der Gesellschaft bestehen auf Dauer zur Hauptsache aus einem landwirtschaftlichen Gewerbe oder Grundstücken
- Leitung des Gewerbes durch den oder die selbstbewirtschaftende(n) Mehrheitseigner
- Mehrheitsbeteiligung im Eigentum einer oder mehrerer selbstbewirtschaftender natürlicher Person(en)
- Realteilungsverbot für Mehrheitsbeteiligung (falls diese vorliegt. Das Vorliegen einer Mehrheitsbeteiligung ist keine Bedingung für die Gründung einer bäuerlichen juristischen Person)
- Vorkaufsrecht für selbstbewirtschaftende Nachkommen des Mehrheitseigners oder der Mehrheitseignerin

Die Definition dieser bäuerlichen juristischen Personen ist in Art. 9a BGBB enthalten. Die Kriterien für die Zulassung zum Einstieg in die Landwirtschaft sind hauptsächlich auf den Grundsatz der Selbstbewirtschaftung zurückzuführen. Der Begriff der „bäuerlichen juristischen Personen“ wird nun konsequent auch in den Artikeln verwendet, die sich mit Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Kommandit-AGs befassen.

In gesellschaftsrechtlicher Hinsicht handelt es sich bei den bäuerlichen juristischen Personen um kleine und mittlere, nicht börsenkotierte Unternehmen in Sinne der Legaldefinition in Artikel 2 Buchstabe e des Bundesgesetzes über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG, SR 221.301).

Im Einzelnen umfasst das Konzept:

- Die Definition der bäuerlichen juristischen Personen (Art. 9a);
- Die Möglichkeit für eine bäuerliche juristische Person, landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke zu erwerben (Art. 65a);
- Ein Gewinnanspruchsrecht bei Erbteilung bzw. Veräusserung von Anteilsrechten an bäuerlichen juristischen Personen (Art. 28 Abs. 1 und Art. 41 Abs. 1 und 2).
- Eine Erweiterung des Vorkaufsrechts für selbstbewirtschaftende Nachkommen, so dass dieses auch für die Mehrheitsbeteiligung an einer bäuerlichen juristischen Gesellschaft gilt (Art. 45*a*).
- Eine Erweiterung des Vorkaufsrechts für Nachkommen eines Inhabers oder einer Inhaberin einer Beteiligung von mindestens 25 Prozent am Grund- oder Stammkapital.
- Eine Ausnahme vom Realteilungsverbot für eine Minderheitsbeteiligung an einer juristischen Person (Art. 60 Abs. 1, Bst. j).
- Eine Präzisierung der wirtschaftlichen Handänderung als bewilligungspflichtiger Erwerbstatbestand (Art. 61 Abs. 3).
- Die Voraussetzungen, unter denen für den Erwerb von Anteilsrechten an juristischen Personen eine Erwerbsbewilligung erteilt wird (Art. 65*c)* sowie die Voraussetzungen unter denen keine Bewilligung zum Erwerb von Anteilsrechten nötig sind (Art. 62 Bst. l)
- Regelungen zu nichtigen Rechtsgeschäften bei der Verletzung des Realteilungsverbots an einer Mehrheitsbeteiligung und beim unrechtmässigen Erwerb von Anteilsrechten (Art. 70)
- Bedingungen und Auflagen, welche der Bewilligungsbehörde zur Verfügung stehen (Art. 72*a*) und Möglichkeiten zum Widerruf von Bewilligungen, wenn diese Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten werden (Art. 71).
- Neue Rechte der kantonalen Bewilligungsbehörde im Falle von nicht bewilligtem Erwerb von Anteilsrechten (Art. 83)
- Das Recht, bezüglich dem Erwerb von Anteilsrechten und weiterer bewilligungspflichtiger Tatbestände eine Feststellungsverfügung verlangen zu können (Art. 84 Bst. b).
- Übergangsrecht (Art. 95*c*).

Bei einer Reihe von Überschriften, die landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe erwähnen, hätte die Formulierung «und Anteilsrechte an juristische Personen» ergänzt werden können. Da diese Ergänzungen jedoch nicht als zwingend notwendig erachtet wurden, wird von ihnen abgesehen.

➔ Artikel 9a, 28, 41, 45a, 60, 61, 62, 65a, 65c, 70, 72a, 83, 84 und 95c.

3.2.3 Anpassungen bei der Belastungsgrenze

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das BGBB sieht zum Schutz der Landwirtschaft vor Überschuldung vor, dass landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke nur bis zur Belastungsgrenze mit grundpfandgesicherten Krediten belastet werden dürfen. Die Belastungsgrenze stützt auf dem Ertragswert ab, welcher dem Kapital entspricht, das mit einer landesüblichen Bewirtschaftung verzinst werden kann. Er berücksichtigt damit das effektiv vorhandene Absatzpotenzial und die Fähigkeiten des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin kaum.

Die bestehende Belastungsgrenze wird teilweise von den Kantonen strikt gehandhabt, obwohl gesetzliche Ausnahmen vorgesehen sind. Dies schränkt Betriebsleitende mit guten Ideen, die einen hohen Finanzierungsbedarf haben, in ihrem Handlungsspielraum stark ein. Diese Gruppe von Betriebsleitenden wünscht, dass sie auch höhere Beträge als 135 % des Ertragswertes als Grundpfand in das Grundbuch eintragen lassen können. Andererseits bietet die Belastungsgrenze für die Mehrheit der Betriebe deutliche Vorteile wie die unbürokratische Gewährung von Krediten durch Banken zu günstigen Konditionen.

Beantragte Neuregelung

Die Bestimmungen zur Belastungsgrenze sollen angepasst werden. Die Belastungsgrenze soll beibehalten werden. Die Überschreitung der Belastungsgrenze und die Vergabe von Krediten für Betriebe mit hohen Investitionen soll in Zukunft durch Gläubiger ohne Bewilligung leichter möglich sein. Damit werden Investitionsentscheidungen nicht mehr alleine von der Belastungsgrenze, sondern von der Wirtschaftlichkeit der Investitionen abhängig werden. Dies bewirkt grössere unternehmerische Handlungsspielräume und dadurch auch eine grössere Verantwortung für Betriebsleitende wie Gläubiger.

Ein Grundpfandrecht kann daher den Höchstbetrag ohne Bewilligung übersteigen. Eine solche Überschreitung ist aber auch weiterhin nur unter Einhaltung der Bedingungen gemäss Art. 77 und 78 BGBB möglich. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Bestimmungen obliegt dabei neu dem Gläubiger und dem Schuldner, nicht mehr dem Grundbuchverwalter.

Ohne eine vorausgesetzte Bewilligung fällt auch die Notwendigkeit der Anerkennung der Genossenschaften, Stiftungen und kantonalen Institutionen dahin.

Gemäss BGBB Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe g kann auch ein nicht-Selbstbewirtschafter ein landwirtschaftliches Grundstück oder Gewerbe übernehmen, wenn er als Gläubiger ein entsprechendes Pfandrecht besitzt und das Gewerbe oder Grundstück in einem Zwangsvollstreckungsverfahren erwirbt. Die Anpassungen der Bestimmungen zur Belastungsgrenze könnte dazu führen, dass vermehrt landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in das Eigentum von nicht-Selbstbewirtschaftenden fallen. Dieses Risiko wird jedoch als gering erachtet. Es liegt im Interesse und in der Verantwortung der Bewirtschaftenden, sich nur so hoch zu verschulden, dass ein Konkurs höchst unwahrscheinlich ist.

➔ Artikel 73, 76-79, 81, 87, 90 Abs. 1 Bst. c sowie 91 Abs. 1

3.2.4 Administrative Vereinfachung

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das BGBB regelt unter anderem den Verkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken. Diese Regelungen umfassen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen die Abparzellierung oder Zerstückelung eines landwirtschaftlichen Grundstückes oder Gewerbes bewilligt werden

kann. Weiter enthält das Gesetz auch Regelungen über die bewilligungsfreien Handänderungen und die Rahmenbedingungen bei Handänderungen, welche der Bewilligungspflicht unterliegen.

Der Vollzug des BGBB wurde in den letzten 20 Jahren kaum angepasst und ist für die Kantone mit Aufwand verbunden. Die Ziele des BGBB können auch mit einem geringeren Aufwand erreicht werden. Beispielsweise sind die Regelungen für den Erwerb und für die Abparzellierung nicht miteinander harmonisiert. Nationalrat Karl Vogler forderte daher in seinem Postulat 15.3284, dass das BGBB und das LPG auf mögliche administrative Vereinfachungen im Vollzug zu untersuchen sind. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 29. März 2017 zum Postulat mögliche administrative Entlastungen evaluiert. Diese sollen nun umgesetzt werden.

Beantragte Neuregelung

Folgende Massnahmen sollen zur administrativen Entlastung und Vereinfachung beitragen:

- Der räumlich-örtliche Geltungsbereich des BGBB endet neu an der Bauzonengrenze (Art. 2 BGBB), sofern auf dem Grundstück keine landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen stehen. Mit Rechtskraft des Zonenplanes fällt damit der innerhalb der Bauzone liegende Grundstücksteil ex lege nicht mehr unter den Geltungsbereich des BGBB. Die Grundstücksteilung soll zudem keine behördliche Ausnahmebewilligung vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot mehr erfordern (Art. 59 Bst. e BGBB).
- Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich soll einheitlich definiert und mit den Bestimmungen der Strukturverbesserungsmassnahmen (Art. 10 SVV) und jenen zu Betriebs- und Betriebszweiggemeinschaften (Art. 10 und 12 LBV) harmonisiert werden. Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird durch eine einheitliche Regelung auf 15 km festgesetzt. Der Begriff des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs wird im ganzen BGBB (dies betrifft die Artikel 21 Abs. 1, 36 Abs. 2 Bst. b, 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 Bst. b, 49 Abs. 2 Ziff. 1 und Abs. 3 und 63 Abs. 1 Bst. d) durch die Angabe der neu gesetzlich festgelegten Begrenzung ersetzt.
- Die Ausnahmen vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbotes (Art. 59 und 60 BGBB) sollen erweitert werden mit dem Ziel, den administrativen Aufwand zu reduzieren.
- Die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken (Art. 62 und 65 BGBB) sollen erweitert werden mit dem Ziel, weniger Erwerbsbewilligungen zu erstellen.
- Die Pachterstreckung nach einer Kündigung soll auf 3 Jahre beschränkt werden (Art. 27 LPG) mit dem Ziel, dass aufgrund der kürzeren Erstreckungsfrist weniger Gerichtsfälle resultieren.
- Die Einsprachemöglichkeit gegen den Pachtzins für landwirtschaftliche Grundstücke soll aufgehoben werden (Art. 43 LPG), um den administrativen Aufwand zu vermindern.

➔ Artikel 2, 21 Abs. 1, 36 Abs. 2 Bst. b, 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 Bst. b, 49 Abs. 2 Ziff. 1 und Abs. 3, 59, 60, 62, 63 Abs. 1 Bst. d und 65 BGBB sowie Artikel 27 und 43 LPG

3.2.5 Definition Ertragswert

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Der landwirtschaftliche Ertragswert entspricht dem Kapital, das mit dem Ertrag eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes bei landesüblicher Bewirtschaftung zum durchschnittlichen Zinssatz für erste Hypotheken verzinst werden kann. Die Grundlagen werden aufgrund von Mittelwerten über mehrere Jahre bestimmt.

Bisher wurde dabei auf die von der Schweizerischen Nationalbank publizierten Zinssätze für 1. variable Hypotheken abgestellt. Seit 2006 publiziert die Schweizerische Nationalbank diese Werte nicht mehr. Das Gesetz kann daher nicht mehr auf diesen Wert abstellen.

Beantragte Neuregelung

Der Kapitalisierungssatz in Art. 10 BGBB entspricht neu einem gewichteten langfristigen Kapitalkostensatz, welcher das Fremd- und das Eigenkapital des Unternehmens sowie das Branchenrisiko berücksichtigt. Die Berechnung des Kapitalisierungssatzes orientiert sich an üblichen Verfahren der Unternehmensbewertung der Wirtschaft.

➔ Artikel 10 BGBB

3.2.6 Stärkung der Position der Ehegatten

Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates beauftragte den Bundesrat am 12. Dezember 2012 im Rahmen der Motion 12.3990 «Frauen in der Landwirtschaft» (abgeschrieben am 12.6.2017), die ökonomische, soziale und rechtliche Absicherung der in der Landwirtschaft tätigen Frauen abzuklären und zu verbessern. Der Bundesrat stellte in seinem Bericht vom September 2016 fest, dass das BGBB auf einem traditionellen Landwirtschaftsbild mit einem klassischen Familienverständnis basiert. Erbrechtlich sind die nicht am Eigentum beteiligten Ehegatten in der Landwirtschaft weitgehend geschützt, wenn sie den Betrieb weiterführen möchten. Lebzeitig sind jedoch Mitbeteiligungen des Ehegatten am Grundeigentum schwierig, weil jede Veräusserung des landwirtschaftlichen Gewerbes oder eines Anteils davon in der Regel ein Vorkaufsrecht der Geschwister und Geschwisterkinder auslöst (Art. 42 BGBB).

Klärungsbedarf gibt es auch bei der güterrechtlichen Auseinandersetzung im Scheidungsfall.

Im BGBB gibt es keine güterrechtlichen Bestimmungen, da diese generell im ZGB geregelt sind. Bei Scheidungsfällen in der Landwirtschaft ist jedoch in der Regel landwirtschaftliches Grundeigentum Teil der güterrechtlichen Auseinandersetzung. In Ermangelung spezifischer Regelungen im ZGB kommt so bei Scheidungen eine Kombination von Normen des ZGB und BGBB zur Anwendung. Dabei behilft man sich im BGBB mit Artikeln, die eigentlich für den Erbfall formuliert sind. Ihre direkte Anwendung kann jedoch zu Benachteiligungen des Nicht-Eigentümer-(Ex)-Ehegatten führen. Die sich daraus ergebenden Probleme können mit einigen Präzisierungen im BGBB gelöst werden. Insbesondere sind nach geltendem Recht die Absicherungen bei der Mitfinanzierung von betrieblichen Investitionen aus Eigenmitteln des Nichteigentümer-(Ex)-Ehegatten zu wenig lang gewährleistet. Der Anrechnungswert kann in diesem Fall zwar erhöht werden, aber nur wenn die Investition weniger als 10 Jahre zurückliegt.

Beantragte Neuregelung

Der massgebende Zeitraum für die Erhöhung des Anrechnungswertes in Artikel 18 Absatz 3 BGBB wird neu in Abhängigkeit der Lebensdauer der Investition festgelegt. Die vorgeschlagenen Zeiträume richten sich nach den unteren Grenzen der Gesamtnutzungsdauern gemäss Schätzungsanleitung 2018, beziehungsweise beim Boden nach der Dauer des Gewinnanspruchsrechtes nach Artikel 28 Absatz 3 BGBB. Damit wird das investierte Kapital während einer minimalen Nutzungsdauer geschützt.

Die Berechnung des Gewinnanspruches (Art. 31 BGBB) wird präzisiert, um die korrekte Gewinnberechnung zu verbessern.

Ehegatten erhalten neu ein Vorkaufsrecht am Betrieb (Art. 42 BGBB), welches dem Vorkaufsrecht der Geschwister vorgeht. Ziel dieser Massnahme ist es, dass selbstbewirtschaftende Nichteigentümer-(Ex)-Ehegatten ein landwirtschaftliches Gewerbe im Rahmen einer Scheidung zum Ertragswert übernehmen können, ohne dass das Vorkaufsrecht der Geschwister ausgelöst wird. Ausserdem ermöglicht es Eigentümern landwirtschaftlicher Gewerbe ihre Ehegatten auch eigentumsmässig an ihrem Gewerbe zu beteiligen.

Mit der Ergänzung im ZGB werden Zeitpunkt und Art der Berechnung des Gewinnanspruchs bzw. der Mehrwertbeteiligung präzisiert. Für die betroffenen Personen und insbesondere die Nichteigentümer-(Ex)-Ehegatten soll so eine einfache und klare Ausgangslage geschaffen werden, die zur erhöhten Rechtssicherheit beiträgt. Auch die Anpassung im Art. 75 BGBB steht im Kontext der Sicherung von Gewinnanspruchsrechten von Ehegatten.

Ziel der Änderungen ist es in Übereinstimmung mit dem oben erwähnen Bericht, die Rahmenbedingungen für die güterrechtliche Auseinandersetzung im Scheidungsfall einfach und nachvollziehbar zu regeln und die Stellung der Nichteigentümer-(Ex)-Ehegatten zu stärken. Mit diesen Massnahmen werden zudem die Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) betreffend «Frauen auf dem Land», die dieser 2009 und 2016 an die Schweiz gerichtet hat, umgesetzt.

➔ Artikel 18, 31, 42 und 75 BGBB sowie Art. 212 ZGB

3.2.7 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf bäuerliches Bodenrecht

Art. 1

Der bäuerliche Familienbetrieb hat grosse Tradition in unserem Land. Gleichzeitig ist der Trend festzustellen, sich in anderen als traditionellen familiären Formen zu organisieren und zusammen zu arbeiten. In diesem Zusammenhang werden im Rahmen der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Möglichkeiten für juristische Personen ausgeweitet. Damit tritt die Bedeutung der Familienbetriebe im Vergleich zur Vergangenheit etwas in den Hintergrund und der alleinige Fokus des Gesetzes auf diese Bewirtschaftungsform ist unzureichend. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen soll aus der Liste der Zwecke des Gesetzes jener der Förderung von Familienbetrieben gestrichen werden. Mit den Änderungen des Gesetzes für Quereinsteigende und den bäuerlichen juristischen Personen werden sich die Betriebe weiterentwickeln und nicht mehr nur klassische bäuerliche Familienbetriebe sein. Dies wird nun auch im Zweckartikel ausgedrückt. Durch diese Öffnung wird die Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gefördert. Es wird mit der Formulierung von Voraussetzungen und Bedingungen (z.B. Einhaltung des Selbstbewirtschaftungsprinzips) sichergestellt, dass diese Erweiterung von den verfassungsrechtlichen Zielen von Art. 104 Abs. 3 BV gedeckt bleibt.

Art. 2

Der räumlich-örtliche Geltungsbereich des BGBB soll an der Bauzonengrenze enden. Ausgenommen davon sind landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen mit dem für die Bewirtschaftung notwendigen Umschwung, wenn sie zu einem Gewerbe gehören. Liegt eine Parzelle teilweise innerhalb und ausserhalb der Bauzone, so gilt das BGBB nur noch für den Teil ausserhalb der Bauzone. Nicht überbaute Flächen und Flächen mit nichtlandwirtschaftlichen Bauten innerhalb einer Bauzone können damit bewilligungsfrei vom landwirtschaftlichen Gewerbe oder Grundstück abparzelliert werden.

Art. 9

Mit der Erweiterung der Erwerbsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken durch juristische Personen soll die Definition der Selbstbewirtschaftung im Bodenrecht präzisiert werden, um Fehlanreize zu minimieren (z.B. Förderung einer Hobbylandwirtschaft). Die gestellten Anforderungen (Selbstbewirtschaftung, Fähigkeit) müssen von den kantonalen Bewilligungsbehörden (Bodenrechtsfachstellen) geprüft werden. Der Bundesrat kann neu die von den einzelnen Betrieben erwarteten Anforderungen an die Selbstbewirtschaftung, namentlich zu deren Ausbildung spezifizieren, um die adäquate Nutzung der erworbenen landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe zu gewährleisten. Die minimalen Anforderungen zur Fähigkeit (Ausbildung) sollen mit den Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung harmonisiert werden (Art. 4 DZV).

Art. 9a

Das Konzept der bäuerlichen juristischen Personen wird in diesem neuen Artikel definiert. Diese Definition betrifft die Aktiengesellschaften, die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und die Kommandit-AGs, für die ein Aktionär oder eine Aktionärin bzw. ein Partner oder eine Partnerin am Aktienkapital beteiligt ist. Es werden die Anforderungen an das Halten von Mehrheitsbeteiligungen, den Unternehmenszweck, die Konstituierung der Vermögenswerte, das Halten von Beteiligungen ausschliesslich durch natürliche Personen und die Organe dieser Gesellschaften definiert. Dieser neue Artikel stellt sicher, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in der Hand von Selbstbewirtschaftern bleiben und Spekulationen verhindert wird.

Art. 10

In der Definition des Ertragswertes wird der Kapitalisierungssatz neu als Referenzzinssatz definiert. Er berechnet sich aufgrund eines langfristigen nach Fremd- und Eigenkapital gewichteten Kapitalkostensatzes.

