Bundesamt für Landwirtschaft

Studie «Definition Landwirtschaft, Organisations- und Zusammenarbeitsformen sowie erleichterter Einstieg von Dritten»

Schlussbericht vom 13. September 2018

econcept
Forschung / Beratung / Evaluation

Gerechtigkeitsgasse 20
CH-8002 Zürich
Tel. +41 44 286 75 75

Flury&Giuliani GmbH
Agrar- und regionalwirtschaftliche Beratung

Sonneggstrasse 30
CH-8006 Zürich
Tel. +41 44 252 11 33

Expertengruppe
(alphabetisch)

Carmen Bohren, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Simon Briner, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Johnny Fleury, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Toni Huber, Bundesamt für Justiz BJ
Simon Lanz, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Karine Markstein Schmidiger, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Susanne Menzel, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Virginie Mertenat, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Jonas Plattner, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Regula Sohm, Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Franziska Wirz, Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Im Rahmen von Workshops und Einzelinterviews haben neben der Expertengruppe weitere Einzelpersonen aus der landwirtschaftlichen Praxis und aus dem Vollzug ihre Erfahrungen und Sichtweisen eingebracht.

Die Autoren bedanken sich bei der Expertengruppe und den weiteren beratenden Personen für die wertvollen Rückmeldungen und Hinweise. Die inhaltliche Verantwortung liegt alleine bei den Autoren.

Erarbeitet durch die Arbeitsgemeinschaft
econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Flury&Giuliani GmbH, Sonneggstrasse 30, CH-8006 Zürich
www.flury-giuliani.ch / + 41 44 252 11 33

Autoren/innen
Beat Meier, Dr. sc. ETH, Dipl. Ing.-Agr. ETH
Christian Flury, Dr. sc. techn. ETH, Dipl. Ing.-Agr. ETH

Dateiname: 1973_schlussbericht_doq-lw_2018_09_13.docx Speicherdatum: 13. September 2018

Inhalt

1 Zusammenfassung 3

2 Ausgangslage, Fragestellung und Vorgehensweise 13

2.1 Ausgangslage 13
2.2 Zielsetzung und Fragestellung 15
2.3 Vorgehensweise 16

3 Grundlagen zu aktuellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen in den Bereichen «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen» 18

3.1 Zentrale Begriffe 18
3.2 Quereinstieg in die Landwirtschaft 23
3.2.1 Annahmen zum Quereinstieg in die Landwirtschaft und Einordnung in den Kontext von Bodenmarkt und Pachtmarkt 23
3.2.2 Übersicht zu Regulierungen des Quereinstiegs und zu alternativen Varianten 29
3.2.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen des Quereinstiegs in die Landwirtschaft 34

3.3 Definition Landwirtschaft 45
3.3.1 Einleitung 45
3.3.2 Übersicht zu einzelnen Regulierungen zur Definition von «Landwirtschaft» und zur Formulierung von Alternativen 47
3.3.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen zur Definition von Landwirtschaft 51

3.4 Organisations- und Zusammenarbeitsformen 53
3.4.1 Einleitung zu den Organisations- und Zusammenarbeitsformen 53
3.4.2 Übersicht zu Regulierungen der Zusammenarbeits- und Organisationsformen und zu alternativen Varianten 55
3.4.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen der Zusammenarbeits- und Organisationsformen in der Landwirtschaft 57

4 Entwicklung und Beurteilung von Leitideen mit alternativen Konzepten für «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen» 59

4.1 Folgerungen aus der Diskussion alternativer Varianten zum Quereinstieg, Definition und Organisation 59
4.2 Grundsätze für den Aufbau von Leitideen 59

4.3 Sechs Leitideen mit alternativen Konzepten für «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen» 60
4.3.1 Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft 60
4.3.2 Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten 61
4.3.3 Offenerer Zugang durch tiefere Hürden 61
4.3.4 Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen 62
4.3.5 Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie 62
4.3.6 Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft 63
4.3.7 Übersicht zu den wichtigsten Regulierungsfeldern der Leitideen 64

4.4 Beurteilung der Leitideen 67
4.4.1 Beurteilung mittels Nutzwertanalyse 67
4.4.2 Kriterien zur Beurteilung der Leitideen 68
4.4.3 Ergebnisse zur Gewichtung der Kriterien 70
4.4.4 Ergebnisse zum Nutzwert der Leitideen 71
4.4.5 Sensitivitätsanalyse der Beurteilung 74
4.4.6 Fazit aus der Nutzwertanalyse 75

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 77

5.1 Synthese zu Zielkonflikten, potenziellen Blockaden und Paradigmen 77
5.2 Schlussfolgerungen zu punktuellen Optimierungen 79
5.3 Schlussfolgerungen zu paradigmatischen Anpassungen 81
5.3.1 Paradigma Familienbetrieb: Überprüfung des staatlich privilegierten Einstiegs 81
5.3.2 Paradigma Personenbezug: Leistungsorientierung als Alternative 82
5.3.3 Paradigma Zonenkonformität: Raumplanerische Entkoppelung mit kohärenter Definition der Bodenabhängigkeit 84
5.3.4 Paradigma Selbstbewirtschaftung: Freier Zugang zu Boden mit direkten Spekulationsbremsen 86

5.4 Empfehlungen 88
5.4.1 Grundsätzliche Feststellungen zu paradigmatischen Anpassungen 88
5.4.2 Charakterisierung der vorgeschlagenen Regulierungsänderungen 90
5.4.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen für das weitere Vorgehen 92
5.4.4 Zusammenfassung der Empfehlungen 95

A-1 Literatur 96
A-2 Abkürzungen 97
A-3 Grundlagen Bundesverfassung 98

1 Zusammenfassung

Fragestellung

Die Schweizer Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren bzgl. Nahrungsmittelproduktion, Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ihrer Betriebsgrössenstrukturen stetig weiterentwickelt. Diese Entwicklung steht in enger Verbindung zur Neugestaltung der Agrarpolitik seit Anfang der 1990er Jahre. Trotz einer insgesamt positiven Entwicklung bestehen jedoch Ziellücken bei den Umweltzielen, bei der Ressourceneffizienz und beim Schutz des Kulturlandes. Zudem ist die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft insgesamt unbefriedigend und bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität bestehen nach wie vor grosse Defizite.

Ausgehend von der Feststellung, dass die Schweizer Landwirtschaft bezüglich Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft und unternehmerischer Entfaltung der Betriebe ungenutzte Potenziale aufweist, eröffnen sich für die mittel- und langfristige Ausgestaltung der politischen Rahmenbedingungen vielfältige Herausforderungen in einem breiten Themenspektrum. Die vorliegende Studie konzentriert sich dabei auf drei Themenfelder:

1. **Quereinstieg in die Landwirtschaft**: Wie kann der Einstieg von Dritten in die Landwirtschaft bzw. die Möglichkeit zur Übernahme von Betrieben und/oder Land erleichtert werden?
2. **Definition Landwirtschaft:** Wie können landwirtschaftliche, landwirtschaftsnahe und nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten in den relevanten Rechtsbereichen kohärent unterschieden bzw. voneinander abgegrenzt werden?
3. **Zusammenarbeits- und Organisationsformen:** Wie kann eine Benachteiligung von betriebswirtschaftlich effizienten und innovativen Zusammenarbeits- und Organisationsformen verhindert bzw. reduziert werden?

Ziel der vorliegenden Studie ist, in diesen drei Themenfeldern Ansatzpunkte für mögliche Änderungen im Landwirtschafts- und Bodenrecht zu eruieren, welche mittel- bis langfristig eine bessere Erreichung der Ziele der Landwirtschaft gemäss Art. 104 und Art. 104a der Bundesverfassung versprechen. Zusätzlich sollen Zielkonflikte allfälliger Änderungen mit weiteren bestehenden Regulierungen und Grundsätzen, insbesondere der Raumplanung, aufgezeigt werden.

Vorgehen

Die Bearbeitung der Studie gliederte sich in vier Schritte:

— Im ersten Schritt werden zu den drei Themenfeldern eine breite Auslegeordnung zu den relevanten Regulierungen im Landwirtschafts- und Bodenrecht und Varianten zu einzelnen Regulierungen erarbeitet und bzgl. der Vor- und Nachteile eingeschätzt.

- Diese Auslegeordnung wird im zweiten Schritt durch einen breit abstützten Workshop zu den aktuellen Problemen aus Praxis und Vollzug und zu Lösungsvorschlägen in den drei Themenfeldern ergänzt.
- Im dritten Schritt werden gegenüber dem aktuellen System sechs Leitideen für übergreifende Regulierungen in den drei Themenfeldern entwickelt und mittels einer Nutzwertanalyse beurteilt. In den Leitideen wird die vernetzende Komponente der drei Themenfelder berücksichtigt.
- Der vierte Schritt umfasst die Synthese. Kern der Synthesearbeit ist, aufbauend auf den erarbeiteten Varianten und den beurteilten Leitideen konkrete Vorschläge für mögliche Änderungen in den relevanten Gesetzesbereichen zu erarbeiten.