Art. 18

Der Zeitraum der Erhöhung des Anrechnungswertes wird je nach Art der Investition erweitert. Massgebend für die Zeiträume sind die minimalen Gesamtnutzungsdauern gemäss der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes 2018 für Bauten und Einrichtungen, beziehungsweise die Dauer des Gewinnanspruchsrechts der Miterben in Artikel 28 Absatz 3 BGBB. Da der Ertragswert für Dauerkulturen bereits die gesamten Erstellungskosten berücksichtigt, muss der Ertragswert bei Investitionen in Dauerkulturen nicht zusätzlich erhöht werden. Mit der Verlängerung der Zeiträume der Anrechnungswerte wird der Ehegatte/die Ehegattin, die sich an den jeweiligen Investitionen beteiligt hat, im Scheidungsfall bessergestellt.

Art. 21

Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird neu nicht mehr explizit genannt. In Übereinstimmung mit Artikel 10 SVV sowie den Artikeln 10 und 12 LBV soll zur Schaffung von Transparenz für die künftigen Erwerber eine einheitliche Distanz von höchstens 15 km festgelegt werden.

Art. 25

Das Kaufrecht für Geschwister, welche nicht Erben sind, wird analog der Änderung bei der Vorkaufrechtsregelung von Artikel 42 geregelt. Ziel dieser Regelung ist es, die Attraktivität des Verkaufs von Gewerben an Dritte zu erhöhen.

Art. 28

Das Gewinnanspruchsrecht der Miterben wird auf die Veräusserung von Anteilsrechten an juristischen Personen ausgedehnt, und gilt auch für bäuerliche juristische Personen, sofern sie in der Erbteilung zu einem tieferen Wert als dem Verkehrswert angerechnet werden. Dieses Gewinnanspruchsrecht kann durch schriftliche Vereinbarung aufgehoben oder abgeändert werden.

Art. 31

Beim Gewinnanspruchsrecht der Miterben ist es oft so, dass anschliessend an die Gewinnverteilung noch Steuern oder Sozialversicherungsabgaben fällig werden und diese vollumfänglich durch den Landwirt / die Landwirtin allein gedeckt werden müssen. Die Präzisierung definiert, dass bereits in der Berechnung des Gewinnanspruchs diese Aufwände mitberücksichtigt werden. Dieser Artikel wird auch bei Scheidungen für den Ehegatten, welcher den landwirtschaftlichen Betrieb verlassen muss, angewendet, wenn die güterrechtliche Auseinandersetzung zum Ertragswert erfolgte und bedeutet für ihn eine Besserstellung.

Art. 36

Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird neu nicht mehr explizit genannt. In Übereinstimmung mit Artikel 10 SVV sowie den Artikeln 10 und 12 LBV soll zur Schaffung von Transparenz für die künftigen Erwerber eine einheitliche Distanz von höchstens 15 km festgelegt werden.

Art. 41

Analog dem Gewinnanspruchsrecht bei einer Erbteilung sollen auch für das vertragliche Gewinnanspruchsrecht die Anteilsrechte an juristischen Personen den landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben gleichgestellt werden.

Art. 42

Die Einführung eines Vorkaufsrechtes für Ehegatten ermöglicht es Ehegatten, sich am landwirtschaftlichen Betrieb auch eigentumsmässig zu beteiligen. Es ermöglicht zudem, dass selbstbewirtschaftende Ehegatten das landwirtschaftliche Gewerbe im Rahmen einer Scheidung käuflich übernehmen können, ohne dass das Vorkaufsrecht der Geschwister ausgelöst wird.

Die Beschränkung des Vorkaufsrechtes der Geschwister von 25 auf 10 Jahre und die Streichung des Vorkaufsrechts der Geschwisterkinder eröffnet mehr Handlungsspielraum für die Eigentümer und Eigentümerinnen landwirtschaftlicher Gewerbe. Dies soll dazu führen, dass ein breiteres Angebot an Gewerben auf dem Markt entsteht und so vermehrt Gewerbe ausserfamiliär erworben werden können.

Das Gewinnanspruchsrecht nach Art. 31 ff BGBB bleibt bestehen.

Art. 45a

Veräussert eine bäuerliche juristische Person ein landwirtschaftliches Gewerbe, so können die Verwandten eines Hauptaktionärs nach heutigem Recht kein Vorkaufsrecht geltend machen, da es ein Verwandtschaftsverhältnis zur juristischen Person nicht gibt. Selbstbewirtschaftende Nachkommen soll dennoch ein Vorkaufsrecht an landwirtschaftlichen Gewerben eingeräumt werden, wenn das Gewerbe das Hauptaktivum der Gesellschaft darstellt und eine Mehrheitsbeteiligung vorliegt.

Für den Fall, dass mehrere Selbstbewirtschaftende eine bäuerliche juristische Person gründen und keiner eine Mehrheitsbeteiligung hat, soll bereits eine qualifizierte Minderheitsbeteiligung von mindestens einem Drittel genügen. Bei mehreren Vorkaufsberechtigen im gleichen Rang gilt Art. 46 BGBB.

Art. 47

Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird neu nicht mehr explizit genannt. In Übereinstimmung mit Artikel 10 SVV sowie den Artikeln 10 und 12 LBV soll zur Schaffung von Transparenz für die künftigen Erwerber eine einheitliche Distanz von höchstens 15 km festgelegt werden.

Art. 49 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2 Ziff. 1

In Übereinstimmung mit der Streichung der (Vor-)Kaufsrechte für Geschwisterkinder gemäss Artikel 25 und 42 wird ebenso das Vorkaufsrecht an Miteigentumsanteilen für Geschwisterkinder gestrichen. Dies soll, wie oben bei Artikel 25 und 42 erläutert, zur Zunahme des Angebots von Gewerben auf dem Markt beitragen.

Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird neu nicht mehr explizit genannt. In Übereinstimmung mit Artikel 10 SVV sowie den Artikeln 10 und 12 LBV soll zur Schaffung von Transparenz für die künftigen Erwerber eine einheitliche Distanz von höchstens 15 km festgelegt werden.

Art. 59

Aufgrund der Begrenzung der Einschränkung des Geltungsbereiches des BGBB in Artikel 2 BGBB, erübrigt sich für unbebaute Parzellen und Parzellenteile eine Ausnahmebewilligung vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot (Art. 59 Bst. e).

Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke oder Grundstücksteile durch den Kanton oder einer Gemeinde zum Zweck des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung von Gewässern, des Baus von Ausgleichs- oder Pumpspeicherwerken bei Wasserkraftwerken sowie des Realersatzes für diese Bedürfnisse bedarf seit der Änderung des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz vom 11. Dezember 2009 keiner Erwerbsbewilligung mehr. Der Ausnahmekatalog für die Befreiung von der Erwerbsbewilligungspflicht in Artikel 62 BGBB wurde damals um Buchstabe h erweitert. Heute muss für diesen Erwerb nach wie vor eine Ausnahme vom Realteilungs- und Zerstückelungsverbot gemäss Artikel 60 Absatz 1 Buchstabe h bewilligt werden. Mit der Einführung eines Buchstaben f in Artikel 59 BGBB als Ausnahme des Realteilungs- und Zerstückelungsverbotes kann in Zukunft auf diese Bewilligung verzichtet werden.

Art. 60
Abs. 1 Bst. f

Heute kann einem Pächter oder einer Pächterin eines landwirtschaftlichen Gewerbes ein Baurecht auf einer landwirtschaftlichen Parzelle des Gewerbes eingerichtet werden. Unklar ist, ob diese Norm auch auf den Pächter bzw. die Pächterin einer Parzelle angewendet werden kann. Aufgrund der Entwicklungen in den Bereichen Raumplanung und Landschaftsschutz sollte es einem Bewirtschafter oder einer Bewirtschafterin eines landwirtschaftlichen Gewerbes ermöglicht werden, auch auf einer zugepachteten Parzelle im Baurecht eine landwirtschaftliche Baute zu erstellen. Ebenfalls unter der geänderten Norm fallen die Pflanzensuperficies, dies allerdings nur dann, wenn die an den Pflanzen Berechtigten zugleich

Pächter des Bodens sind. Die administrative Entlastung dieser Massnahme ist zwar gering, trotzdem empfiehlt sie der Bundesrat im Bericht zum Postulat Vogler (15.3284) zur Umsetzung.

Abs. 1 Bst. j

Die Abtrennung und der Verkauf einer Minderheitsbeteiligung an einer Aktiengesellschaft oder eines Anteilsscheines entspricht einer Realteilung eines Teils eines Gewerbes. Für die Schaffung einer Minderheitsbeteiligung von bis zu einem Drittel wird ein neuer Ausnahmetatbestand vom Realteilungsverbot eingeführt. Das Realteilungsverbot gilt nur für eine Mehrheitsbeteiligung. Es obliegt der Bewilligungsbehörde bei der Abspaltung zu prüfen, dass der oder die Selbstbewirtschafter nach der Abtrennung noch über eine Mehrheitsbeteiligung von zwei Drittel bei der AG oder GmbH verfügen. Der derivative Erwerb (Kauf, Schenkung, Erbfolge etc.) solcher Minderheitsbeteiligungen unterliegt der Erwerbsbewilligungspflicht, soweit nicht eine Ausnahme nach Art. 62 BGBB greift.

Art. 61 Abs. 3 und 4

Absatz 3 ergänzt die Definition der wirtschaftlichen Eigentumsübertragung mit dem Erwerb von Anteilsrechten an einer bäuerlichen juristischen Person und schafft so mehr Rechtssicherheit.

Absatz 4 wird neu eingefügt zur Umsetzung der Motion Abate 17.4203. Die von beiden Räten überwiesene Motion verlangt, dass im BGBB eine maximale Geltungsdauer für die gestützt auf die Artikel 61ff. BGBB erteilten Bewilligungen für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken festgelegt wird. Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass die Bewilligung verfällt, wenn der Erwerb nicht innerhalb eines Jahres erfolgt. Dabei ist zu beachten, dass die Gewährung eines Kaufsrechts kein Erwerb und damit auch nicht bewilligungspflichtig ist.

Art. 62
Bst. b

Im Zusammenhang mit der Streichung von Vorkaufsrechten der Geschwisterkinder zur Erleichterung des Quereinstiegs, sollen Geschwisterkinder auch in dieser Regelung gestrichen werden. Sie sollen zukünftig betreffend Erwerbsbewilligung gleichbehandelt werden wie Nicht-Erben.

Bst. i-l

Der Katalog der Tatbestände, bei welchen keine Bewilligung für den Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe oder Grundstücke erstellt werden muss, wird in folgenden Bereichen erweitert:

- Pflanzensuperficies auf landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben
- Tausch von landwirtschaftlichen Grundstücken und Grundstücksteilen zwecks Verbesserung der Arrondierung
- Verkauf von landwirtschaftlichen Gebäuden mit Umschwung an Eigentümer benachbarter landwirtschaftlicher Gewerbe oder Grundstücke
- Erwerb von Anteilsrechten an einer AG oder Kommandit-AG bis zu einem Drittel des Aktienkapitals oder einer GmbH bis zu einem Drittel des Stammkapitals (Minderheitsbeteiligung)

Mit den drei ersten Erweiterungen der Ausnahmetatbestände werden die Vollzugsstellen administrativ entlastet. Für diese Tatbestände braucht es neu weder eine Abparzellierungs- noch eine Erwerbsbewilligung. Die vierte Erweiterung steht im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass Minderheitspakete von Anteilsrechten von maximal einem Drittel am Grund- oder Stammkapital einer AG, GmbH oder Kommandit-AG bewilligungsfrei erworben werden können.

Art. 63 Abs. 1 Bst. d

Der ortsübliche Bewirtschaftungsbereich wird neu nicht mehr explizit genannt. In Übereinstimmung mit Artikel 10 SVV sowie den Artikeln 10 und 12 LBV soll zur Schaffung von Transparenz für die künftigen Erwerber eine einheitliche Distanz von höchstens 15 km festgelegt werden. Die Distanzbegrenzung soll auch für diejenigen Käufer angewendet werden, welche nicht über ein landwirtschaftliches Gewerbe verfügen. Damit werden diesbezüglich alle Landwirtschaftsbetriebe gleichbehandelt, unabhängig davon ob sie ein landwirtschaftliches Gewerbe sind oder nicht.

Art. 65 Abs. 2

Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch das Gemeinwesen oder deren Anstalten zum Zweck des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung von Gewässern, des Baus von Ausgleichs- und Pumpspeicherbecken bei Wasserkraftwerken sowie des Realersatzes für diese Bedürfnisse unterstehen nicht mehr der Preisgrenze, da für diese Erwerbszwecke keine Bewilligung (Art. 62 Bst. h BGBB) mehr notwendig ist. Hingegen untersteht der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken als Realersatz bei der Erstellung eines nach Plänen des Raumplanungsrechts vorgesehenen Werkes der Erwerbsbewilligung und damit der Preisgrenze. Dies führt zu einer rechtlich ungleichen Behandlung des freihändigen Erwerbs von Realersatz. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Artikel 65 bleibt die Bewilligungspflicht des Erwerbs erhalten, wird aber erleichtert.

Art. 65a

Der Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks oder Gewerbes durch bäuerliche juristischen Personen kann bewilligt werden, wenn die Bedingungen nach Art. 9a erfüllt sind.

Art. 65b

Um neuen Zusammenarbeitsformen den Einstieg in die Landwirtschaft zu ermöglichen und so eine grössere Vielfalt von Organisationsformen sowie die Innovation im Agrarsektor zu fördern, sollen neu auch Genossenschaften, Vereine und Stiftungen landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben können. Dabei wird definiert, welche Voraussetzungen dazu erfüllt sein müssen. Die Mehrheit der Mitglieder bzw. Gesellschafter/-innen muss die Bedingung der Selbstbewirtschaftung erfüllen, d.h. das Gewerbe auch persönlich leiten. Zudem muss die statutarische Hauptzweckbestimmungen die Ausübung landwirtschaftlicher Aktivitäten nach Artikel 3 Absatz 1 Landwirtschaftsgesetz sein. Unter den Begriff der Gesellschafter fallen nach Art. 2 lit. f Fusionsgesetz (FusG), auch Vereinsmitglieder und Mitglieder von Genossenschafter. Beim Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben oder Grundstücken durch Stiftungen und Vereinen wird die Eintragung in das Handelsregister vorgeschrieben, um Missbrauch zu verhindern. Die Mitglieder des obersten Stiftungsorgans (i.d.R. der Stiftungsrat) werden gemäss geltendem Recht in das Handelsregister eingetragen. Damit kann die geforderte Selbstbewirtschaftungspflicht kontrolliert werden.

Art. 65c

Im Rahmen der Präzisierungen der Erwerbsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken durch juristische Personen braucht es Voraussetzungen, unter welchen selbstbewirtschaftende Erwerberinnen oder Erwerber Anteilsscheine an einer bäuerlichen juristischen Person erwerben können. Damit soll sichergestellt werden, dass die Grundsätze der Selbstbewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Zweckbestimmung auch mit juristischen Personen eingehalten werden können. Die Voraussetzungen von Artikel 63 BGBB, insbesondere diejenige der Preisgrenze müssen auch für den Erwerb von Anteilsrechten Anwendung finden.

Art. 70

Die Änderung soll die Nichtigkeitsfolge auf die Verletzung des Realteilungsverbots an einer Mehrheitsbeteiligung (Art. 4 Abs. 2 BGBB) und auf den Erwerb von Anteilsrechten ausdehnen.

Die Nichtigkeitsfolge betrifft das privatrechtliche Rechtsgeschäft, also zum Beispiel den Aktienkaufvertrag. Von der Nichtigkeit nicht betroffen sind verwaltungsrechtliche Verfügungen. Diese sind vielmehr, falls die Voraussetzungen gegeben sind, zu widerrufen (Art. 71 und 72a BGBB).

Art. 72a

Die Bewilligungsbehörde muss sicherstellen, dass die Bedingungen, die für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben durch juristische Personen nach dem Zeitpunkt des Erwerbs eingehalten werden. Dafür kann sie spezifische Auflagen und Bedingungen aussprechen. Nach Buchstabe d des neuen Artikels muss jede Handänderung an Anteilsrechten der kantonalen Bewilligungsbehörde gemeldet werden. Die Meldepflicht trifft die juristische Person, bzw. deren oberstes Leitungs- oder Verwaltungsorgan. Die Meldepflicht besteht auch in den Fällen nach Art. 62 BGBB, in denen die Handänderung bewilligungsfrei erfolgen kann (z.B. durch Erbgang oder Erbteilung). Genossenschaften,

Vereine und Stiftungen haben keine Anteilsrechte, welche zu einer Beherrschung der Gesellschaft führen können. Für den Erwerb von Grundstücken/Gewerben nach Art. 65b BGBB ist deshalb keine analoge Bestimmung erforderlich.

Die Bewilligungsbehörde soll ihren Entscheid widerrufen können, wenn die mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen und Auflagen nicht mehr eingehalten sind. Der Behörde soll hier ein weitergehender Ermessensspielraum zukommen („kann“). Nicht jede Verletzung einer Bedingung oder Auflage führt zum Widerruf der Bewilligungen. Nicht zum Widerruf führt beispielsweise die Verletzung der Meldepflicht (Art. 72a Abs. 1 Bst. d), sofern die Voraussetzungen der Artikel 65a und Artikel 65c nach wie vor erfüllt sind.

Art. 73 Abs. 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Art. 75 Abs. 1 Bst. e

Mit der Anpassung werden die Gewinnanspruchsrechten von Ehegatten denen von Miterben und Veräusserern gleichgestellt.

Art. 76

Unter Beachtung des Ziels, den Betreibern mehr Entscheidungsbefugnis einzuräumen, kann ein Grundpfandrecht geschaffen werden, um einen Kredit zu sichern, auch wenn die maximale Belastung überschritten wird. Eine solche Überschreitung kann neu bewilligungsfrei erfolgen. In diesem Fall sind die Bedingungen von Art. 77 und 78 BGBB weiterhin zu beachten. Die Beachtung dieser Bestimmungen liegt jedoch neu in der Verantwortung der Kreditgeber und nicht mehr in der Verantwortung des Grundbuchamts. Jeder wird in der Lage sein, solche Darlehen abzuschliessen, so dass für alle die gleichen Bedingungen gelten.

Ohne eine vorausgesetzte Bewilligung fällt auch die Notwendigkeit der Anerkennung der Genossenschaften, Stiftungen und kantonalen Institutionen dahin.

Art. 77 Abs. 3

Alleine die Gläubiger müssen zukünftig sicherstellen, dass Darlehen zum festgelegten Zweck verwendet werden. Da die Behörde von der Aufgabe entbunden ist, die Belastungsgrenze übersteigenden Darlehen zu bewilligen, ist sie auch von der Pflicht entbunden, über diese zu wachen.

Art. 78 Abs. 3

Redaktionelle Änderung und Streichung der Gültigkeit sowie Streichung des Passus, der die prüfende Behörde erwähnt, weil vorgesehen ist, dass die Behörde Prüfungen nicht mehr vornimmt bzw. keine Bewilligungen nach Art. 76 Abs. 2 (alt) mehr erteilt.

Art. 79

Dieser Artikel wird aufgrund der Anpassung in Art. 76 BGBB obsolet und wird deshalb aufgehoben.

Art. 81 Abs. 1

Im Zuge der Neuregelung der Grundpfanddarlehen müssen auch die Aufgaben des Grundbuchverwalters neu geregelt werden (Anpassung Belastungsgrenze).

Art. 83

Neu soll die Behörde auch von Amtes wegen tätig werden, wenn sie Kenntnis erhält von einem nicht bewilligten Erwerb von Anteilsrechten. (Der Erwerb von Anteilsrechten ist in Art. 65c geregelt.)

Art. 84

Neu soll auch über öffentlich-rechtliche Fragen zu den Anteilsrechten an juristischen Personen eine Feststellungsverfügung verlangt werden können. Ein schutzwürdiges Interesse ist jedoch immer erforderlich, dies ergibt sich bereits aus allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts.

Im Zuge der Änderung der Bestimmungen zur Belastungsgrenze, nach denen diese nicht mehr behördlich bestimmt wird, erübrigt sich eine Feststellung in diesem Bereich (Bst. a).

Art. 87

Liegt eine Mehrheitsbeteiligung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 BGBB vor, so bestehen Vorkaufsrechte an Anteilsrechten (Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 42 BGBB). Auch der an Anteilsrechten Vorkaufsberechtigte muss daher die Schätzung des Ertragswertes verlangen können (Abs. 3 Bst. b).

Aufgrund der Änderung von Art. 76 BGBB wird Abs. 3 Bst. c angepasst.

Es ergeben sich Änderungen aufgrund der neuen Bestimmungen zu juristischen Personen und durch die Schätzung des Ertragswertes durch Expertinnen und Experten; auch die Gesellschaft wird über neue Ertragswerte informiert (Abs. 4).

Art. 88 Abs. 2 und Art. 90 Abs. 2

Es ist vorgesehen, dass die Zuständigkeit bezüglich BGBB per 1. Januar 2019 vom EJPD zum WBF wechselt. Entsprechend soll in den entsprechenden Abschnitten der Verweis auf das EJPD durch WBF ersetzt werden und die Organisationsverordnungen der beiden Departemente sowie die Verordnung zum Bäuerlichen Bodenrecht (VBB) im Rahmen des nächsten agrarpolitischen Verordnungspakets angepasst werden.

Art. 90 Abs. 1 Bst. c

Mit der Änderung des Art. 76 müssen die kantonalen Behörden nicht mehr über Überschreitungen der Belastungsgrenze entscheiden.

Art. 91

Hier muss der Regelungsbereich des Bundesrates entsprechend der Beschlüsse zu Delegationsnormen angepasst werden.

Nach der Änderung von Art. 76 BGBB gibt es zudem keine Anerkennung von Genossenschaften und privatrechtlichen Stiftungen sowie kantonalen Institutionen mehr, so dass Absatz 3 über die Zuständigkeit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements in diesem Bereich nicht mehr gilt.

Art. 95c

Der Gesetzgeber hat beim Inkrafttreten des BGBB am 1. Januar 1994 Übergangsbestimmungen für das Privatrecht und für die übrigen Bestimmungen geschaffen. Für die später folgenden Revisionen des BGBB wurden nur teilweise entsprechende Übergangsbestimmungen geschaffen. Zur Schaffung von Klarheit und Rechtssicherheit ist für die anstehende Revision des BGBB eine entsprechende Übergangsbestimmung zu schaffen.

Änderung eines anderen Erlasses

Art. 212 Abs. 3 Zivilgesetzbuch

Mit dieser Ergänzung wird klargestellt, dass der Gewinnanspruch bzw. die Mehrwertbeteiligung im Zeitpunkt der güterrechtlichen Auseinandersetzung bestimmt wird. Zudem wird präzisiert, wie die güterrechtlichen Berechnungen anzustellen sind. Dazu wird ein Verweis auf das BGBB vorgenommen, in dem der Gewinn im Kontext des Gewinnanspruchsrechts der Miterben definiert ist.

3.2.8 Erläuterungen zum Gesetzesentwurf landwirtschaftliches Pachtrecht

Art. 27 Abs. 1 und 4

Die Dauer der Pachterstreckung wird auf 3 Jahre beschränkt. Diese Regelung wird neu in Abs. 1 integriert. Da dem Richter aufgrund der neu fixen Dauer der Pachterstreckung kein Ermessen in der Festlegung der Verlängerung mehr zukommt, wird Abs. 4 aufgehoben.

Art. 37

Momentan gilt der landwirtschaftliche Pachtzins bei Gewerben für Boden, Ökonomiegebäude und die Betriebsleitendenwohnung. Der Pachtzins für diese Wohnungen ist wesentlich niedriger als der erzielbare Mietzins nach Mietrecht. Neu wird der landwirtschaftliche Pachtzins für Gewerbe auf den Boden und die Ökonomiegebäude beschränkt. Für die Betriebsleitendenwohnung kann somit ein ortsüblicher Mietzins verlangt werden. Dies mit dem Zweck, die Verpachtung von Gewerben attraktiver zu machen und so deren Angebot auf dem Pachtmarkt (für Quereinsteigende) zu erhöhen.

Art. 38
Abs. 1 Bst. a

Das in Buchstabe a erwähnte Bundesgesetz vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen ist nicht mehr in Kraft. Der entsprechende Verweis auf die angemessene Verzinsung des Ertragswert wurde aktualisiert (neu: Art. 10 BGBB[67]). Es handelt sich nur um eine formelle Anpassung.

Abs. 2 und 3

Die Zuschläge für die Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke werden aufgehoben. Auch mit dieser Aufhebung wird das Ziel verfolgt, die relative Attraktivität der Verpachtung von Gewerbe (im Vergleich zur Verpachtung einzelner Parzellen) durch die Annäherung der Pachtzinsen beider Objektarten zu erhöhen. Damit soll sich das Angebot auf dem Markt für Gewerbe erhöhen und sich so die Situation von Akteuren, die auf der Suche nach Gewerben zur Pacht sind, verbessern.

Art. 39

Die Bestimmung der Miete der Betriebsleitendenwohnung (Mietzins abzüglich Nebenkosten) wird genauer geregelt.

Art. 43

Die Einsprachemöglichkeit gegen die Pachtzinse für landwirtschaftliche Grundstücke wird aufgehoben. Da die Pachtzinse für Grundstücke nach heutigem Recht weder bewilligt noch gemeldet werden müssen, sind die Kontrollmöglichkeiten auf Seiten der Kantone ohnehin gering.

In der Praxis ist festzustellen, dass das gesetzlich zulässige Mass für den Pachtzins von landwirtschaftlichen Grundstücken regelmässig überschritten wird.

Art. 58

In Absatz 1 wird das EJPD durch das WBF ersetzt (vgl. Erläuterung zu Art. 88 BGBB).

[67] SR 211.412.11

4 Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel 2022-2025

4.1 Ausgangslage

Nach Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Agrarpolitik in Form von Zahlungsrahmen mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Mit den Zahlungsrahmen legt das Parlament die Höchstbeträge der Zahlungskredite für die verschiedenen Aufgabenbereiche fest. Es signalisiert damit die Bereitschaft, die vorgesehenen Mittel im Rahmen der Budgetbeschlüsse zu bewilligen. Die Ausgaben für die Landwirtschaft wurden bisher in die drei Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen», «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen» aufgeteilt.

Tabelle 14: Zahlungsrahmen und effektive Ausgaben 2012 bis 2017

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	2012-2013		2014-2017	
	BB 14.4.2011 13.12.2012 12.06.2013	Effektive Ausgaben	BB 13.3.2013	Effektive Ausgaben
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	388	381	798	628
Produktion und Absatz	910	890	1 776	1 732
Direktzahlungen	5 625	5 599	11 256	11 224
Total	6 923	6 870	13 830	13 584
Differenz zu BB ZR		***- 0,8 %***		***- 1,8 %***

Die ursprünglich festgelegten Zahlungsrahmen wurden in den beiden letzten abgeschlossenen Zahlungsrahmenperioden nicht voll ausgeschöpft. Hauptgrund für die geringfügige Unterschreitung der Maximalbeträge der Zahlungsrahmen sind die Umsetzung von Sparvorgaben und Teuerungskorrekturen im Rahmen der jährlichen Budgetierung bei den Investitionshilfen. Insbesondere die Direktzahlungen wurden von diesen Kürzungen vollständig ausgeklammert. Zudem trugen Kreditreste insbesondere bei den Strukturverbesserungsbeiträgen und den Direktzahlungen zur Unterschreitung bei.

4.2 Rahmenbedingungen zur Festlegung der Höhe der Zahlungsrahmen

Im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik ist nach Artikel 5 Absatz 3 LwG auf die anderen Wirtschaftszweige, auf die ökonomische Situation der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sowie auf die Lage der Bundesfinanzen Rücksicht zu nehmen.

4.2.1 Berücksichtigung der Wirtschaftslage

Die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes erwartet eine Fortsetzung der Konjunkturerholung und prognostiziert für 2018 ein kräftiges reales BIP-Wachstum von 2,4 Prozent. Die lebhafte Auslandkonjunktur stützt den Aussenhandel, und das günstige Investitionsumfeld stimuliert die Inlandnachfrage. Im Zuge einer graduellen Verlangsamung der Weltwirtschaft wird für die Schweiz 2019 noch ein solides reales BIP-Wachstum von 2,0 Prozent prognostiziert. Zudem wird erwartet, dass die Arbeitslosenquote bis 2019 auf 2,5 Prozent (2018: 2,6 %) sinkt und die Teuerung 0,8 Prozent (2018: 1,0 %) beträgt. Mittelfristig dürfte das Wirtschaftswachstum langsam auf das Trendwachstum von 1,7 Prozent zurückfallen und die Inflationsrate die implizite Zielmarke der SNB von etwa 1 Prozent erreichen. Diese positive Konjunkturentwicklung bietet den Landwirtinnen und Landwirte eine Chance, ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu verbessern und sich auf den Märkten im In- und Ausland besser zu positionieren.

Tabelle 15: Volkswirtschaftliche Eckwerte des Bundesrates vom Juni 2018

in %	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
BIP-Wachstum (real)	2.4	2.0	1.8	1.7	1.7
Jahresteuerung	1.0	0.8	0.9	1.0	1.0
Arbeitslosenquote	2.6	2.5	2.7	3.0	3.2

4.2.2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Der vorliegende Bundesbeschluss untersteht deshalb der Ausgabenbremse.

Schuldenbremse

Die Schuldenbremse nach Artikel 126 BV verlangt im Wesentlichen, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Bundesrat und Parlament sind folglich verpflichtet, einen jährlichen Voranschlag zu beschliessen, der diesen verfassungsmässigen Vorgaben entspricht.

Aktuell kann der Bund mit einem Überschuss von knapp 1,3 Milliarden Franken im Voranschlag 2019 einen soliden Finanzhaushaushalt ausweisen. Damit werden die Vorgaben der Schuldenbremse 2019 um 1 Milliarde Franken übertroffen (struktureller Überschuss). Diese Entwicklung ist zum einen auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen, da die Einnahmen aufgrund der Entwicklung im 2017 deutlich höher geschätzt werden. Zum andern wird der Bundeshaushalt durch die Ablehnung der «Unternehmenssteuerreform III» und der «Altersvorsorge 2020» in den Volksabstimmungen 2017 vorübergehend spürbar entlastet. Die Nachfolgeprojekte dürften allerdings noch im Jahr 2020 in Kraft treten und Mehrausgaben von insgesamt rund 1,4 Milliarden Franken zur Folge haben. Dadurch wird der finanzpolitische Handlungsspielraum mittelfristig wieder geschmälert. Für das Jahr 2020 wird deshalb mit einem strukturellen Defizit von rund 400 Millionen Franken gerechnet. In den nachfolgenden Finanzplanjahren werden zwar trotz der geplanten Abschaffung der Heiratsstrafe wieder strukturelle Überschüsse erwartet. In diesen Zahlen sind allerdings weitere zur Diskussion stehende Steuerreformen (Abschaffung der Industriezölle, Massnahmenpaket zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit) sowie namhafte ausgabenseitige Mehrbelastungen noch nicht berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund stellen die beantragten landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen eine Obergrenze dar, die nur bei positiver Entwicklung der Haushaltlage finanzierbar ist. Der Bundesrat wird dem Parlament seine ausgaben- und einnahmenseitigen Prioritäten im Rahmen der Legislaturplanung unterbreiten.

4.2.3 Teuerungsanpassungen

Die vom Parlament überwiesene Motion Dittli 16.3705 «Teuerung nur ausgleichen, wenn Teuerung anfällt» beauftragt den Bundesrat, die schwach gebundenen Ausgaben im Voranschlag und Finanzplan jedes Jahr systematisch an die aktuellen Teuerungsprognosen anzupassen, um eine ungeplante reale Entwicklung zu verhindern. Liegt die effektive Teuerung unter dem Prognosewert, werden die Ausgaben gekürzt. Übersteigt die effektive Teuerung die Prognose, werden die Ausgaben erhöht. Sofern die systematische Teuerungsanpassung dazu führt, dass die Ausgaben die Zahlungsrahmen überschreiten, kann das Parlament im Rahmen des Voranschlags des letzten Jahres der Zahlungsrahmenperiode eine Erhöhung beschliessen. Die Teuerungsannahmen, die den Zahlungsrahmen zugrunde liegen, werden im Bundesbeschluss in Artikel 2 festgelegt und entsprechen den Werten in der Tabelle 15. Die Basis für die Teuerungsentwicklung bildet der Landesindex der Konsumentenpreise vom Dezember 2017 von 100,8 Punkten (Dezember 2015 = 100 Punkte).

4.2.4 Allfällige Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft bei neuen oder weiterentwickelten Handelsabkommen

Gegenwärtig laufen Verhandlungen über neue und weiterentwickelte Handelsabkommen zwischen der Schweiz bzw. der EFTA und verschiedenen Handelspartnern (vgl. Ziff. 1.4.3). Es ist nicht auszuschliessen, dass neue oder weiterentwickelte Handelsabkommen im Zeithorizont 2022 bis 2025 in Kraft treten. Bei einer substanziellen Reduktion der Agrarzölle im Rahmen von Handelsabkommen können Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft notwendig werden. Wie hoch ein allfälliger Mittelbedarf für die Finanzierung von Begleitmassnahmen ist, hängt unter anderem vom Ausmass der Marktöffnung, dem Zeitpunkt der Umsetzung und der Entwicklung der internationalen Preise ab.

Die AP22+ und die Verhandlungen von neuen oder weiterentwickelten Handelsabkommen im Agrarbereich laufen in getrennten Prozessen. Die Botschaft zur AP22+ wird dem Parlament losgelöst von allfälligen neuen oder weiterentwickelten Handelsabkommen unterbreitet. Werden zusätzliche Mittel für Begleitmassnahmen aufgrund von Handelsabkommen benötigt, werden die Mittel zur Finanzierung dieser Massnahmen dem Parlament zusammen mit der Vorlage zum entsprechenden Handelsabkommen beantragt.

4.3 Mittelbedarf für die Zeitspanne 2022-2025

Die Ausgaben für die Landwirtschaft sollen auch in der Zeitperiode 2022-2025 über drei Zahlungsrahmen gesteuert werden. Der bisherige Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» soll in Zahlungsrahmen «Produktionsgrundlagen» umbenannt werden, da die Mittel in diesen Zahlungsrahmen schwergewichtig zur Finanzierung von Massnahmen zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen verwendet werden. Die Bezeichnung der Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz» und «Direktzahlungen» soll unverändert bleiben.

Die Höhe der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2022-2025 entspricht nominal weitgehend den in den Jahren 2018 bis 2021 geplanten Ausgaben (s. Tabelle 16). Zwar liegen die Mittel in den Jahren 2022-2025 (13 915 Mio. CHF) insgesamt gut 100 Millionen Franken über den in den Jahren 2018-2021 eingestellten Mitteln (13 814 Mio. CHF). Dies ist aber im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2018 noch Ausfuhrbeiträge an die Verarbeiter von Landwirtschaftsprodukten ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen ausgerichtet wurden. Diese Mittel im Umfang von jährlich knapp 95 Millionen Franken fliessen erst ab 2019 in Form einer Zulage für Verkehrsmilch bzw. einer neuen Getreidezulage an die Landwirte. Entsprechend werden sie auch erst ab 2019 unter den über den Zahlungsrahmen Produktion und Absatz gesteuerten Mitteln ausgewiesen. Mit der Weiterführung der Landwirtschaftsausgaben auf dem nominellen Niveau der aktuell eingestellten Zahlen soll der Land- und Ernährungswirtschaft Planungssicherheit gegeben werden.

Wird die Umverteilung im Rahmen der Nachfolgelösung für das Schoggigesetz berücksichtigt, liegt die Summe der laufenden Zahlungsrahmen 2018-2021 (13 939 Mio. CHF) um insgesamt 24 Millionen bzw. rund 6 Millionen Franken pro Jahr über den neu beantragen Zahlungsrahmen 2022-2025. Dieser leichte Rückgang um 0.2 Prozent ist in erster Linie auf die Teuerungskorrektur auf den Mitteln für die Strukturverbesserungsbeiträge und Investitionskredite ab 2018 zurückzuführen. Aufgrund der Strukturentwicklung in der Landwirtschaft werden die Finanzhilfen sowohl pro Betrieb als auch pro Arbeitskraft trotz etwas geringerer Mittelausstattung weiter zunehmen. Pro landwirtschaftliche Nutzfläche bleiben sie weitgehend konstant.

Tabelle 16: Vergleich der Zahlungsrahmen 2022-2025 mit der Vorperiode

(Mio. CHF)	Zahlungsrahmen 2018-2021[1] Total	∅ *pro Jahr*	Geplante Ausgaben 2018-2021[3] Total	∅ *pro Jahr*	Zahlungsrahmen 2022-2025 Total	∅ *pro Jahr*
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen / Produktionsgrundlagen	**563**	*140.8*	**531**	*132.8*	**536**	*134.0*
Produktion und Absatz[2]	**2 031**	*507.8*	**2 026**	*506.5*	**2 127**	*531.8*
Direktzahlungen	**11 250**	*2 812.5*	**11 257**	*2 814.2*	**11 252**	*2 813.0*
Total	**13 844**	*3 461.0*	**13 814**	*3 453.5*	**13 915**	*3 478.8*

[1] Gemäss BB vom 7. März 2017, BBl **2017** 3447 und BB vom 5. Dezember 2017, BBl **2018** 31
[2] Die Ausfuhrbeiträge gemäss Schoggigesetz im Umfang von 94.6 Mio. CHF laufen 2018 noch ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen. Ab 2019 werden die Mittel infolge der Nachfolgeregelung zum Schoggigesetz in den Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz» umgelagert.
[3] Gemäss Voranschlag 2018 und 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020-2021

4.4 Ausgestaltung der drei Zahlungsrahmen 2022-2025

4.4.1 Übersicht über die Zahlungsrahmen

Der Bundesbeschluss über die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen enthält jeweils nur die Gesamtsumme der einzelnen Zahlungsrahmen. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der Zahlungsrahmen auf die einzelnen Kredite und auf die Jahre ist nicht Gegenstand dieses Beschlusses. In vorliegenden Kapitel wird die Mittelverteilung der einzelnen Zahlungsrahmen erläutert. Daraus wird ersichtlich, wie der Bundesrat beabsichtigt, die finanziellen Mittel auf die verschiedenen agrarpolitischen Instrumente zu verteilen. Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses wird das Parlament mit der Genehmigung des jeweiligen Voranschlags abschliessend über den geplanten Mitteleinsatz entscheiden.

Da es sich in den folgenden Tabellen über die Aufteilung der einzelnen Zahlungsrahmen teilweise um gerundete Werte handelt, können bei den Summen Rundungsdifferenzen auftreten.

Tabelle 17: Zahlungsrahmen 2022-2025 im Überblick

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	*B 2018*	2022	2023	2024	2025	**Total**	**ZR**
Produktionsgrundlagen	*133.6*	133.8	133.8	133.8	133.8	**535.2**	**536**
Produktion und Absatz	*434.1*	531.6	531.6	531.6	531.6	**2 126.4**	**2 127**
Direktzahlungen	*2 812.4*	2 812.9	2 812.9	2 812.9	2 812.9	**11 251.6**	**11 252**
Total	*3 380.0*	3 478.3	3 478.3	3 478.3	3 478.3	**13 913.2**	**13 915**

Die meisten Finanzhilfen für die Landwirtschaft haben eine direkte oder indirekte Wirkung auf die landwirtschaftlichen Einkommen. Um diese Einkommenswirkung stabil zu halten, sollen die Mittel der Zahlungsrahmen gleichmässig über die Jahre verteilt werden. Mit den vorgeschlagenen Zahlungsrahmen betragen die Finanzhilfen für die Landwirtschaft ab 2022 rund 3 478 Millionen Franken pro Jahr. Unter der Annahme, dass sich die Strukturentwicklung im heutigen Ausmass fortsetzt, steigen damit die über die Zahlungsrahmen gesteuerten Finanzhilfen pro Betrieb bis 2025 von heute 67 200 Franken auf 79 100 Franken und pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft von 22 600 Franken auf 25 500 Franken.

Im Vergleich zum Budget 2018 bleiben die Mittel für die Direktzahlungen ab 2022 weitgehend auf dem gleichen Niveau. Die Erhöhung um 2,5 Millionen Franken pro Jahr ist in erster Linie auf die Umsetzung

der Motion Dittli 16.3705 zurückzuführen. Diese verlangt, dass eine Teuerung bei Rahmen- und Verpflichtungskrediten grundsätzlich nur ausgeglichen werden soll, wenn diese auch tatsächlich anfällt. Da die Teuerungsannahmen bei der Budgetierung der landwirtschaftlichen Ausgaben im Jahr 2018 um 0,1 Prozent tiefer lagen als die effektive Teuerung, wurden alle Kredite im Budget 2019 im entsprechenden Umfang erhöht. Diese Erhöhung wird auch in den Zahlungsrahmen 2022-2025 im Vergleich zum Budget 2018 sichtbar. Beim Zahlungsrahmen «Produktion und Absatz» stehen ab 2022 netto rund 97 Millionen Franken mehr zur Verfügung als 2018. Grund dafür ist insbesondere die Mittelaufstockung im Rahmen der Nachfolgeregelung zum Schoggigesetz (+94,6 Mio. CHF p.a.).