Analyse zentraler Regulierungen und Entwicklung von Alternativen

Die Themenfelder Quereinstieg sowie Zusammenarbeits- und Organisationsformen werden durch verschiedene Regulierungen direkt und indirekt beeinflusst. Kern des Landwirtschafts- und Bodenrechts ist der bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betrieb. Die darauf aufbauenden Regulierungen bzgl. Bodenerwerb und familieninterner Betriebsübernahme tangieren den Quereinstieg, indem Personen oder Organisationen der Zugang zum Sektor erschwert wird bzw. weil durch die Einstiegsanreize für familieninterne Nachfolger/innen nur ein kleines Angebot an Betrieben und/oder Flächen auf dem Freihand- und Pachtmarkt zur Verfügung steht. Der Quereinstieg wie auch die Etablierung von neuen Zusammenarbeits- und Organisationsformen wird neben der zentralen Anforderung des Selbstbewirtschaftungsprinzips zusätzlich erschwert, weil mit dem Personen- und Betriebsbezug des Landwirtschafts- und Bodenrechts der unternehmerische Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Grundlegend sind hierzu die Einschränkungen bzgl. der Wahl der Rechts- und Betriebsform sowie die personengebundenen Regulierungen (wie z.B. Alter oder Ausbildung) oder die integrale Betriebsdefinition, welche innovativen Produktionsmodellen (z.B. Produktionsgemeinschaften ohne Gebäude) widerspricht.

In der Thematik einer kohärenten Unterscheidung bzw. Abgrenzung der landwirtschaftlichen Aktivitäten überlagern sich im Landwirtschaftsrecht und in der Raumplanung unterschiedliche Interessen und Regulierungen. Grundsätzlich sind in der Landwirtschaftszone bodenabhängige Tätigkeiten zonenkonform, wobei diese enge Definition für bodenunabhängige Produktionstätigkeiten (z. B. Pouletmast oder Pilzproduktion) oder für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten (z. B. Agrartourismus) verschiedene Erweiterungen kennt. Zur Begrenzung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone und zur Sicherstellung des Kulturlandschutzes bestehen entsprechend verschiedene Einschränkungen, welche blockierend wirken und Innovationen in der Primärproduktion bremsen und eine Erweiterung der Wertschöpfungsbasis erschweren können.

Für die relevanten Regulierungen und die damit verbundenen Wirkungen bzw. Einschränkungen bestehen verschiedene Alternativen, welche den Quereinstieg erleichtern, neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen fördern oder eine kohärentere Definition der Landwirtschaft sichern können. Mit dem Anspruch, konsistente Bündel von Massnahmen

zu definieren, werden zentrale Alternativen in themenübergreifenden Konzepten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zusammengeführt. Diese sogenannten Leitideen erlauben es, abhängig von unterschiedlichen agrarpolitischen Prioritäten, mögliche Weiterentwicklungen des Landwirtschafts- und Bodenrechts bezüglich Quereinstieg, Definition und Organisation in der Landwirtschaft mit ihren Vor- und Nachteilen zu identifizieren.

Themenübergreifende Leitideen und Nutzwertanalyse

Die sechs Leitideen orientieren sich an zwei Kernfragen. Die Leitideen 1 und 2 beantworten die Kernfrage nach dem «Was?»: Welche Leistungen soll die Landwirtschaft erbringen? Beide Leitideen ermöglichen gegenüber dem IST-Zustand mit den aktuell gültigen Regulierungen eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis. Die Leitideen 3 bis 5 fokussieren auf das «Wer?»: Wer soll die gewünschten Leistungen erbringen? Diese Leitideen erlauben gegenüber heute mehr Leistungserbringern den Zugang zu landwirtschaftlichen Betrieben, Boden und agrarpolitischer Förderung. Während Leitidee 3 auf der Nachfrageseite durch tiefere Hürden mehr Personen oder Organisationen den Zugang ermöglicht, setzen die Leitideen 4 und 5 auf der Angebotsseite an, indem mehr Betriebe und/oder Flächen für Quereinsteigende zur Verfügung stehen. Leitidee 6 schliesslich kombiniert das «Was?» und «Wer?» mit einem freien Zugang und einer engeren Definition der Wertschöpfungsbasis.

	Leitidee 1	Leitidee 2	Leitidee 3	Leitidee 4	Leitidee 5	Leitidee 6
Kernfrage	WAS?	WAS?	WER?	WER?	WER?	WAS & WER?
Bezeichnung	Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft	Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten	Offenerer Zugang durch tiefere Hürden	Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen	Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie	Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft

Tabelle 1: Übersicht zu den sechs Leitideen betreffend «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

Eine Nutzwertanalyse unter Beteiligung von 16 Personen aus der Bundesverwaltung, der kantonalen Verwaltung und Beratung sowie von Landwirtschaftsorganisationen verdeutlicht, dass die heutigen Regulierungen in der Landwirtschaftsgesetzgebung, im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht und in der Raumplanung ein fein austariertes, aufeinander abgestimmtes System darstellen. In der Summe wird das bestehende System mit Blick auf die übergeordneten Ziele gemäss Bundesverfassung und den Zweckartikel des BGBB positiv beurteilt. Abgeleitet aus der Tatsache, dass die Landwirtschaftsbetriebe durch ein vielfältiges Förderinstrumentarium direkt oder indirekt gefördert werden und verschiedene Privilegien geniessen, beinhalten die Regulierungen auch eine Vielzahl an Einschränkungen und Vorgaben. Daraus resultieren Widersprüche zu (einzelnen) übergeordneten Zielen bzw. deren Erreichung wird durch limitierende und unflexible Vorgaben erschwert.