4.4.2 Zahlungsrahmen für die Produktionsgrundlagen

Der Zahlungsrahmen für die Produktionsgrundlagen umfasst Massnahmenpakete, welche der Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion dienen. Die in den Jahren 2022 bis 2025 zur Verfügung stehenden Mittel für die Beiträge für Strukturverbesserungen und die Investitionskredite gehen im Vergleich zu den geplanten Ausgaben im Jahr 2018 leicht zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Vorgaben der Teuerungskorrektur ab 2020 überproportional bei diesen Krediten umgesetzt wurden, um bei der Qualitäts- und Absatzförderung auf eine Mittelkürzung zu verzichten.

Tabelle 18: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktionsgrundlagen (536 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	*B 2018*	2022	2023	2024	2025	**Total**
Soziale Begleitmassnahmen	*0.4*	0.4	0.4	0.4	0.4	**1.6**
Strukturverbesserungen	*83.4*	81.5	81.5	81.5	81.5	**325.9**
Pflanzen- und Tierzucht	*38.5*	40.6	40.6	40.6	40.6	**162.5**
Beratungswesen	*11.3*	11.3	11.3	11.3	11.3	**45.2**
Total	*133.6*	133.8	133.8	133.8	133.8	**535.2**

4.4.2.1 Soziale Begleitmassnahmen

Zu den sozialen Begleitmassnahmen zählen die Betriebshilfe und die Umschulungsbeihilfen, wobei die Umschulungsbeihilfen längstens bis Ende 2019 ausgerichtet werden. Die Betriebshilfe in der Form zinsloser, rückzahlbarer Darlehen wird für bäuerliche Betriebe eingesetzt, um eine unverschuldete finanzielle Bedrängnis zu beheben, bestehende verzinsliche Schulden abzulösen (Umschuldung) oder die frühzeitige Betriebsaufgabe zu erleichtern. Ausgehend von der Annahme, dass die agrarpolitischen Rahmenbedingungen und die Agrarmärkte relativ stabil bleiben, sollen die sozialen Begleitmassnahmen auch ab 2022 mit einer Mittelausstattung im Umfang vom 0,4 Millionen Franken weitergeführt werden.

4.4.2.2 Strukturverbesserungen

Im Rahmen der Strukturverbesserungen werden einerseits Beiträge für Strukturverbesserungen ausgerichtet und andererseits Investitionskredite gewährt. Die Massnahmen haben zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, die Produktionskapazität zu erhalten, eine umwelt- und tierfreundliche Produktion zu fördern sowie den ländlichen Raum zu stärken. Mit den Beiträgen für Strukturverbesserungen werden die von der Landwirtschaft benötigten Basisinfrastrukturen (Erschliessungen mit Güterwegen, Wasser, Elektrizität, Seilbahnen), Projekte für regionale Entwicklung und Meliorationen unterstützt. Im Berg- und Hügelgebiet können auch Ökonomiegebäude für raufutterverzehrende Nutztiere und gemeinschaftliche Bauten zur Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung regionaler Erzeugnisse mit Beiträgen gefördert werden. Von diesen Beiträgen werden rund 70 Prozent für Landumlegungen, Erschliessungsanlagen, Wasserversorgungen und auch für die periodische Wiederinstandstellung von solchen Werken verwendet (Tiefbau).

Investitionskredite sind zinslose Darlehen, die vorwiegend für einzelbetriebliche Massnahmen eingesetzt werden. Gemeinschaftliche Massnahmen werden mehrheitlich im Berg- und Hügelgebiet mit Investitionskrediten unterstützt; sie sichern, bzw. verbessern das Wertschöpfungspotenzial der Randregionen. Im Berggebiet spielen auch die Baukredite mit kurzfristiger Rückzahlungsdauer eine wichtige

Rolle. Die Investitionskredite werden über einen «Fonds de Roulement» verwaltet. Dieser enthält 2,55 Milliarden Franken (Stand Ende 2017). Die Rückzahlungen ermöglichen den Kantonen die Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von jährlich rund 280 Millionen Franken.

Bisher wurde zwischen den Kreditrubriken «Beiträge für Strukturverbesserungen» und «Investitionskredite» unterschieden. Da in den vergangenen Jahren die Mitteleinlagen in den Fonds de Roulement für Investitionskredite von Seiten Bund auf rund eine Million Franken pro Jahr reduziert wurde, sollen die beiden Kredite unter der neuen Rubrik «Strukturverbesserungen» zusammengelegt werden. Bei den Beiträgen ist in den nächsten Jahren tendenziell mit einem Mehrbedarf zu rechnen. Einerseits besteht bei der Erneuerung der Basisinfrastrukturen ein Nachholbedarf. Andererseits wird die Umsetzung regionaler landwirtschaftlicher Strategien und die Unterstützung von ressourceneffizienten Technologien zu einer höheren Mittelnachfrage führen. Es besteht jedoch gleichzeitig eine hohe Unsicherheit, ob die Kantone ihre Gegenleistung auch effektiv erbringen können. Aufgrund dieser Ausgangslage wird vorgeschlagen im Bereich Strukturverbesserungen die Mittel auf dem Niveau des aktuellen Finanzplans zu belassen.

4.4.2.3 Pflanzen- und Tierzucht

Mit dem Kredit «Pflanzen- und Tierzucht» fördert der Bund mit gut 38,5 Millionen Franken pro Jahr die Zucht von Nutztieren, die Erhaltung der genetischen Ressourcen und Vielfalt von Schweizer Nutztierrassen und Nutzpflanzen sowie die Massnahmen zur Erfüllung des Internationalen Vertrages über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft. Die Pflanzenzüchtung wird aus dem Kredit «Pflanzen- und Tierzucht» bisher nicht gefördert

Die Mittel im Bereich Tierzucht (34,2 Mio. CHF) werden für Massnahmen zur Grundlagenverbesserung wie die Herdebuchführung, die Erhebung und Auswertung von zuchtrelevanten Daten und die Erhaltung von Schweizer Rassen eingesetzt. Damit wird die Zucht von eigenständigen, gesunden, leistungsfähigen, widerstandsfähigen und den natürlichen Verhältnissen des Landes angepassten Zucht- und Nutztieren ermöglicht. Die Erhebung und Auswertung von zuchtrelevanten Daten (inkl. Herdebuchführung) sowie die Zuchtwertschätzung respektive genetische Bewertung bilden in der Tierzucht die Grundlagen für eine nachhaltige und standortangepasste Erzeugung tierischer Lebensmittel. Der Bedarf für ein Kompetenz- und Innovationsnetzwerk für Tierzucht wurde im Rahmen der Arbeiten zur «Strategie Tierzucht 2030» aufgezeigt (vgl. Ziffer 3.1.5.4).

Die Mittel im Bereich Erhaltung der genetischen Vielfalt und der pflanzengenetischen Ressourcen (4,3 Mio. CHF) werden für die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans «Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft» eingesetzt.

Mit der WBF Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz 2050 wurden erstmals Vorgaben für die öffentlich-rechtlich finanzierte Pflanzenzüchtung kommuniziert und Transparenz hinsichtlich der Schwerpunktlegung des Bundes in der Züchtung neuer Pflanzensorten geschaffen. Der Pflanzenzüchtung wird bei der Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen, wie knapper werdende natürliche Ressourcen und der Klimawandel, ein grosses Potenzial zur Erreichung einer nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft zugeschrieben. In der Schweiz werden jährlich rund 10 Millionen Franken in die Pflanzenzüchtung investiert, davon 40 % durch den Bund in Form von öffentlich finanzierten Zuchtprogrammen bei Agroscope. Im europäischen Vergleich und gemessen am Wert der pflanzlichen Erzeugung in der Schweiz (> 4 Mrd. CHF) ist die Investition in die Pflanzenzüchtung insgesamt tief. Für die mehrheitlich kleinen Züchtungsprogramme (privat und öffentlich) wird es entscheidend sein, mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten zu können. Dieser wird die Zuchterfolge in Zukunft noch stärker prägen als heute.

In der Strategie Pflanzenzüchtung Schweiz 2050 wurde Handlungsbedarf bei der strategischen Förderung der Pflanzenzüchtung festgestellt. Als wichtige Handlungsfelder wurden «die vermehrte Kooperation der Akteure für den leichteren Zugang zu neuen Züchtungsmethoden und einen effizienten Mitteleinsatz» sowie «die Stärkung von Forschung, Aus- und Weiterbildung im Bereich der Züchtung für den Ausbau der Züchtungskompetenz und die Förderung des Wissensaustausches» identifiziert und im Rahmen eines Massnahmenplans weiter konkretisiert. Defizite in den erwähnten Bereichen sollen durch den Aufbau Kompetenznetzwerkes für Pflanzenzüchtung mit Unterstützung des Bundes behoben werden (siehe Ziffer 3.1.5.4).

Die Unterstützung der Kompetenz- und Innovationsnetzwerke für Tierzucht und Pflanzenzucht durch den Bund soll im Rahmen der bisherigen Ausgaben für die Landwirtschaft haushaltsneutral stattfinden. Zugunsten des Netzwerkes Pflanzenzucht sollen 2 Millionen Franken jährlich von den Direktzahlungen zum Kredit Pflanzen- und Tierzucht umgelagert werden. Das Netzwerk für Tierzucht soll über bestehende Mittel im Bereich Tierzucht unterstützt werden. Die Finanzierung des Kompetenz- und Innovationsnetzwerkes für Nutztiergesundheit (Art. 119 LwG, Art. 11b TSG) soll über eine Umlagerung der Entsorgungsbeiträge (Kredit A231.0227) in einen neuen Kredit erfolgen. Maximal 6 Millionen Franken sollen dafür jährlich zur Verfügung stehen. Die Entsorgungsbeiträge an die Schlachtbetriebe werden entsprechend gesenkt.

4.4.2.4 Beratungswesen

Die landwirtschaftliche Beratung hat zum Ziel, die in der Landwirtschaft tätigen Personen in ihrer beruflichen Tätigkeit zu begleiten und in ihrer berufsorientierten Weiterbildung zu unterstützen. Sie ist Teil des landwirtschaftlichen Innovations- und Wissenssystems (LIWIS) und fördert den Austausch von Wissen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Gesellschaft einerseits und der Praxis andererseits sowie innerhalb der Praxis selber. Der Bund fördert das Beratungswesen durch Finanzhilfen an die Beratungszentrale AGRIDEA, an überregional tätige, in Spezialbereichen arbeitende Beratungsdienste (z. B. Bienen, Geflügel, Alpwirtschaft) und an die Vorabklärung von innovativen Projekten. Zudem kann er ausgewählte innovative Ideen speziell fördern, indem er Finanzhilfen für Beitragsgesuche gewährt oder Beratungsprojekte selber ausschreibt. Die direkte Beratung der Bauernfamilien liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Die Kriterien der Finanzhilfen für die überregional tätigen Beratungsdienste ab 2022 werden präzisiert. Um die Aktivitäten im Beratungswesen weiterhin finanzieren zu können, soll der Mittelumfang ab 2022 dem bisherigen Niveau entsprechen.

Pilot- und Demonstrationsprojekte gemäss Art. 120 können in der Form von Beratungsprojekten (Art. 136 LwG), Forschungsprojekten (Art. 116, ausserhalb des Zahlungsrahmens), Projekten zur Förderung der Qualität und Nachhaltigkeit (Art. 11 LwG) oder Ressourcenprojekten (Art. 77a und b LwG) gefördert werden und zwar im Rahmen der in den betroffenen Zahlungsrahmen geplanten Mitteln.

4.4.3 Zahlungsrahmen für Produktion und Absatz

Die Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz liegen in den Jahren 2022 bis 2025 über den im Jahr 2018 geplanten Ausgaben, da die Mittel in den Krediten Milchwirtschaft und Pflanzenbau infolge der Nachfolgeregelung Schoggigesetz ab 2019 aufgestockt werden. Hinzu kommt eine Mittelerhöhung bei der Qualitäts- und Absatzförderung.

Tabelle 19: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Produktion und Absatz (2 127 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	*B 2018*	2022	2023	2024	2025	**Total**
Qualitäts- und Absatzförderung	*67.8*	69.9	69.9	69.9	69.9	**279.6**
Milchwirtschaft	*293.0*	371.8	371.8	371.8	371.8	**1 487.1**
Viehwirtschaft	*6.0*	6.0	6.0	6.0	6.0	**23.9**
Pflanzenbau	*67.3*	84.0	84.0	84.0	84.0	**335.9**
Total	*434.1*	531.6	531.6	531.6	531.6	**2 126.4**

4.4.3.1 Qualitäts- und Absatzförderung

Die Schweizer Landwirtschaft soll aus dem Verkauf ihrer Produkte einen möglichst hohen Erlös auf den Märkten erzielen. Der Bund unterstützt daher die Qualitäts- und Absatzförderung und übernimmt einen Teil der Kosten. Aufgrund der strategischen Bedeutung der Massnahmen sollen die Mittel für die bisherigen Massnahmen im Bereich der Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit nach Artikel 11 sowie der Absatzförderung nach Artikel 12 LwG im Vergleich zum Zahlungsrahmens 2018–2021 erhöht werden. Im Kredit Qualitäts- und Absatzförderung sollen somit für die Jahre 2022–2025 jährlich knapp 70 Millio-

nen Franken eingestellt werden. Mit diesen Mitteln soll auch die geplante Plattform für Agrarexport unterstützt werden. Die Plattform soll neben den öffentlich-rechtlichen Mitteln der verschiedenen Bundesämter (BLV, SECO, BLW) auch mit privaten Mitteln finanziert werden.

4.4.3.2 Milchwirtschaft

Für die beiden spezifischen Milchzulagen, die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage sollen wie bisher jährlich insgesamt 293 Millionen Franken aufgewendet werden. Durch die Erhöhung der Zulage für Fütterung ohne Silage in Artikel 39 LwG von 3 auf 6 Rappen pro Kilogramm Milch und die Ausweitung auf alle Verwertungsarten werden rund 33 Millionen Franken pro Jahr an zusätzlichen Finanzmitteln benötigt. Diese Mittel sollen bei der Zulage für verkäste Milch mittels einer Reduktion des Ansatzes in Artikel 38 LwG von 15 auf 13 Rappen pro Kilogramm kompensiert werden.

Die Büffelmilchproduktion ist nicht meldepflichtig. Daher muss die verkäste Büffelmilchmenge geschätzt werden. Bei einer geschätzten Milchmenge von rund 1 Million Kilogramm pro Jahr werden zusätzlich rund 200 000 Franken für die Ausrichtung der Zulagen für Büffelmilch benötigt. Dieser Betrag liegt bei einem Kreditumfang von total 293 Millionen Franken im Schwankungsbereich.

Die Zulage für Verkehrsmilch wird als Begleitmassnahme zur Aufhebung der Ausfuhrbeiträge gemäss «Schoggigesetz» ab 2019 direkt an die Milchproduzentinnen und -produzenten ausbezahlt. Für diese Zulage sind jährlich 78,8 Millionen Franken vorgesehen.

Wie bisher wird eine private Organisation mittels Leistungsvereinbarung beauftragt, die Milchdaten zu erfassen und die Ausrichtung der Zulagen vorzubereiten. Für die Vergütung dieser Aufgaben sollen auch ab 2022 3 Millionen Franken pro Jahr im Globalbudget des BLW (d.h. ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen) eingesetzt werden.

4.4.3.3 Viehwirtschaft

In der Annahme, dass die Marktentlastungnassnahmen bestehen bleiben, sollen im Bereich Viehwirtschaft auch ab 2022 6 Millionen Franken als Inlandbeihilfen für Schlachtvieh, Fleisch und Eier sowie als Verwertungsbeiträge für Schafwolle eingesetzt werden. Eine private Organisation soll weiterhin mittels Leistungsvereinbarung Vollzugsaufgaben des LwG wahrnehmen. Es handelt sich um die «Überwachung öffentlicher Märkte», die «Durchführung von Marktentlastungsmassnahmen» und die «Neutrale Qualitätseinstufung». Für die Vergütung dieser Aufgaben sind seit 2013 ausserhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 6,7 Millionen Franken pro Jahr im Globalbudget des BLW vorgesehen. Diese Mittel sollen auch ab 2022 für diesen Zweck zur Verfügung stehen.

4.4.3.4 Pflanzenbau

Mit der Ausrichtung eines Beitrags für Einzelkulturen soll der Anbau von Ackerkulturen gefördert werden, die unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit als bedeutsam eingestuft werden. Zusätzlich zu dem dafür vorgesehenen jährlichen Betrag, der im Vergleich zum Budget 2018 stabil bleibt, werden für die Getreidefördermassnahme im Rahmen der Nachfolgeregelung für das Schoggigesetz 15,8 Millionen Franken pro Jahr bereitgestellt.

Für die Umsetzung der neuen Weinklassierung ist eine Beihilfe von rund 1 Million Franken pro Jahr während der definierten Übergangszeit vorgesehen. Sie sollte ohne Änderung des Finanzplans für den Pflanzenbau möglich sein. Die Mittelausstattung für den Pflanzenbau wird somit auf dem Niveau des aktuellen Finanzplans fortgesetzt.

4.4.4 Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen

Der Zahlungsrahmen für die Direktzahlungen enthält neue und auslaufende Beitragsarten zur Förderung der Agrarökosystemleistungen sowie Übergangsbeiträge zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung. Insgesamt erhöht sich die Mittelausstattung ab 2022 gegenüber der Vorperiode aufgrund der Umsetzung der Motion Dittli 16.3705 (vgl. Ziffer 4.4.1) leicht.

Tabelle 20: Geplante Ausgaben im Zahlungsrahmen Direktzahlungen (11 252 Mio. CHF)

(in Mio. CHF, mit Rundungsdifferenzen)	*2018*	2022	2023	2024	2025	Total
Versorgungssicherheit	*1 086.3*	950.0	950.0	950.0	950.0	**3 800.0**
Kulturlandschaft	*523.0*	382.2	382.2	382.2	382.2	**1 528.8**
Biodiversität[1]	*306.0*	314.0	316.0	317.0	318.0	**1 265.0**
Produktionssysteme[2]	*509.1*	663.0	696.0	729.0	762.0	**2 850.0**
Standortangepasste Landwirtschaft[3]	*275.0*	285.0	285.0	285.0	330.0	**1 185.0**
Übergangsbeitrag	*113.0*	218.7	183.7	149.7	70.7	**622.8**
Total	*2 812.4*	2 812.9	2 812.9	2 812.9	2 812.9	**11 251.6**

[1] ohne Vernetzungsbeiträge
[2] inkl. Ressourceneffizienzbeiträge nach Art. 76 LwG
[3] in dieser Rubrik sind enthalten: Vernetzungsbeiträge und Landschaftsqualitätsbeiträge, die bis Ende 2024 noch nach aktueller Rechtsgrundlage weiterlaufen und ab 2025 in die neuen Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft integriert werden. Ebenfalls enthalten sind die Ausgaben für Ressourcenprogramme nach Art. 77*a* LwG und die Gewässerschutzbeiträge nach Art. 62a GSchG.

4.4.4.1 Versorgungssicherheitsbeiträge

Die umgestalteten Versorgungssicherheitsbeiträge enthalten die drei Elemente Betriebsbeitrag, Zonenbeitrag und Beitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen. Für diese Elemente sind folgende Grössenordnungen vorgesehen: Betriebsbeitrag: 150 bis 250 Millionen Franken; Zonenbeitrag: 525 bis 625 Millionen Franken offene Ackerfläche und Dauerkulturen: rund 170 Millionen Franken (Erhöhung um rund 60 Mio. Fr. bzw. von 400 auf 600 Fr./ha, da die Evaluation der Versorgungssicherheitsbeiträge eine hohe Effizienz dieses Beitrags aufzeigte). Insgesamt werden pro Jahr Mittel in der Grössenordnung von ca. 950 Millionen Franken eingesetzt.

4.4.4.2 Kulturlandschaftsbeiträge

Bei den Kulturlandschaftsbeiträgen ergeben sich zwei wesentliche Änderungen: Der Offenhaltungsbeitrag wird in den neuen Zonenbeitrag umgelagert und die bisherigen Gelder für den Steillagenbeitrag werden in die Hangbeiträge für Flächen mit einer Neigung von über 35 % integriert. Ansonsten sind weder bei den Hangbeiträgen noch bei den Massnahmen zur Förderung der Sömmerungen (Alpungs- und Sömmerungsbeitrag) Änderungen vorgesehen. Dies ergibt einen Mittelbedarf bei den Kulturlandschaftsbeiträgen von gut 380 Millionen Franken pro Jahr.

4.4.4.3 Biodiversitätsbeiträge

Bei den Biodiversitätsbeiträgen wird der Mittelbedarf im Zeitablauf kontinuierlich zunehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die teilnehmenden Betriebe laufend zusätzliche Massnahmen umsetzen werden. Durch die Einführung des Modells der Biodiversitätsförderkonzepte im Jahr 2022, für welche ein hoher Anreiz bestehen soll, wird der Mittelbedarf ab diesem Jahr ansteigen.

4.4.4.4 Produktionssystembeiträge

Die Produktionssystembeiträge werden gegenüber heute ausgebaut. Einerseits werden die bisherigen Ressourceneffizienzbeiträge hier integriert. Andererseits sollen die finanziellen Anreize im Bereich Ressourcenschutz deutlich erhöht und damit eine substanzielle Reduktion der Nährstoffverluste, der PSM-Einträge in Gewässer und des Antibiotikaeinsatzes in der Nutztierhaltung erzielt werden. Die bisherigen Beiträge für biologischen Landbau werden unverändert weitergeführt. Das bisherige Programm für grasslandbasierte Milch- und Fleischproduktion wird in Richtung Nachhaltigkeit weiterentwickelt. Die heutigen Extensobeiträge und ein Teil der Ressourceneffizienzbeiträge werden in das neue Produktionssystem umweltschonender Ackerbau integriert. Hier ist bis 2025 ein auf 120 Millionen Franken pro Jahr ansteigender Mitteleinsatz vorgesehen. In das neue Produktionssystem umweltschonender Gemüse-, Obst- und Weinbau wird ein Teil der heutigen Ressourceneffizienzbeiträge integriert. Auch hier wird mit einem

deutlichen Anstieg der Ausgaben auf rund 40 Millionen Franken pro Jahr bis 2025 gerechnet. Die Ausgaben für die bisherigen Tierwohlprogramme BTS und RAUS werden aufgrund der Beteiligungsentwicklung weiter leicht steigen. Dazu kommen die neuen Unterstützungsmassnahmen zur Förderung der Teilnahme an Tiergesundheitsprogrammen. In diesem Bereich wird bis 2025 mit jährlichen Ausgaben in der Grössenordnung von 25 bis 75 Millionen Franken gerechnet. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für Produktionssystembeiträge im Jahr 2025 auf gut 760 Millionen Franken.

4.4.4.5 Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft

Die bisherigen regionalen und projektbezogenen Instrumente in den Bereichen Vernetzung und Landschaftsqualität werden ab 2025 in die neuen Beiträge für standortangepasste Landwirtschaft integriert und mit einer zusätzlichen Komponente im Bereich Ressourcenschutz ergänzt. Es ist davon auszugehen, dass sich der Mitteleinsatz für Vernetzung und Landschaftsqualität im bisherigen Rahmen bewegen wird, d.h. rund 100 Millionen Franken für Vernetzung und 150 Millionen Franken für Landschaftsqualität. Im Bereich Ressourcenschutz ist ab 2025 mit einer Zunahme der Ausgaben zu rechnen, weil neu auch regionale Ressourcenschutzmassnahmen in den Bereichen Boden, Wasser und Luft unterstützt werden können. Hier sind im Jahr 2025 Ausgaben in der Grössenordnung von 60 Millionen Franken vorgesehen. Ebenfalls in dieser Rubrik enthalten sind die Ausgaben für das Ressourcenprogramm nach Artikel 77a LwG und die Gewässerschutzbeiträge nach Artikel 62a GSchG. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für standortangepasste Landwirtschaft im Jahr 2025 auf 330 Millionen Franken.

4.4.4.6 Übergangsbeitrag

Der Übergangsbeitrag stellt die Sozialverträglichkeit des Systemübergangs sowohl aus einzelbetrieblicher wie auch aus sektoraler Sicht sicher. Die Übergangsbeiträge stellen eine Residualgrösse zwischen dem gesamten Direktzahlungsbudget und dem Bedarf für die leistungsbezogenen Instrumente dar. Da die leistungsbezogenen Direktzahlungen zwischen 2022 und 2025 ansteigen, reduzieren sich die Mittel für den Übergangsbeitrag entsprechend. Im Jahr 2022 dürfte der Übergangsbeitrag rund 220 Millionen Franken betragen, er sinkt bis 2025 auf voraussichtlich rund 71 Millionen Franken. Es ist davon auszugehen, dass der Übergangsbeitrag während 8 Jahren abgebaut wird. Der Übergangsbeitrag pro Betrieb berechnet sich gemäss den Modalitäten, wie sie im Konzept (vgl. Ziff. 3.1.3.8) ausgeführt sind.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Agrarausgaben innerhalb der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen sind unter Ziffer 4.4 dargelegt. Vorbehalten bleiben die Entscheide des Bundesrates im Rahmen der Botschaft über die Legislaturplanung 2019-2023 und den Legislaturfinanzplan 2021-2023. Nachfolgend werden die wichtigsten Auswirkungen aufgrund der Änderungen bei den Massnahmen aufgeführt.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Ausweitung Geltungsbereich LwG auf alle lebenden Organismen als Basis für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion (Art. 3 Abs. 3 LwG): Sofern Baubewilligungen erteilt werden, können auch Investitionskredite gewährt werden. Diese sind über den bestehenden Fonds de Roulement zu finanzieren. Aufgrund der strengen Voraussetzungen des Raumplanungsrechts ist mit wenigen Gesuchen zu rechnen, entsprechend gering dürfte die zusätzliche Beanspruchung des Fonds de Roulement ausfallen.
- Wirtschaftliche Prüfung (Art. 89, Abs. 1 Bst. b LwG): Aufgrund der erhöhten Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit bei Investitionshilfen wird der entsprechende Finanzbedarf voraussichtlich leicht sinken.
- Fördertatbestände für Investitionskredite und Beiträge (Art. 87 und Art. 87a): wird im Rahmen von Art. 87a Abs. 1 Bst. i die Liste an geförderten Massnahmen ausgeweitet (z.B. Hackroboter, E-Traktoren), kann dies einen erhöhten Finanzbedarf zur Folge haben.
- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87a Bst. l): Aufgrund der Erfahrungen mit projektbasierten Zahlungen im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 ist davon auszugehen, dass die Unterstützung für die Erarbeitung von regionalen landwirtschaftlichen Strategien und für weitere Planungsgrundlagen im Bereich landwirtschaftlicher Infrastrukturen einen finanziellen Mehrbedarf auslösen.
- Aufhebung Investitionskredite für Wohnbauten: In den letzten Jahren wurden jährlich rund 50 Millionen Franken Investitionskredite für Wohnbauten aus dem Fonds de Roulement verwendet. Diese stehen neu für Bereiche mit Mehrbedarf zur Verfügung.
- Ausweitung Innovationsförderung auf die Verwertung von Wissen durch Vernetzung (Art. 118 neu) und durch Pilot- und Demonstrationsprojekte (Art. 120 neu); Die Ausweitung verursacht keine Mehrkosten, da die entsprechenden Ausgaben im Rahmen bestehender Instrumente und Mittel getätigt werden.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz

- Aufhebung Marktentlastungsmassnahmen: Für alle Massnahmen im Bereich Schlachtvieh und Fleisch werden jährlich rund 3,3 Millionen Franken verwendet. Der Wegfall der an Proviande übertragenen Vollzugsaufgabe würde zu Minderausgaben von 70 000 Franken pro Jahr führen. Die Beiträge für Aufschlags- und Verbilligungsaktionen von Schweizer Konsumeiern belaufen sich auf jährlich ca. 1,9 Millionen Franken. Für Beiträge zur Schafwollverwertung (Verwertungsbeiträge und innovative Projekte) werden jährlich 800 000 Franken aufgewendet. Bei einer Aufhebung der Beiträge für die Lagerung der betriebsbezogenen Marktreserve würden Mittel von ca. 700 000 Franken frei werden.
- Weinwirtschaft: Die geografischen Angaben für Wein werden in einem von einer repräsentativen Produzentengruppierung erstellten Pflichtenheft geregelt (Art. 63 LwG). Zur Unterstützung der Produzentengemeinschaften bei der Erstellung der Pflichtenhefte ist während der Übergangsfrist nach Artikel 187 Absatz 2 LwG eine finanzielle Beihilfe an die Kantone vorgesehen. Ausserdem soll die Absatzförderung von Wein mit geografischer Angabe stärker unterstützt werden. Die vorgesehenen Beiträge dürften sich insgesamt auf rund 1 Million Franken pro Jahr belaufen.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Weiterentwicklung Agrarinformationssysteme: Die Entwicklung hin zu einem vernetzten System, das im Vollzug der Direktzahlungen die Chancen der Digitalisierung nutzt, verbessert primär den Vollzug der Direktzahlungen und vereinfacht die Arbeiten der Landwirtinnen und Landwirte. Für den Vollzug der vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Direktzahlungen werden die Agrarinformationssysteme um die notwendigen Elemente (Ergänzung in bestehenden Anwendungen resp. Anwendung neuer Berechnungsmethodik im Bereich Nährstoffe) erweitert. Die Weiterentwicklung hat einen finanziellen Mehrbedarf pro Jahr zur Folge. Über den Umfang und die Finanzierung wird in Kenntnis der konkreten Projekte entschieden werden.

Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen

- Verpflichtung zur Lieferung von Monitoringdaten: Die Rekrutierungskosten für die Erhebung von Monitoringdaten für den Einkommensvergleich nach Artikel 5 LwG werden langfristig voraussichtlich zwischen 30 % und 50 % sinken, weil aufgrund der Verpflichtung zur Lieferung von Monitoringdaten gemäss Art. 185 Abs. 3bis mit einer geringeren Ausfallrate gerechnet werden kann und entsprechend weniger Betriebe und Treuhandstellen angefragt und erinnert werden müssen.
- Abschaffung Inlandleistung, Leistungsvereinbarung mit Proviande: Durch die Abschaffung der Inlandleistung Fleisch (siehe unten) würde die Leistungsvereinbarung mit Proviande zur Durchführung der überwachten, öffentlichen Schlachtviehmärkte (inkl. Qualitätseinstufung auf diesen Märkten) obsolet. Dies würde zu Einsparungen von rund 1,7 Millionen Franken pro Jahr für den Bund führen.

Einnahmen

- Abschaffung Inlandleistung: Mit den Versteigerungen der betreffenden Kontingente könnten schätzungsweise 50-65 Millionen Franken zusätzlich eingenommen werden. Da bei einigen Zollkontingenten wenig bis keine Erfahrungswerte existieren, ist die Schätzung mit Unsicherheiten behaftet.

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Geltungsbereich LwG (Art. 3 Abs. 3 LwG): Wegen der strengen raumplanerischen Voraussetzungen sind nur wenige zusätzliche Gesuche zu erwarten. Der geringe Mehraufwand kann mit den vorhandenen personellen Ressourcen bewältigt werden.
- Aufhebung Investitionskredite für Wohnbauten: Da jährlich zirka 380 Gesuche weniger bearbeitet werden müssen, sinkt der Arbeitsaufwand entsprechend.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz

- Weinwirtschaft: Mit dem neuen Verfahren zur Eintragung einer geografischen Angabe für Wein (Art. 63 LwG) wird das BLW Schutzanträge bearbeiten und Pflichtenhefte analysieren müssen, wie es dies bereits für die land- und forstwirtschaftlichen AOP/IGP tut. Sofern die Gesuche nach und nach beim BLW eingehen, sollte dieser Aufwand jedoch mit den vorhandenen personellen Ressourcen zu bewältigen sein.
- Abschaffung Inlandleistung: Mit der Abschaffung der Inlandleistung könnte Personalaufwand eingespart werden. Die frei werdenden Ressourcen würden teilweise für die Verteilung der Kontingente mit anderen Zuteilungsverfahren benötigt. Netto würde der Personalaufwand leicht sinken.
- Aufhebung Marktentlastungsmassnahmen: Der Wegfall aller Marktentlastungsmassnahmen (Fleisch, Eier, Schafwolle, Kernobstsaftkonzentrat) sowie die Integration der innovativen Projekte Schafwolle in die QuNaV würden zu einem personellen Minderbedarf führen.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Ökologischer Leistungsnachweis: Die Konkretisierung der neuen Elemente auf Verordnungsstufe, die Anpassung der IT-Systeme sowie die Vollzugsunterstützung haben einen befristeten Mehraufwand zur Folge.
- Biodiversitätsbeiträge: Die konzeptionelle Ausarbeitung des Programms, die Anpassung der Bundes-IT-Systeme sowie die Vollzugsunterstützung bringen einen Mehraufwand mit sich.
- Produktionssystembeiträge: Die Konkretisierung der neuen Elemente auf Verordnungsstufe, die Anpassung der IT-Systeme sowie die Vollzugsunterstützung führen vorübergehend zu einem Mehraufwand.
- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Die Bündelung heute inhaltlich separat geregelter Instrumente führt für den Bund zu einer kurzfristigen administrativen Mehrbelastung. Dank der vorgesehenen Übergangsphase (2022 bis 2025) sind diese kurzfristigen Mehraufwände jedoch bewältigbar.

Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen

- Keine Auswirkungen

Personelle Gesamtauswirkungen: Die AP22+ führt in der Einführungsphase insgesamt zu einem personellen Mehraufwand, der mit den bestehenden Personalressourcen durch eine Priorisierung der Aufgaben bewältigt werden kann. Nach der Einführungsphase sollte sich der Aufwand im bisherigen Rahmen bewegen.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone (Personell, Finanziell, Informatik)

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Geltungsbereich LwG (Art. 3 Abs. 3 LwG): Die beantragte Neuregelung hat keine raumplanerischen Auswirkungen, da ohne Änderung des Raumplanungsgesetzes Fische, Insekten und andere, nicht als landwirtschaftliche Nutztiere geltenden Organismen, weiterhin nur als Nebengewerbe ohne engen sachlichen Bezug zum Landwirtschaftsbetrieb in der Landwirtschaftszone produziert werden dürfen (Art. 24b Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 40 Abs. 2 RPV). Es ist darum mit keiner wesentlichen Zunahme entsprechender Betriebszweige zu rechnen. Wer aber die raumplanerischen Bedingungen erfüllt und eine Bewilligung für die Produktion in bestehenden Gebäuden erhält, wird damit den Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz sowie den Vorsorgemassnahmen für Pflanzenschutz und Produktionsmittel nach Landwirtschaftsgesetz unterstellt.
- Wirtschaftliche Prüfung (Art. 89, Abs. 1 Bst. b LwG): auch wenn es sich um einen pragmatischen Ansatz handelt, ist doch mit zusätzlichem Aufwand bei der Gesuchprüfung zu rechnen.
- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87 Bst. l): Für die Kantone ist in der Grundlagenerarbeitung mit einem Mehraufwand zu rechnen. Dank der geplanten Übergangsfristen dürfte dieser Mehraufwand jedoch mit bestehenden personellen Ressourcen zu bewältigen sein. Es ist weiter zu erwarten, dass Gemeinden und Regionen in die Strategieprozesse einbezogen werden. Somit ergibt sich für die Gemeinden indirekt die Möglichkeit einer besseren Finanzplanung, insbesondere für die landwirtschaftlichen Infrastrukturanlagen.
- Aufhebung Investitionskredite für Wohnbauten: Reduktion des Arbeitsaufwandes für die Kantone, da jährlich zirka 380 Gesuche weniger bearbeitet werden müssen. Es ist jedoch zu beachten, dass Investitionskredite in der Regel durch ein Grundpfand sichergestellt werden. Die Aufnahme neuer Grundpfandschulden (Bankhypotheken) löst deshalb in vielen Fällen weiterhin bei den kantonalen Vollzugsstellen eine Prüfung der Tragbarkeit bezüglich Sicherstellung der laufenden Investitionskredite aus.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz

- Abschaffung Inlandleistung: Einzelne Kantone (z.B. Bern) unterstützen die überwachten, öffentlichen Märkte mit separaten finanziellen Beiträgen. Diese Kantone müssten sich bezüglich der überwachten, öffentlichen Märkte neu ausrichten.
- Weinwirtschaft: Die Verantwortung für die Definition von Weinen mit geografischer Angabe (AOP/IGP) geht von den Kantonen auf repräsentative Produzentengruppierungen über. Nach

der Übergangsfrist dürfte sich der Verwaltungsaufwand der Kantone im Bereich der AOC-Gesetzgebung verringern. Sie sind weiterhin für die Kontrolle der Anforderungen der Pflichtenhefte für geografische Angaben für den Weinbau und der Anforderungen an die Weinproduktion zuständig, die künftig auch die Kontrolle der aktuellen Weinlese umfassen soll. Der Bund wird die Kantone bei der Durchführung dieser Kontrolle ähnlich wie in den vergangenen Jahren mit rund 0,9 Millionen Franken jährlich unterstützen.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Einführung neuer Elemente im ÖLN und neuer Produktionssystembeiträge: Diese Neuerungen werden bei den Kantonen Mehraufwände auslösen, da solche Neuerungen erfahrungsgemäss viel Informations- sowie Ausbildungs- und Beratungsaufwand erfordert. Zudem müssen die Kantone ihre IT-Systeme an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen.
- Einbezug der Grundkontrollen des Gewässerschutzes in den ÖLN: Die Kontrolle mit einfachen Sichtkontrollen führt zu einem effizienteren und einfacheren Vollzug, indem der bisherige Prozess der Verfügungen wegfällt. In den ersten Jahren nach der Einführung könnte es jedoch zu einer vorübergehenden Zunahme festgestellter Mängel mit entsprechenden Sanktionen führen.
- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Die Handlungsfreiheit der Kantone und Regionen wird deutlich erhöht. Die Kantone und allenfalls Regionen sind angehalten, langfristige und standortangepasste Ziele und darauf abgestimmte Massnahmen zu entwickeln. Die Erarbeitung der regionalen landwirtschaftlichen Strategien hat einen vorübergehenden administrativen Mehraufwand für die Kantone und Regionen zur Folge. Mit einem Kofinanzierungsanteil von 30 % übernehmen sie auch mehr finanzielle Verantwortung als bei den bisherigen Vernetzungs- und Landschaftsqualitätsbeiträgen.
- Biodiversitätsbeiträge: Die Prüfung und Bewilligung der gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepte sowie die Anpassung der kantonalen IT-Instrumente erfordern einen substanziellen Initialaufwand. Die Nachfrage nach Beratung der Landwirtschaftsbetriebe im Bereich Biodiversität wird bei der Einführung steigen, speziell für die Erstellung der Betriebskonzepte. Auch nach der Einführung des neuen Systems dürfte der Ressourcenbedarf bei den Kantonen gegenüber heute leicht erhöht sein bis sich das neue System eingespielt hat.
- Die Aufhebung der Vermögens- und Einkommensbegrenzungen bei den Übergangsbeiträgen bedeutet ein Minderaufwand für die Kantone.

Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen

- Änderungen im Bereich des Boden- und Pachtrechtes: Diese führen in den Kantonen zu einer administrativen Entlastung, da verschiedene Bewilligungs- und Kontrollverfahren nicht mehr benötigt werden. Die Regelungen für juristische Personen verbessern die Rechtssicherheit und die Kontrolle beim Vollzug des bäuerlichen Bodenrechts.
- Gemeinden und Kantone profitieren von der neuen Regelung bei der Gewerbeverpachtung mit höheren Pacht-, resp. Mieteinnahmen. Hingegen entstehen mit dem Wegfall der Zuschläge zum Basispachtzins bei der Verpachtung von Parzellen finanzielle Mindereinnahmen.
- Aufgrund der Änderung von Artikel 12 Absatz 4 GSchG müssen die zuständigen Vollzugsbehörden kontrollieren, ob die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Anschlusspflicht an die öffentliche Kanalisation erfüllt sind. Für die sachgemässe Verwertung ist von Bedeutung, dass sich das häusliche Abwasser und der feste Hofdünger nicht wie bei der üblichen Rinder- und Schweinehaltung automatisch in der Güllegrube zu einem verwertbaren Gemisch vermischen. Deshalb sind zusätzliche Arbeitsschritte zur Herstellung der künstlichen Gülle erforderlich. Die nötigen Kontrollen liegen in der Verantwortung der zuständigen Vollzugsbehörden. Der Mehraufwand für die Kantone hängt davon ab, wie viele Betriebe von der neuen Regelung Gebrauch machen.
- Artikel 14 Absatz 2 GSchG: Um die Anforderung nach einer ausgeglichenen Düngerbilanz nach Artikel 14 Absatz 1 GSchG weiterhin kontrollieren zu können, müssen auch alle Abgaben von Hofdünger, welche ohne landwirtschaftliche Verwertung verbrannt oder anderweitig energetisch genutzt werden sollen, im Informationssystem nach Artikel 165f LwG erfasst werden (vgl. Art. 14 Abs. 5 GSchG). Damit werden z.B. mit den Verbrennungsanlagen zusätzliche, bei den Kontrollen zu erfassende Abnehmer für Hofdünger hinzukommen und der Kontrollaufwand im Bereich der Nährstoffbilanz der landwirtschaftlichen Betriebe erhöht sich entsprechend.

- Artikel 14 Absatz 4 und 7 GSchG: Mit der Aufhebung der Anforderungen an die Nutzfläche im Zusammenhang mit dem oBB fallen auch die entsprechenden Vollzugsaufgaben einschliesslich der Gewährung und Kontrolle der Ausnahmen weg.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf den Landwirtschaftssektor

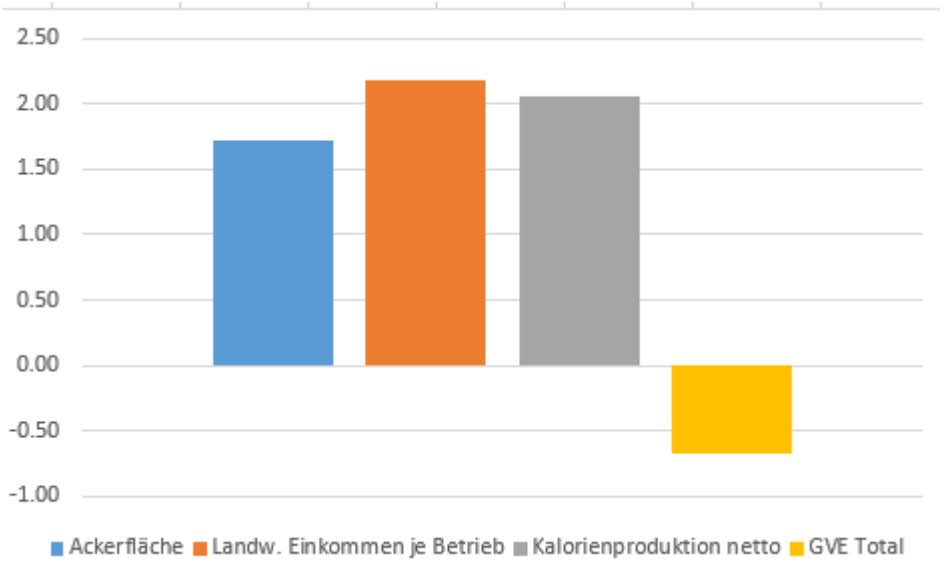
Um die Auswirkungen der AP22+ auf die Landwirtschaft abschätzen zu können, hat Agroscope Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SWISSland sowie einem Marktmodell vorgenommen. Es wurde analysiert, wie sich die Landwirtschaft bei der Weiterführung der bisherigen Agrarpolitik entwickelt (Referenzszenario) und welche Veränderungen sich mit der AP22+ ergeben. Der Prognosezeitraum sind die Jahre 2022-2026.

Die Prognosen basieren auf den in Ziffer 4 aufgeführten finanziellen Mitteln. Für die Produktionsmittelpreise wurde die Teuerung der vergangenen Jahre von durchschnittlich 0.5 Prozent pro Jahr fortgeschrieben. Die Produzentenpreise wurden modellendogen ermittelt, d.h. sie sind abhängig von den Produktionsmengen. Da mit der AP22+ der Grenzschutz und die Marktstützungen grundsätzlich unverändert weitergeführt werden, ergab sich insgesamt eine konstante Entwicklung der Preise. Die Auswirkungen allfälliger Freihandelsabkommen im Zeitraum 2022-2026 wurden nicht berücksichtigt.

Für das Jahr 2026 prognostizieren die Modelle mit der AP22+ im Vergleich zur Fortführung der aktuellen Agrarpolitik einen leicht höheren Anteil an Ackerfläche und einen leicht tieferen Anteil an Grünland der aktuellen Agrarpolitik. Dies dürfte auf die steigenden Produktionssystembeiträge zurückzuführen sein, welche primär dem Ackerbau und den Spezialkulturen zugutekommen. Aufgrund der Zunahme des Ackerbaus nimmt auch die Kalorienproduktion netto im Vergleich zur Fortführung der aktuellen Politik leicht zu. Auf die Tierbestände haben die Änderungen praktisch keinen Einfluss. Es findet jedoch eine geringe Verlagerung von Milchkühen zu Mutterkühen statt.

Auch das Nettounternehmenseinkommen und das Landwirtschaftliche Einkommen je Betrieb entwickelt sich leicht höher als bei der Fortführung der aktuellen Agrarpolitik. Beim Strukturwandel gibt es keinen wesentlichen Unterschied zur Referenz. Die Einführung eines Betriebsbeitrags im Rahmen der Versorgungssicherheitsbeiträge hat jedoch zur Folge, dass die Anzahl der kleineren Betriebe im Vergleich zur Referenz etwas weniger stark zurückgeht.

Abbildung 14: Auswirkung der AP 22+ (Differenz in % im Jahr 2026 im Vergleich zur Weiterführung der aktuellen Agrarpolitik)



Auf Basis der Betriebsstrukturen (Flächen, Tiere etc.) des Jahres 2017 wurde für 2022 geschätzt, wie sich die Änderungen beim Direktzahlungssystem auf die Direktzahlungen nach Zone und nach Betrieben auswirken. Mit den vorgesehenen Änderungen wird die Mittelverteilung pro Zone (Tal- bis Bergzone

IV) ziemlich genau der aktuellen Verteilung (2017) entsprechen. Die stärkere Unterstützung des Berggebiets, die mit der AP 14-17 erfolgt ist, wird damit fortgeführt. Für das Sömmerungsgebiet sind keine Änderungen vorgesehen, so dass insgesamt gleiche viele Direktzahlungen zur Unterstützung der Alpwirtschaft bereitstehen. Gewisse Direktzahlungsveränderungen sind nach Betriebstypen zu erwarten, da insbesondere neue Produktionssysteme eingeführt oder bestehende weiterentwickelt und ausgebaut werden, an denen nur bestimmte Betriebe teilnehmen können. So werden beispielsweise die Anstrengungen zur Reduktion des Pflanzenschutzmitteleinsatzes vor allem von Ackerbau- und Spezialkulturbetriebe erbracht. Die Begrenzung auf maximal 250 000 Franken Direktzahlungen wird voraussichtlich bei ungefähr 100 Betrieben Direktzahlungsminderungen zur Folge haben.

Konkrete Auswirkungen einzelner Massnahmen auf den Landwirtschaftssektor

- Geltungsbereich LwG (Art. 3 Abs. 3 LwG): Die Produktion von lebenden Organismen als Basis für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion bietet neue Einkommensmöglichkeiten.
- Abstimmung der Fördermöglichkeiten im Bereich Digitalisierung (Art. 2 LwG): Die Digitalisierung ermöglicht neue und direktere Wege für die Landwirtschaft, ihre Produkte an die Konsumentinnen und Konsumenten zu bringen. In der Produktion könnten Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung genutzt werden.
- Abschaffung Inlandleistung: Durch den damit verbundenen Wegfall der Marktabräumung auf überwachten, öffentlichen Märkten würde insbesondere auch die saisonale Absatzgarantie für die Schlachtviehproduzenten im Berggebiet entfallen. Nach der Einführung der Inlandleistung konnte bei einigen Produkten eine deutliche Zunahme der inländischen Produktion festgestellt werden (z.B. Tomaten ausserhalb der bewirtschafteten Periode). Mit der Abschaffung der Inlandleistung könnte dieser Marktanteil verstärkt unter Druck der tieferen ausländischen Preise geraten, weil die Quersubventionierung über die Inlandleistung wegfällt. Allerdings ist insgesamt mit einer Stabilisierung der Inlandpreise zu rechnen. Dem Landwirtschaftssektor dürfte zudem die Stärkung des Wettbewerbs bei den Abnehmern bzw. den Importeuren zugutekommen, da ihre Verhandlungsposition vergleichsweise gestärkt würde. Schliesslich könnten auch Akteure des Landwirtschaftssektors von den tieferen Markteintrittshürden beim Import profitieren.
- Aufhebung Marktentlastungsmassnahmen: Die Effizienz, die Selbstverantwortung der Branche und die Ausrichtung auf den Markt könnten verbessert werden. Die strukturellen Anpassungen an die Konsumbedürfnisse der Bevölkerung (z.B. weniger Kalbfleisch) würden durch den Wegfall der Marktentlastungsmassnahmen nicht mehr durch staatliche Massnahmen gebremst. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Aufhebung der Verwertungsbeiträge Schafwolle auf die Landwirtschaft wären vernachlässigbar. Verarbeitungsbetriebe von Schafwolle könnten jedoch in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Die Abschaffung der Marktreserve-Beiträge bei Mostobst könnte zu tieferen Produzentenpreisen für Mostobst führen, v.a. in erntestarken Jahren. Eine Weiterführung der Marktreserve-Beiträge auf privater Basis durch die Branchenorganisation könnte einen Rückgang der Produzentenpreise abschwächen. Ohne Weiterführung der Beiträge durch die Branche könnte es dazu kommen, dass in ernteschwachen Jahren die Nachfrage nach Mostobstgetränken nicht mit Schweizer Mostobstprodukten gedeckt werden könnte. Die Sicherstellung der Inlandversorgung könnte vorübergehende Zollkontingentserhöhungen nötig machen.
- Weinwirtschaft: Die Massnahme stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Weinproduktion.
- Sozialversicherungsschutz für mitarbeitende Ehepartner bzw. Ehepartnerinnen (Art. 70a Abs. 1 LwG): Der Sozialversicherungsschutz als Voraussetzung für Direktzahlungen führt zu einer sozialversicherungsrechtlichen Stärkung der regelmässig und in beträchtlichem Masse mitarbeitenden Ehepartnerin (resp. Ehepartner). Die aktuellsten Zahlen der Strukturerhebung des BFS (Spezialauswertung der Strukturerhebung 2016) zeigen, dass rund 65 Prozent der Landwirte/innen und Bauern/Bäuerinnen verheiratet sind (inkl. eingetragene Partnerschaften), ca. 28 Prozent sind ledig (ein Teil davon im Konkubinat lebend), die übrigen etwa 7 Prozent haben einen anderen Zivilstand (z.B. geschieden oder verwitwet). Die geplante Neuregelung deckt somit die häufigste Lebensform ab.

- Biodiversitätsbeiträge: Die Erstellung eines Biodiversitätsförderkonzepts bedeutet für die Betriebe einen anfänglichen Mehraufwand. Für diejenigen Betriebe, die Biodiversitätsförderung nach dem bisherigen Modell bleibt der Aufwand gleich oder nimmt teilweise ab.
- Mit der Weiterentwicklung der Produktionssystembeiträge werden naturnahe, umweltschonende und tierfreundliche Produktionsformen, welche am Markt in Wert gesetzt werden können, vermehrt gefördert. Dies führt zu Mehreinnahmen durch die Produkte.
- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft: Mittelfristig wird die Effizienz der Zahlungen des Bundes deutlich erhöht. Dank regional entwickelten, auf die nationalen agrarpolitischen Stossrichtungen abgestimmten Zielen und Massnahmen, werden öffentliche Gelder räumlich und thematisch verstärkt dort eingesetzt, wo die Wirksamkeit am höchsten ist.
- Wirtschaftliche Prüfung (Art. 89, Abs. 1 Bst. b LwG): Eine raschere Entschuldung der Landwirtschaft ist zu erwarten.
- Aufhebung Investitionskredite für Wohnbauten: Die Verschuldung der Landwirtschaft wird tendenziell steigen. Dadurch entstehen für die Finanzinstitute mehr Risiken, welche sie durch höhere Zinssätze entsprechend absichern.
- Senkung des Hofdüngers, der je Hektare düngbare Fläche maximal ausgebracht werden darf: Die Abschätzung der Auswirkungen einer Senkung von 3.0 auf 2.5 Düngergrossvieheinheiten (DGVE) wurde auf der Grundlage der Betriebe vorgenommen, welche die Erhebungsnorm des Bundesamtes für Statistik erfüllen. Diese Grundlage umfasst zusätzlich zu den direktzahlungsberechtigten Betrieben rund 5000 Betriebe, die keine Direktzahlungen erhalten. Die heutige Limite von 3.0 DGVE / ha Nutzfläche mit entsprechender Abstufung pro Zone angelehnt an die «DGVE- Orientierungswerte» (BLW, BUWAL, 1994): Wegleitung für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft) wirkt sich auf rund 9700 Betriebe aus. Diese müssen den Hofdünger von rund 186 000 Grossvieheinheiten wegführen, um die Limite einhalten zu können. Bei einer Senkung auf 2.5 DGVE/ha steigt die Anzahl Betriebe bei einer proportionalen der Anpassung der Orientierungswerte pro Zone gemäss der Wegleitung von 1994 auf rund 15 000 und der wegzuführende Hofdünger auf jenen von 245 000 Grossvieheinheiten. Die Wegfuhr von Hofdünger ist für die Betriebe mit Kosten verbunden. Für direktzahlungsberechtigte Betriebe begrenzt auch die Suisse-Bilanz bzw. in Zukunft die Limite bei den Nährstoffüberschüssen die Intensität. Wieviel Dünger ausgebracht werden darf, hängt von den Kulturen und dem Ertragsniveau ab. In den meisten Fällen liegt die Limite gemäss bisheriger Suisse-Bilanz im Talgebiet tiefer als die 3 DGVE je Hektare Nutzfläche gemäss Gewässerschutzgesetz. Deshalb dürfte die Wirkung auf die Wegfuhr von Hofdünger in der Praxis wesentlich geringer sein als oben dargestellt.
- Verbrennung von Hofdünger: Mit der Möglichkeit, überschüssige Hofdünger zu verbrennen, werden zusätzliche Absatzkanäle eröffnet, was zu einer Erleichterung der Hofdüngerabgabe und somit einer Kompensation der erwähnten Mehrbelastung führen kann. Auch die Aufhebung der Regelung zum oBB erleichtert die Abgabe überschüssiger Hofdünger. Damit wird eine Einschränkung für Nutztierhaltungen beseitigt, die über keine eigene Nutzfläche verfügen (bodenunabhängige Betriebe) oder deren Nutzfläche im Verhältnis zum Nutztierbestand zu gering ist. Dies führt für diese Betriebe zu einer Verminderung des administrativen Aufwandes und kann ihnen Kostenvorteile bringen. Mit der Aufhebung des oBB entfällt für Betriebe mit Rinderhaltung zudem jede Beschränkung des maximalen Tierbestands mit Ausnahme der Mastkälberhaltung.
- Befreiung vom Anschluss an die Kanalisation: Wenn gemäss geändertem Artikel 12 Absatz 4 GSchG vermehrt Landwirtschaftsbetriebe im der öffentlichen Kanalisation vom Anschluss und den damit verbundenen Gebühren befreit werden, führt dies zu Kostensenkungen bei den betroffenen Betrieben und zu einer Verlagerung der Kosten für die Abwasserentsorgung auf die übrige Bevölkerung.
- Anpassung Belastungsgrenze: Die Betriebe erhalten vereinfacht Zugang zu Fremdkapital. Bei Massnahmen zur Strukturverbesserung, Starthilfen und bei Investitionen in Ökonomiegebäude über 500 000 Franken muss unabhängig von der Belastungsgrenze nach wie vor ein Betriebskonzept der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller vorgelegt werden, das die langfristige Tragbarkeit nachweist. Bei den übrigen Investitionen kann durch die Anpassung der Belastungsgrenze ein Mehraufwand für die Banken oder die Bewirtschaftenden entstehen. In Einzelfällen kann die Anpassung der Belastungsgrenze zu höheren Zinsen für die Bewirtschaftenden führen.

- Neue Formen juristischer Personen: Landwirtinnen und Landwirte erhalten aufgrund der Regelungen der bäuerlichen juristischen Personen mehr Optionen zur Finanzierung und Risikoabsicherung ihrer Geschäftstätigkeit.

5.3.2 Auswirkungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft

Nachfolgend wird zusammenfassend aufgezeigt, wie sich die wichtigsten Änderungen auf den administrativen Aufwand der Landwirtschaft auswirken. Dabei ist zu beachten, dass zwischen einem zielgenauen und effizienten Einsatz der öffentlichen Finanzen und dem administrativen Aufwand durch den Nachweis einer der sachgerecht erbrachten Leistungen durch die Betroffenen häufig ein Spannungsfeld besteht. Hier geht es darum, ein Optimum zu finden. Nachfolgend sind die Massnahmen aufgeführt, bei denen eine Auswirkung auf den administrativen Aufwand der Landwirte erwartet wird.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktionsgrundlagen

- Wirtschaftliche Prüfung (Art. 89, Abs. 1 Bst. b LwG): Die strengeren Anforderungen an Investitionshilfen können einen zusätzlichen Aufwand für die Betroffenen zur Folge haben.
- Aufhebung Investitionskredite für Wohnbauten: Reduktion des Arbeitsaufwandes, da sich die sich die Gesuchstellung erübrigt.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Produktion und Absatz

- Die vorgeschlagenen und zur Diskussion gestellten Massnahmen haben keine Auswirkungen.

Massnahmen des Zahlungsrahmens Direktzahlungen

- Einführung neuer Elemente im ÖLN: Die Neuerungen bei der Nährstoffbegrenzung, beim Bodenschutz und den regionalen Anforderungen haben einen Mehraufwand für die Landwirtschaft zur Folge.
- Weiterentwicklung der Produktionssystembeiträge: Die Neuerungen haben einen Mehraufwand für die Landwirtschaft zu Folge. Die Integration der Ressourceneffizienzbeiträge in Produktionssysteme führt zu einem konsistenteren System mit Wahlmöglichkeiten für die Landwirtinnen und Landwirte und reduziert im Gegenzug die Anzahl Beitragsarten.
- Einbezug der Grundkontrollen des Gewässerschutzes in den ÖLN: Der Einbezug der Gewässerschutzkontrollen in jene des ÖLN reduziert die Anzahl Kontrollen für die Landwirte und damit auch den administrativen Aufwand.
- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft basierend auf regionalen landwirtschaftlichen Strategien: Für Betriebe, die sich an mehreren regionalen Massnahmen beteiligen, sinkt der Aufwand mittelfristig gegenüber heute, da es für die verschiedenen Massnahmen in Zukunft nur noch eine Grundlage gibt.
- Biodiversitätsbeiträge: Die Erstellung der gesamtbetrieblichen Biodiversitätsförderkonzepte erfordert einen Initialaufwand. Wenn die Konzepte erstellt sind, dürfte sich der Aufwand im heutigen Rahmen bewegen. Für Betriebe ohne Förderkonzept bleibt der Aufwand gegenüber heute konstant oder nimmt unter Umständen leicht ab.

Massnahmen ausserhalb der Zahlungsrahmen

- Änderungen im Bereich des Boden- und Pachtrechtes: Diese zu einer administrativen Entlastung, da verschiedene Bewilligungsverfahren nicht mehr benötigt werden.

5.3.3 Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Bereiche

- Abschaffung Inlandleistung: Die Schlachtbetriebe und der Viehhandel würden jährlich Renten im Umfang von schätzungsweise 50 bis 65 Millionen Franken verlieren. Demgegenüber würde bei den Importeuren der administrative Auswand für den Nachweis der Inlandleistung entfallen.
- Die Weiterentwicklung der Produktionssystembeiträge erhöht das Angebot an naturnah, umwelt- und tierfreundlich hergestellten Produkten, welche im Sinne einer Mehrwertstrategie Schweizer Landwirtschaft vermarktet werden können.
- Das Massnahmenpaket zur Trinkwasserinitiative führt zu einem gezielten und reduzierten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Hersteller könnten sich vermehrt die Frage stellen, ob sich das Zulassungsverfahren der Schweiz durch die geringen Mengen finanziell noch lohnt.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

- Geltungsbereich LwG (Art. 3 Abs. 3 LwG): Das inländische Angebot an Lebens- und Futtermitteln auf Basis von Insekten oder Algen wird tendenziell geringfügig zunehmen.
- Förderung Digitalisierung: Mit der Digitalisierung der Landwirtschaft werden die Konsumenten näher an die Landwirtschaft gebracht. Beispielsweise können sie besser über Produkteigenschaften informiert werden, es entstehen neue Zusammenarbeitsmodelle oder Vermarktungsinitiativen.
- Abschaffung Inlandleistung: Die Aufhebung der Inlandleistung würde mehr Wettbewerb auf Handelsstufe bewirken, was sich letztlich auch positiv auf die Entwicklung der Konsumentenpreise auswirken dürfte.
- Abschaffung der Marktreserve-Beiträge Apfel- und Birnensaftkonzentrat (Art. 58 Abs. 1 LwG / Obstverordnung): Aufgrund von tieferen Produzentenpreisen könnte es in erntestarken Jahren dazukommen, dass nicht mehr das gesamte Mostobst geerntet würde (Foodwaste). In ernteschwachen Jahren würden die Konsumenten vermehrt auf Getränke auf der Basis von ausländischen Äpfeln und Birnen zurückgreifen müssen.
- Weinwirtschaft: Durch die Angleichung des Schutzes der geografischen Angaben für Wein an denjenigen der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (Art. 16 LwG) gewinnen die schweizerischen geografischen Angaben an Kohärenz. Das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten wird gestärkt und es wird ein zusätzlicher Mehrwert für die Branche geschaffen.
- Revision bäuerliches Bodenrecht: Personen, welche in die Landwirtschaft einsteigen möchten und kein Boden oder Landwirtschaftsbetrieb innerhalb der Familie erwerben können, erhalten mehr Optionen, in die Landwirtschaft einsteigen zu können. Die neuen Regelungen ermöglichen es auch der urbanen Bevölkerung, Kooperationen mit der Landwirtschaft einzugehen und sich so direkt an der Produktion ihrer Nahrungsmittel zu beteiligen.
- Neue Oberziele (Art. 87) und neuer Artikel zur Ziel-Massnahmentransparenz (87a): Wird der mit Art. 87a Abs. 1 Bst. d (Basisinfrastrukturen), geschaffene Platzhalter für eine Förderung von Breitbandtechnologie auf SVV-Ebene genutzt (d.h. Breitbandtechnologie ist neben Wasser- und Stromversorgung Teil der Basisinfrastruktur), kann dies einen positiven Effekt auf die Besiedlung von abgelegenen Gebiete/Weilern haben, welche dank der Förderung früher oder überhaupt erst mit Breitbandanschluss erschlossen werden. Zudem kann die Massnahme einen positiven Einfluss auf die Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe in solchen Regionen haben.
- Regionale landwirtschaftliche Strategien (Art. 87 Bst. l LwG): Die Strategieprozesse können in den Regionen zur Stärkung der Identität beitragen. Indirekt können sich insbesondere aus Planungsarbeiten für den Erhalt und die Weiterentwicklung von Infrastrukturen Erneuerungsprojekten und damit Aufträge für die Bauwirtschaft ergeben. Diese Aufträge stellen sicher, dass die Infrastrukturen langfristig erhalten (Investitionsschutz) und die Produktionsgrundlagen für die Landwirtschaft gesichert werden.
- Wenn durch den geänderten Artikel 12 Absatz 4 GSchG vermehrt Landwirtschaftsbetriebe im Anschlussbereich der öffentlichen Kanalisation vom Anschluss und den damit verbundenen Gebühren befreit werden, müssen die unveränderten Kosten für die Abwasserentsorgung von den übrigen angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohnern finanziert werden.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

- Aufhebung der Marktreserve-Beiträge Apfel- und Birnensaftkonzentrat (Art. 58 Abs. 1 LwG / Obstverordnung): Ein Teil der Hochstamm-Feldobstbäume, welche die niedrigste Wirtschaftlichkeit ausweisen, dürfte bei tieferen Produzentenpreisen aus arbeitswirtschaftlichen Überlegungen einen erhöhten Rodungsdruck erfahren (Einfluss auf Ökosysteme, Biodiversität und Landschaft).
- Neue Massnahmen im ÖLN und neuen Produktionssystembeiträge: Es ist eine verbesserte Wirkung auf die Reduktion der Emissionen der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf die Umwelt zu erwarten. Insbesondere bei den Emissionen von Pflanzenschutzmitteln und von Nährstoffen sowie durch den verminderten Einsatz an Antibiotika sind Verbesserungen zu erwarten. Mit den

vorgeschlagenen Massnahmen wird zudem die Verdichtung der Böden verhindert und die Bodenfruchtbarkeit erhöht.

- Beiträge für eine standortangepasste Landwirtschaft (Art. 76a): In den regionalen landwirtschaftlichen Strategien werden die regionalen Herausforderungen bezüglich der Umweltziele Landwirtschaft definiert und darauf basierenden Massnahmen festgelegt. Damit werden sich die Ziellücken bei den Umweltzielen verringern.
- Biodiversitätsbeiträge: Es ist eine verbesserte Wirkung auf die Biodiversität zu erwarten. Dies, weil die Massnahmen bei Betrieben mit Biodiversitätsförderkonzepten gezielter als heute auf das Standortpotenzial ausgerichtet sind und neben den Arten und Lebensräumen auch die genetische und funktionelle Vielfalt erhalten und in Abstimmung mit dem AP SBS gefördert wird.
- Neue Oberziele (Art. 87) und neuer Artikel zur Ziel-Massnahmentransparenz (87a): Da vermehrt technische Massnahmen mit positivem Einfluss auf Umwelt und Tierwohl gefördert werden können (Bst. i), ist ein positiver Effekt auf die Umwelt zu erwarten. Wie signifikant dieser sein wird, hängt vom Umfang der geförderten Massnahmen ab (z.B. Hackroboter spart Herbizid, E-Traktor spart Treibhausgase, Energie-autarkie reduziert Abhängigkeit von nuklearen/fossilen Energieträgern).
- Weiterentwicklung Höchstbestände: Zukünftig können auch Lebensmittelabfälle, die im Detailhandel anfallen oder Lebensmittel, welche nicht verarbeitet werden (z.B. Bananen bei der Nachreifung) für die Bewilligung eines höheren Tierbestands berücksichtigt werden. Damit werden Abfälle vermieden und die effiziente Nutzung der Ressourcen gestärkt.
- Befreiung vom Anschluss an die Kanalisation: Aus der Änderung des Artikel 12 Absatz 4 GSchG resultiert eine Erhöhung des Risikos, dass pathogene Keime aus menschlichen Fäkalien in die Gewässer oder in den Lebensmittelkreislauf gelangen. Bei flüssigen Düngern besteht gegenüber festen Düngern ein erhöhtes Risiko für Gewässerverunreinigungen und Ammoniakemissionen. Durch die vermehrte Verflüssigung fester Hofdünger steigt dieses Risiko entsprechend.
- Verbrennung von Hofdünger: Die Änderung des Artikel 14 Absatz 2 GSchG erlaubt im Vergleich zur Vergärung eine bessere Nutzung des Potenzials von festen Hofdüngern für die Gewinnung erneuerbarer Energie, was im Sinne der Energiestrategie ist. Beim Verbrennen der Hofdünger geht neben den humusbildenden Stoffen auch der pflanzenverfügbare Stickstoff zu 100% verloren. Er muss bei der landwirtschaftlichen Düngung durch importierten Mineraldünger ersetzt werden, für dessen Herstellung ein hoher Energieaufwand benötigt wird. Die übrigen mineralischen Nährstoffe wie Phosphor und Kalium verbleiben in der Asche. Deren Verwendung als Dünger ist heute nicht zulässig. Gemäss Itten et al. (2011)[68], verursacht die Verbrennung von mit Holzschnitzeln vermischtem Pferdemist eine rund doppelt so hohe Umweltbelastung als die Verbrennung von Erdgas oder von reinen Holzschnitzeln.
- Durch die Senkung der maximal zulässigen Hofdüngermenge pro Hektare auf zweieinhalb DGVE in Artikel 14 Absatz 4 und 7 GSchG wird das Risiko lokaler Überdüngung mit den damit verbundenen Nährstoffverlusten in Luft und Gewässer gemindert. Mit dem Wegfall der Vorschriften zum oBB vermindert sich der Druck zu viel Hofdünger auf die eigene Nutzfläche. Dies kann in den tierstarken Regionen zu einer gewissen Entlastung zugunsten der Umwelt führen. Es ist möglich, dass in Zukunft mehr Hofdünger und mehr Futtermittel über längere Distanzen transportiert werden, was zu einem höheren Energieverbrauch sowie mehr Lärm- und Luftbelastung durch diese Transporte führen würde. Falls sich durch die Erleichterungen bei der Wegfuhr der Hofdüngerüberschüsse die Nutztierbestände weiter vergrössern, kann dies regional zu erhöhten Ammoniakemissionen führen.

[68] Itten R. et al. 2011. Life Cycle Assessment of Burning Different Solid Biomass Substrates. ESU-services Ltd Uster. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Energie BFE.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

6.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Gemäss Artikel 5 Absatz 5 der Finanzhaushaltverordnung (SR611.01) sind mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach der Verabschiedung der Botschaft über die Legislaturplanung dem Parlament zu unterbreiten. Die Botschaft über die Legislaturplanung 2019-2023 soll im Februar 2020 vom Bundesrat verabschiedet werden. Um genügend Zeit für die Beratungen im Parlament und die danach folgende Anpassung der zahlreichen Ausführungsbestimmungen zu haben, plant das WBF, die Agrarbotschaft dem Bundesrat im vierten Quartal 2019 zu unterbreiten. In der Botschaft wird explizit ein Vorbehalt bezüglich späterer Entscheide des Bundesrates hinsichtlich Legislatur- und Legislaturfinanzplan festgehalten werden. Mit dem Start der Agrarpolitik am 1.1.2022 und den Zahlungsrahmen 2022-2025 wird die Kohärenz zwischen der Legislaturplanung und der Landwirtschaftspolitik sichergestellt.

Die Agrarpolitik ab 2022 basiert auf dem Bericht Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Die Verabschiedung dieses Berichts mit Fokus auf einen erfolgreichen Absatz auf den Märkten, die nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung sowie die unternehmerische Entfaltung der Betriebe (in Erfüllung diverser parlamentarischer Vorstösse) entspricht Massnahme 9 zur Erreichung des Ziels 2 des Bundesbeschlusses vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015-2019[69].

6.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Massnahmen der Agrarpolitik 2022 stehen im Einklang mit verschiedenen Strategien des Bundesrates. Zu erwähnen sind dabei insbesondere:

Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die Strategie Nachhaltige Entwicklung (SNE) zeigt auf, welche politischen Schwerpunkte der Bundesrat für die nachhaltige Entwicklung mittel- bis langfristig setzt. Weiter zeigt die Strategie auf, welchen Beitrag die Schweiz leistet, um die Ziele der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) der Vereinten Nationen zu erfüllen. Nachhaltige Entwicklung ist eine zukunftsgerichtete Anforderung, die von sämtlichen Politikbereichen aufzunehmen ist. Aus diesem Grund hat der Bundesrat die Legislaturplanung und die Strategie Nachhaltige Entwicklung (SNE) miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung soll weiter gestärkt werden, indem Erarbeitungsprozesse und Inhalte aufeinander abgestimmt werden. Erstens sollen die Schwerpunkte der SNE, welche zur Umsetzung der Agenda 2030 dienen, in die Aussprachen des Bundesrates zu den Schwerpunkten der Legislaturplanung einfliessen und für die Festlegung seiner Leitlinien und Ziele zur Verfügung stehen. Zweitens sollen im Rahmen der Erhebung der Geschäfte für die Legislaturplanung den Ämtern die Umsetzungsziele der SNE zugestellt werden, damit die Massnahmen der Legislaturplanung mit den Umsetzungszielen der SNE verknüpft werden können. Drittens soll jedes Ziel und soweit möglich jede Massnahme der Legislaturplanung mit den Schwerpunkten der SNE verknüpft werden.

Strategie und Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz

Der Bundesrat hat an am 6. September 2017 den Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz verabschiedet. Er umfasst einen Katalog an Massnahmen und Pilotprojekten zur Erhaltung und Förderung der Arten und ihrer Lebensräume. Die Massnahmen der AP22+ insbesondere im Bereich der Direktzahlungen dienen einerseits der direkten Sicherung von wertvollen Flächen als auch der indirekten Förderung der Biodiversität z.B. durch den reduzierten Einsatz von Hilfsstoffen. Die erste Umsetzungsetappe des Aktionsplans zur Strategie Biodiversität Schweiz umfasst die Jahre 2017-2023 und damit noch die ersten beiden Jahre der Agrarpolitik ab 2022.

[69] BBl **2016** 5183

Aktionsplan Pflanzenschutzmittel

Der Bundesrat hat am 6. September 2017 den Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verabschiedet. Mit der Umsetzung des Aktionsplans sollen die Risiken des Pflanzenschutzmitteleinsatzes halbiert und Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz gefördert werden. Mit dem Aktionsplan setzt der Bundesrat klare Ziele. Damit diese erreicht werden, sollen bestehende Massnahmen ausgebaut sowie neue eingeführt werden, insbesondere im Bereich der Direktzahlungen. Der Aktionsplan erlaubt der Schweizer Landwirtschaft, sich mit der Produktion nachhaltiger Nahrungsmittel zu positionieren und unterstützt damit auch den Aspekt der Wertschöpfung. Die Massnahmen der AP22+ zur Umsetzung des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel sind primär im Bereich der Direktzahlungen angesiedelt.

Antibiotikastrategie

Oberstes Ziel der nationalen Strategie Antibiotikaresistenzen (StAR) ist es, die Wirksamkeit von Antibiotika für Mensch und Tier langfristig zu erhalten. Die Massnahmen der Strategie gegen Antibiotikaresistenzen betreffen Mensch, Tier, Landwirtschaft und Umwelt und sind in acht Handlungsfelder eingeteilt. Die Strategie folgt dem One-Health-Ansatz. Auch diese Strategie soll im Bereich der Landwirtschaftspolitik primär mit Direktzahlungsmassnahmen umgesetzt werden, insbesondere mit dem neuen freiwilligen Anreizprogramm «gesundes Nutztier».

Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete

Die Politik des Bundes für Berggebiete und ländliche Räume (P-LRB) stellt einen strategischen Rahmen für die raumrelevanten Politiken des Bundes dar. Sie dient bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik als Orientierungshilfe und soll insbesondere die Zusammenarbeit auf Bundesebene im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung in und zwischen den ländlichen Räumen und Berggebieten, aber auch den Städten und Agglomerationen stärken. Mit der beantragten stärkeren Ausrichtung von regionalen und projektbasierten Zahlungen auf eine standortangepasste und regional differenzierte Landwirtschaft unterstützt die AP22+ die Stossrichtung der P-LRB. Die Agrarpolitik schafft mit der beantragten Neuregelung Anreize zur Sektor übergreifenden Zusammenarbeit auf kantonaler und regionaler Ebene und schafft so günstige Voraussetzungen für eine kohärente und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete der Schweiz.

Aussenwirtschaftsstrategie

Ein zentraler Pfeiler der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates[70] ist die Sicherstellung des möglichst diskriminierungsfreien und rechtssicheren Zuganges von Exporten des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu ausländischen Märkten gestützt auf das multilaterale Handelssystem der WTO, die bilateralen Verträge mit der EU und die Freihandelsabkommen mit Drittländern. Der Handlungsspielraum der Schweiz insbesondere beim Abschluss neuer Freihandelsabkommen und der Modernisierung bestehender Abkommen ist zunehmend eingeschränkt, da die gegenwärtigen Verhandlungspartner einer unterschiedlichen Behandlung von Industrie- und Landwirtschaftsprodukten tendenziell ablehnend gegenüberstehen. Die Forderungen für einen verbesserten Marktzugang für Agrarprodukte werden entsprechend mit Konzessionen in anderen, für die Schweiz wichtigen Bereichen verknüpft. Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft ermöglicht künftig einen grösseren Handlungsspielraum der Schweiz in der Aussenhandelspolitik.

[70] Siehe Berichte des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, 2005 und 2011 (BBl 2005 1089, BBl 2006 1665 respektive BBl 2012 827)

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

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

Nach Artikel 104 Absatz 4 BV setzt der Bund zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesgelder zur Finanzierung der verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen ein. Diese Bestimmung wird mit Artikel 6 LwG umgesetzt, gemäss dem die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einfachem Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt werden. Nach Artikel 104 Absatz 1 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Mit den bisher eingesetzten Mitteln im Umfang von jährlich rund 3,45 Milliarden Franken konnte eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft und die Erbringung der von der Gesellschaft erwünschten Leistungen sichergestellt werden. Mit der AP22+ sollen die Marktausrichtung und die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft weiter verbessert werden. Mit den besser auf die Ziele ausgerichteten Direktzahlungsmassnahmen können die Ziellücken in den Bereichen natürliche Lebensgrundlagen und Wettbewerbsfähigkeit effizient angegangen werden. Die Fortführung der finanziellen Mittel im heutigen Umfang erlaubt zudem eine wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft. Die AP22+ ist daher konform mit den Vorgaben der BV.

Bezogen auf den neuen Artikel 104*a* BV «Ernährungssicherheit» sind die Massnahmen der AP22+ primär auf die Buchstaben b (standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion) und c (auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft) ausgerichtet. Damit soll langfristig sichergestellt werden, dass die Schweizer Landwirtschaft ihren Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln leisten kann.

Die Vorlage sieht vor, dass die Bestimmungen des 1. Kapitels des 2. Titels, des 5. Titels und des 6. Titels sowie des 4. Kapitels des 7. Titels neu auf die Produktion lebender Organismen Anwendung finden, welche heute nicht unterstützt wird, wie jene von Fischen, Insekten oder Algen, soweit es sich um Organismen handelt, welche zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion geeignet sind (vgl. Ziff. 3.1.1.4). Die Bestimmungen sollen für die Produktion dieser Organismen anwendbar sein, obwohl sie nicht vom Verfassungsbegriff der Landwirtschaft direkt erfasst werden. Verfassungsrechtlich kann sich dies damit begründen lassen, dass ein enger Zusammenhang mit der Kompetenz des Bundes gemäss Art. 104 Abs. 2 BV hergestellt werden kann, der eine Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe vorsieht. Die Anforderung, dass die Ausrichtung von Direktzahlungen an das Vorliegen eines Versicherungsschutzes für mitarbeitende Ehepartnerinnen und Ehepartner geknüpft wird, stützt sich auf Artikel 104 Absatz 1 BV ab. Der Bund ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft nachhaltig produziert, was neben der wirtschaftlichen und der ökologischen Dimension auch die soziale Dimension miteinschliesst. Viele landwirtschaftliche Mitarbeitende (insbesondere Ehepartnerinnen) verfügen heute nicht über eine angemessene Vorsorge oder eine Verdienstausfallversicherung. Mit der neuen Bestimmung soll hier eine Verbesserung erreicht und so zu einer sozial nachhaltigen Entwicklung in der Landwirtschaft beigetragen werden.

Die Änderungen des Tierseuchengesetzes (vgl. Ziff. 3.1.9.3) bezwecken, die Stärkung der Tiergesundheit im Erlass besser zu verankern. Bislang enthält die Tierseuchengesetzgebung dazu nur verschiedene punktuelle Bestimmungen (z.B. Art. 11*a*, 31*a* Abs. 3, 53*b* Abs. 1 TSG; Art. 59 Abs. 1 Tierseuchenverordnung [SR 916.401]). Die Änderungen stützen sich auf Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV. Nach dieser Bestimmung erlässt der Bund Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren. Die Stärkung der Tiergesundheit leistet einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung solcher Krankheiten. Zu einer wirksamen «Bekämpfung» von Tierkrankheiten und Tierseuchen gehören präventive Massnahmen, d.h. Massnahmen, die den Aus-

bruch von Tierseuchen und Tierkrankheiten verhindern bzw. verringern. Eine optimale Prävention umfasst ihrerseits Massnahmen zur Stärkung der Tiergesundheit im weiten Sinn (Wohlbefinden, Abwesenheit von Krankheiten). Denn Tiere, welche nicht artgerecht gehalten werden und deren Wohlbefinden dadurch eingeschränkt ist, sind gestresst und geschwächt. Sie sind in der Folge krankheits- und seuchenanfälliger. Gesunde Tiere sind auch wichtig für die menschliche Gesundheit, da die Gefahr der Übertragung von Krankheiten vom Tier auf den Menschen verringert wird. Zudem müssen bei gesunden Tieren namentlich weniger Antibiotika eingesetzt werden, was der Bildung von Antibiotikaresistenzen entgegenwirkt.

Die Anpassung in Art. 1 Bst. a BGBB steht im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Zugangs zu landwirtschaftlichen Grundstücken und Gewerben. Sie stützt sich auf die verfassungsmäßige Verpflichtung des Bundes zur Förderung der Multifunktionalität der Landwirtschaft (Art. 104 Abs. 3 BV). Die für die Erweiterung des Zugangs festgelegten Voraussetzungen und Bedingungen (z.B. die Einhaltung des Selbstbewirtschaftungsprinzips) schützen zudem weiterhin die verfassungsrechtlich vorgesehene Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes (Art. 104 Abs. 3 Bst. f BV).

Eine Übersicht über die Wirkung der wichtigsten vorgeschlagenen Anpassungen an den Instrumenten der Agrarpolitik auf die Zielerreichung gibt die folgende Tabelle 21.

Tabelle 21: Wirkungsfeld der vorgeschlagenen Instrumente: Einfluss der verschiedenen Instrumente auf die Zielerreichung

Welches Ziel? --- Weiterentwicklung von?	Marktausrichtung (Mehrwert)	Einkommenswirkung	Nachhaltige Produktivität Tierproduktion	Nachhaltige Produktivität Pflanzenbau	Umweltschonung (weniger Last auf Umwelt)	Umweltleistungen (Biodiv., Landschaft) & Tierwohl	Handlungsspielräume für Landwirte	Vereinfachungen in Regulierung oder Administration	Verantwortung, Unternehmerische Ausrichtung	Kohärente Gesetzgebung
Digitalisierung	X	X			X			X	X	
Milchzulagen	X	X								X
AOP Wein	X	X					X		X	X
Differenzierungsstrategie	X	X	X	X					X	
Begrenzung DZ										X
Restriktionen Pflanzenschutzmittel	X	X		X	X	(X)				
Begrenzung Nährstoffverluste			X	X	X	X				
Begrenzung Hofdüngeraustrag (GSchG)			X	X	X	X			X	
Gestärkter Vollzug					X					
Geeigneter Bodenschutz	X	X		X	X	X			X	X
Versorgungssicherheitsbeiträge (mit ÖLN)		X			(X)		X	X		X
Biodiversität Betriebe mit Förderkonzept				x	X	X	x		X	X
Biodiversität Betriebe ohne Förderkonzept				x	X	X		X		X
Produktionssystembeiträge	X	X	X	X	X	(X)	X	X	X	X
Regionale landwirtschaftliche Strategien / Strukturverbesserungen		X			X	X	X		X	X
Tier- und Pflanzenzucht		X	X	X	X	X				X
Tiergesundheit			X		X	X				
Juristische Personen in BGBB	X	(X)					X	X	X	
Stärkung Ehegatten in BGBB/ZGB							X		X	
Risikomanagement (zur Prüfung)		X					X		X	
Verwertung von Wissen	X	X	X	X	X	X	X			

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.2.1 Verpflichtungen in der WTO

Die beantragen Neuregelungen betreffen prioritär die Massnahmen zur internen Stützung, welche die Schweiz in der WTO notifizieren muss. Es ist daher notwendig, deren Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht, insbesondere dem Abkommen vom 15. April 1994 über die Errichtung der Welthandelsorganisation und dessen Anhang 1A.3 (WTO-Agrarabkommen) eingehend zu analysieren. Die Einschätzung zur internationalen Vereinbarkeit anderer Massnahmen oder deren Bedeutung für die Schweiz (z.B. Abschaffung Inlandleistung) wurde bereits im jeweiligen Kapitel zur Neuregelung diskutiert und wird daher hier nur noch kurz erläutert.

7.2.1.1 Vorgaben im Bereich der internen Stützung

Das WTO-Agrarabkommen beschreibt in Anhang 2 präzise, welche Bedingungen für Direktzahlungen erfüllt sein müssen, damit diese als nicht oder nur geringfügig produktionsverzerrend gelten und somit die Kriterien der sogenannten Green Box erfüllen. In Paragraph 6, Anhang 2 ist der Grundsatz festgelegt, dass die Ausrichtung von solchen Zahlungen nicht davon abhängig ist, ob produziert wird. Eine weitere, generelle Voraussetzung für die Qualifikation in der Green Box ist, dass keine spezifische Art der Produktion vorgeschrieben wird («not related to the type of production»). Ökologische Zahlungen und Zahlungen im Rahmen von Regionalbeihilfeprogrammen können gemäss Paragraph 12 beziehungsweise Paragraph 13, Anhang 2 ebenfalls in die Green Box fallen, hier sollte die Zahlungshöhe die Mehrkosten oder die Einkommensminderung, die den Landwirtinnen und Landwirten durch die Umsetzung der Vorgaben entstehen, nicht überschreiten.

Zahlungen, welche die Voraussetzungen der Green Box nicht erfüllen, verstossen nicht gegen die handelsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in der WTO. Sie werden allerdings in die sogenannte «Amber Box» eingereiht, welche einer Limitierung unterliegt.

7.2.1.2 Bisherige Notifikation der wichtigsten Massnahmen der internen Stützung

In den folgenden Abschnitten werden jeweils nur die Massnahmen diskutiert, deren Änderungen im Rahmen der AP22+ eine direkte Auswirkung auf die Notifikation der Schweiz in der WTO haben.

<u>Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz</u>

Die Zulage für verkäste Milch und die Zulage für Fütterung ohne Silage sind Marktstützungsmassnahmen, deren Auszahlung pro Kilo Milch eine direkte Auswirkung auf die Produktion hat. Damit sind sie als Preisstützung mit dem geltenden WTO-Agrarabkommen kompatibel, unterliegen jedoch der Limitierung der Gesamthöhe der Amber Box. Gleiches gilt für die verschiedenen Marktstützungsmassnahmen (Beiträge für die Verwertung von Schafwolle), welche in ihrer Gesamthöhe jedoch vernachlässigbar sind. Auch die für bestimmte Kulturen ausbezahlten spezifischen Einzelkulturbeiträge beeinflussen den Anbau der verschiedenen Ackerkulturen und müssen somit als Marktstützung deklariert werden (Amber Box).

Im Rahmen der Tierzuchtverordnung spricht der Bund anerkannten Zuchtorganisationen Beiträge zu, um zur Verbesserung der Grundlagen im Bereich Zucht beizutragen. Die Beiträge sind unabhängig von der Produktion und werden als Strukturanpassungshilfe in Form von Investitionsbeihilfen unter Paragraph 11, Anhang 2 in der Green Box ausgewiesen.

<u>Massnahmen im Bereich Direktzahlungen</u>

Kulturlandschaftsbeiträge

Kulturlandschaftsbeiträge fördern die Offenhaltung der Kulturlandschaft und bestehen aus drei Beitragstypen. Sie lassen sich entsprechend ihrer spezifischen Zielsetzung folgendermassen in der Green Box einordnen: Der Zonenbeitrag Offenhaltung und der Hangbeitrag sowie der Alpungsbeitrag werden unter

Paragraph 13, Anhang 2 als Regionalbeihilfen ausgewiesen. Der Sömmerungsbeitrag wird unter Paragraph 12, Anhang 2 als Umweltprogramm eingeordnet.

Versorgungssicherheitsbeiträge

Versorgungssicherheitsbeiträge bezwecken die Erhaltung der Produktionskapazität, indem die Kalorienproduktion auf heutigem Niveau gehalten wird. Sie bestehen aus drei Elementen. Der Zonenbeitrag Produktionserschwernis kann über Paragraph 13, Anhang 2 als Regionalprogram legitimiert werden, da er nur für Hügel- und Bergzonen ausbezahlt wird. Er ist somit der einzige Versorgungssicherheitsbeitrag, welcher in die Green Box notifiziert wird. Der Basisbeitrag verlangt einen Mindesttierbesatz für die Ausrichtung der Zahlung auf der Grünfläche. Diese Koppelung an eine Mindestproduktion gemessen am Tierbesatz ist nicht kompatibel mit der Green Box. Der Basisbeitrag wird somit in der Amber Box ausgewiesen. Gleiches gilt für den Förderbeitrag für offene Ackerfläche und Dauerkulturen. Da sich die Erhaltung der Produktionskapazität grundsätzlich kaum als von der Produktion entkoppelte Massnahme gestalten lässt, ist die Grundvoraussetzung der Green Box, nämlich die Unabhängigkeit von der Produktion, nicht erfüllt.

Produktionssystembeiträge

Die Produktionssystembeiträge fördern landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen, welche speziell umwelt- und tierfreundlich sind. Dies umfasst bisher den Beitrag für biologische Landwirtschaft, den Extenso-Beitrag, den Beitrag für gaslandbasierte Milch- und Fleischproduktion sowie die Tierwohlbeiträge (BTS und RAUS). Die unterschiedlichen Programme basieren auf vorgegebenen Kriterien und gleichen die höheren Produktionskosten aus, welche mit den Bewirtschaftungsformen einhergehen. Somit erfüllen die Programme die spezifischen Vorgaben von Paragraph 12, Anhang 2 als Umweltprogramm und werden in die Green Box notifiziert.

7.2.1.3 Auswirkung der AP 22+ auf die Notifikation der internen Stützung

Das WTO-Agrarabkommen definiert und begrenzt die Inlandstützung. Die mit den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen vorgeschlagenen Ausgaben liegen innerhalb der von der Schweiz festgelegten Obergrenzen, führen aber zu einer Umlagerung der Gelder zwischen den Massnahmen.

<u>Massnahmen im Bereich Produktion und Absatz</u>

Die zur Diskussion gestellte Aufhebung verschiedener Marktstützungsmassnahmen (z.B. Beiträge für die Verwertung von Schafwolle) führt zu einer Reduktion der Amber Box. Die Beiträge der einzelnen Massnahmen sind in ihrer Grösse jedoch vernachlässigbar.

<u>Massnahmen im Bereich Direktzahlungen</u>

Versorgungssicherheits- und Kulturlandschaftsbeiträge

Die Umgestaltung und Weiterentwicklung der Versorgungssicherheitsbeiträge hat eine Auswirkung auf die WTO-Notifikation. Der neue Betriebsbeitrag hat keinerlei Bezug zur Produktionsmenge oder zur Betriebsgrösse. Damit erfüllt er die Kriterien der Green Box als entkoppelte Einkommensstützung unter Paragraph 6, Anhang 2. Auch der nach Produktionszone abgestufte Zonenbeitrag ist nicht an Produktionskriterien gebunden. Ausserdem wird der Beitrag für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Betriebe von der Talzone bis zur Bergzone IV ausgerichtet, um klimatische Nachteile in höheren Zonen auszugleichen. Dies führt zu einer Umlagerung der Gelder innerhalb der Green Box. Da der Zonenbeitrag auf allen Flächen (Tal- bis Bergzone IV) ausgerichtet wird, ist eine Klassifizierung des Beitrags als Regionalprogramm unter Paragraph 13, Anhang 2 nicht möglich. Der Beitrag muss daher unter Paragraph 6, Anhang 2 in der Green Box als entkoppelte Stützung ausgewiesen werden. Das vorgesehene Budget von 525 – 625 Millionen Franken für den Zonenbeitrag führt zu einem starken Anstieg der ausgewiesenen entkoppelten Stützung – eine Kategorie der Green Box, die von den anderen WTO-Mitglieder genau überprüft wird. Es ist daher wichtig, dass die Kompatibilität des Zonenbeitrags mit Paragraph 6 eindeutig gegeben ist. Dies bedeutet beispielsweise, dass keine Positivliste definiert werden darf, die gewisse Produktionsaktivitäten (z.B. Brachen oder Weihnachtsbäume) vom Beitrag ausschliesst.

Produktionssystembeiträge

Im Rahmen der Produktionssystembeiträge sollen hauptsächlich Massnahmen im Bereich Umwelt umgesetzt werden. Es ist daher davon auszugehen, dass diese Beiträge die Kriterien der Green Box weiterhin erfüllen. Zentral ist hierbei die Ausgestaltung des neuen Elementes der Leistung am Markt, welches noch nicht abschliessend definiert ist. Diese Komponente soll jedoch so umgesetzt werden, dass die Green Box Kompatibilität der Produktionssystembeiträge weiterhin sichergestellt ist.

Tiergesundheitsbeiträge

Ziel der Tiergesundheitsbeiträge ist eine langfristige Reduktion des Antibiotikaeinsatzes und damit eine Reduktion der Resistenzlage. Dies wirkt sich positiv auf die Gesundheit des Menschen aus. Die Minimierung des Antibiotikaverbrauchs ist mit höheren Ausgaben verbunden, weswegen der Bund hier unterstützend eingreifen will. Beiträge an die Tiergesundheit werden nur im Rahmen von staatlich geprüften und zertifizierten Programmen ausbezahlt. Dafür werden spezifische Kriterien, wie Haltungsbedingungen, Fütterung, medizinisch messbare Gesundheit und Einsatz von Tierarzneimitteln festgelegt. Weiter müssen die Bauern nachweisen können, dass sie an spezifischen Gesundheitsprogrammen teilgenommen haben, die zur Tiergesundheit beitragen oder ihre Tiere eine besonders gute Tiergesundheit aufweisen. Die Bauern werden mit den Beiträgen für die höheren Produktionskosten, welche mit einer verbesserten Tiergesundheit einhergehen, entschädigt. Die Beiträge sind daher nicht produktionsanreizend und erfüllen die spezifischen Kriterien einer Umweltzahlung unter Paragraph 12, Anhang 2. Die Tiergesundheitsbeiträge sind somit kompatibel mit der Green Box.

7.2.1.4 Weitere Aspekte im Kontext der AP 22+

Inlandleistung

Im Rahmen der AP 22+ wird mittels eines Fragebogens die Aufhebung der Inlandleistung zur Diskussion gestellt. Die Inlandleistung ist ein Instrument der Koppelung von Importen an den Verkauf von inländisch produzierter Ware und stellt damit eine zusätzliche einschränkende Bedingung an die Einfuhr innerhalb des Zollkontingents, welche in der Verpflichtungsliste der Schweiz nicht vorgesehen ist, und bevorteilt das inländische Angebot gegenüber den Importen. In einem Fall betreffend eine ähnliche Koppelung[71] ist ein WTO-Panel zum Schluss gekommen, dass ein solches System WTO-rechtswidrig ist.

Zulagen Milchwirtschaft

Das WTO-Agrarabkommen verlangt, dass die Inlandstützung direkt an die Produzentinnen und Produzenten ausbezahlt wird (Artikel 1(a)). Die vorgeschlagene Ausbezahlung der Zulage für Fütterung ohne Silage direkt an die Produzentinnen und Produzenten ist daher aus WTO-Sicht zu begrüssen.

Weinklassierung

Die Übertragung der Verantwortung von den Kantonen auf die Produzenten und die Erteilung der Berechtigung für Produzentengruppierungen von Weinen mit ausländischer geografischer Angabe, ein Eintragungsgesuch einzureichen, ermöglicht eine Harmonisierung mit der Verpflichtung der Inländerbehandlung gemäss TRIPS-Abkommen. Mit der neuen Klassierung der Schweizer Weine werden ausländische geografische Angaben für Wein nach Artikel 63 LwG gleich wie schweizerische geografische Angaben für Wein anerkannt.

7.2.2 Verhältnis zu weiteren internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erfährt das Verhältnis zum bilateralen Recht zwischen der Schweiz und der EU keine grundsätzliche Änderung. Die Implementierung der neuen Instrumente soll kompatibel zu den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen Schweiz-EU (insbesondere Agrarabkommen und Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens 1972 Schweiz-EU) ausgestaltet werden.

---

[71] Siehe Fall *Turkey – Rice* (DS 334, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds334_e.htm).

Die Änderungen des BGBB, des ZGB und des LPG sind mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Im Übrigen stehen die Vorschläge im Einklang mit den allgemein gültigen Verpflichtungen, wie sie sich für die Schweiz beispielsweise aus dem Internationalen Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau[72] ergeben. Mit den Massnahmen werden zudem die Empfehlungen des UNO-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) betreffend «Frauen auf dem Land», die dieser 2009 und 2016 an die Schweiz gerichtet hat, umgesetzt. Die Massnahmen stehen auch in Übereinstimmung mit den Folgerungen der 62. Tagung der UNO-Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) von 2018.

Mit der AP22+ wird die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der UNO Agenda 2030 (SDG) wie folgt unterstützt:

- Die Schweizer Landwirtschaft soll gestärkt und langfristig auf den in- und ausländischen Märkten erfolgreicher werden. Damit kann sie ihren Beitrag zur Ernährungssicherheit leisten. Dank neuen technologischen Möglichkeiten werden die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe Zugang zu mehr und besseren Informationen über Wetterereignisse und Marktentwicklungen erhalten. Damit kann ihre Resilienz und ihr Erfolg am Markt erhöht werden.
  → SDG 2
- Ehegatten und Ehegattinnen von Betriebsleitenden sollen sozial besser abgesichert werden und eine reguläre Pension in Anspruch nehmen können. Weiter sollen die Einstiegsmöglichkeiten für Personen von ausserhalb der Landwirtschaft durch Anpassungen beim Bodenrecht verbessert werden.
  → SDG 1, 2 und 5
- Die grössten ökologischen Herausforderungen bestehen beim hohen Biodiversitätsverlust, den erhöhten Treibhausgasemissionen, der Anreicherung von Nährstoffen in Seen und dem Bodenschutz. Deshalb sollen der Ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) und das Direktzahlungssystem weiterentwickelt werden, damit der ökologische Fussabdruck der Land- und Ernährungswirtschaft verkleinert werden kann.
  → SDG 2, 12 und 15
- Mit regionalen landwirtschaftlichen Strategien soll eine standortangepasste Landwirtschaft gefördert werden. Dabei werden räumliche Eigenheiten berücksichtigt. Lokale Herausforderungen wie zum Beispiel ein erhöhter Nitratgehalt im Grundwasser, das der Trinkwassernutzung dient, können so angegangen werden.
  → SDG 2, 6 und 15

7.3 Vergleich mit EU-Agrarpolitik[73]

Im Sinne einer kohärenten Entwicklung der Agrarpolitik sollen neben dem Vergleich zu den international bindenden Handelsregeln ebenfalls die Tendenzen im EU-Raum näher erläutert werden. Dies vielmehr aus politischen als aus rechtlichen Gründen, zumal die EU-Agrarpolitik keinen für die Schweiz verbindlichen Rahmen einnimmt. Aufgrund der starken Einbindung der Schweiz in den EU-Raum erscheint ein Vergleich der jeweiligen Entwicklungen sinnvoll.

Die EU-Kommission plant, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 zu überarbeiten. Sie schlägt vor, die Finanzmittel für die GAP um ca. 5 % zu kürzen. Die Direktzahlungen an Landwirte könnten ab 2020 somit um rund 5 % tiefer ausfallen. Die neue GAP hat neun Ziele:

1. Sicherung angemessener Einkommen
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
3. Faireres Kräfteverhältnis in der Lebensmittelversorgungskette
4. Klimaschutzmassnahmen
5. Umweltschutz

---

[72] SR **0.108**

[73] Quelle: Europäische Kommission – Pressemitteilung, EU-Haushalt: Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020, Brüssel, 1. Juni 2018

6. Erhaltung von Landschaften und biologischer Vielfalt
7. Förderung des Generationenwechsels
8. Lebendige ländliche Gebiete
9. Schutz von Gesundheit und Lebensmittelqualität

Die wichtigsten Vorschläge sind:

- Mehr Flexibilität: Die GAP wird die Funktionsweise vereinfachen und modernisieren, um den Landwirten und der Gesellschaft einen Mehrwert zu bringen. Der Fokus in der Zukunft wird mehr auf Ergebnissen und Leistung liegen. Jeder Mitgliedstaat kann entschieden, wie er die neun gemeinsamen Ziele am besten erreichen und dabei auch auf die spezifischen Bedürfnisse seiner Landwirte und ländlichen Gemeinschaften eingehen kann.
- Gezieltere Ausrichtung der Unterstützung: Die GAP wird sich stark darauf konzentrieren, kleine und mittlere Familienbetriebe und Junglandwirte zu unterstützen. Direktzahlungen ab 60 000 EUR werden gekürzt und Zahlungen von mehr als 100 000 Euro pro Betrieb gekappt. Mindestens 2 % der Direktzahlungen in jedem Mitgliedstaat werden für Junglandwirte bereitgestellt. Kleine und mittlere Betriebe erhalten eine höhere Unterstützung je Hektar.
- Grössere Ambitionen beim Umwelt- und Klimaschutz: Die zukünftige GAP verlangt obligatorische und freiwillige Umwelt- und Klimaschutzmassnahmen und Direktzahlungen werden an höhere Umwelt- und Klimaschutz Anforderungen geknüpft. Mindestens 30 % der Mittel werden für umwelt- und klimabezogene Massnahmen reserviert und 40 % der gesamten GAP-Mittel sollen zum Klimaschutz beitragen. Zu den Verpflichtungen gehören:
    - Schutz von Feucht- und Torfgebieten, um die kohlenstoffreichen Böden zu erhalten
    - Verbesserung der Wasserqualität und Verringerung des Ammoniak- und Stickoxidgehalts durch ein obligatorisches Instrument zur Nährstoffbewirtschaftung
    - Fruchtwechsel anstelle von Anbaudiversifizierung
- Stärkere Nutzung von Kenntnissen und Innovation: Die modernisierte GAP wird Investitionen in Forschung und Innovation verstärken und auch Landwirten und ländlichen Gemeinschaften die Möglichkeit geben, davon zu profitieren. Ein Budget von 10 Milliarden Euro des EU-Forschungsprogramms „Horizont Europa“ wird für die Bereiche Ernährung, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Biowirtschaft bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Big Data und neuen Technologien für Kontrollen und Überwachung zu nutzen. Die Europäische Innovationspartnerschaft für die Landwirtschaft (EIP-AGRI) wird Mittel aus „Horizont Europa“ und Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums binden, um eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Landwirtschaft zu fördern.

Die agrarpolitische Weiterentwicklung der EU und der Schweiz gehen in die gleiche Richtung. Mehr Flexibilität, eine gezieltere Ausrichtung der Unterstützung und grössere Ambitionen beim Umwelt- und Klimaschutz Innovation und Digitalisierung sind Stossrichtungen auch in der AP22+. Mit den mit der AP22+ vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erfährt das Verhältnis zum bilateralen Recht zwischen der Schweiz und der EU keine grundsätzliche Änderung. Die Implementierung der neuen Instrumente wird kompatibel zu den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen Schweiz-EU (insbesondere Agrarabkommen und Protokoll Nr. 2) ausgestaltet.