Das Fazit der Nutzwertanalyse lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

— Eine breite Definition der Kernlandwirtschaft und der landwirtschaftsnahen Aktivitäten mit dem Ziel, die Wertschöpfungsbasis der Landwirtschaft zu verbreitern, widerspricht den Zielen des Kulturlandschutzes und der Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzone.

— Eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis durch Aktivitäten in landwirtschaftsnahen und nicht-landwirtschaftlichen Bereichen zur Kompensation von allfälligen Einkommensverlusten aus der Kernlandwirtschaft wird mit Blick auf die Ziele zur Wettbewerbsfähigkeit und zur effizienten Leistungserbringung kritisch eingeordnet.

— Eine Erleichterung des Quereinstiegs in die Landwirtschaft kann einerseits durch weniger Betriebsauflösungen erreicht werden, was jedoch die Wachstumsmöglichkeiten der übrigen Betriebe tangiert. Andererseits kann das Angebot für Quereinsteigende durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie erhöht werden. Damit besteht ein Trade-off zwischen dem Konzept der staatlichen Förderung familieninterner Übernahmen und den positiven Effekten von häufigeren Quereinstiegen.

— Ein offenerer oder freier Zugang zur Landwirtschaft, speziell für neue Organisations- und Zusammenarbeitsformen, stellt das Konzept des bäuerlichen Familienbetriebs und die darauf aufbauenden Privilegien im landwirtschaftlichen Bodenrecht sowie das Prinzip der Selbstbewirtschaftung in Frage.

— Ein erleichterter Zugang für Quereinsteigende sowie eine Öffnung für neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen ist nur dann sinnvoll, wenn die Akteure nicht durch anderweitige Regulierungen «gefangen» sind bzw. wenn die Regulierungsdichte abnimmt oder mindestens nicht zunimmt.

Schlussfolgerungen zu Reformebenen und abgeleiteten Paradigmen

Die in der Studie identifizierten Potenziale für eine bessere Erfüllung des Verfassungsauftrags von Art. 104 und 104a BV können auf zwei Ebenen erschlossen werden:

— Ebene 1: Punktuelle Optimierungen bzw. Anpassungen (vorwiegend auf der Ebene Vollzug oder Anpassung von Verordnungen)

— Ebene 2: Grundsätzliche Reformen auf paradigmatischer Ebene zur Lösung der Blockaden (vorwiegend auf der Ebene Gesetze)

Während die punktuellen Optimierungen kurz- und mittelfristig realisiert werden können, aber nur einen limitierten Beitrag zu einer besseren Zielerreichung leisten, ist es aus Sicht der Autoren wichtig, auch die zweite Ebene zu beachten, weil massgebende Verbesserungen in den drei Themenkomplexen «Quereinstieg in die Landwirtschaft», «Definition Landwirtschaft» sowie «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» eine Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden Zielkonflikten erfordern. Diese Zielkonflikte blockieren Veränderungen der Regulierungen im Agrarbereich. Als grundsätzliche Denkweisen hinter den bestehenden Regulierungen werden die folgenden vier Paradigmen beschrieben:

- **Paradigma Familienbetrieb (oder Paradigma Ertragswert):** Kern des Landwirtschafts- und Bodenrechts ist der bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betrieb, der innerhalb der Familie zu staatlich festgesetzten Vorzugskonditionen (Ertragswert) übergeben bzw. zugewiesen wird.
- **Paradigma Personenbezug**: Landwirtschaftsgesetz und bäuerliches Bodenrecht fokussieren auf personengebundene Regulierungen. Zur Durchsetzung dieses Prinzips müssen auch juristische Personen als Bedingung für die Förderung und für die Handhabung des Selbstbewirtschaftungsprinzips beim Bodenerwerb diverse personengebundene Vorgaben sowie Anforderungen bzgl. Mehrheitsbeteiligung am Kapital und an den Stimmrechten erfüllen.
- **Paradigma Zonenkonformität:** Aktivitäten der Kernlandwirtschaft und die innere Aufstockung mit Limiten sind in der Landwirtschaftszone grundsätzlich zonenkonform, landwirtschaftsnahe Aktivitäten werden als Ausnahmen für landwirtschaftliche Gewerbe zugelassen.
- **Paradigma Selbstbewirtschaftung:** Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke ist ausserhalb der Familie nur für Selbstbewirtschaftende mit den notwendigen Fähigkeiten möglich.

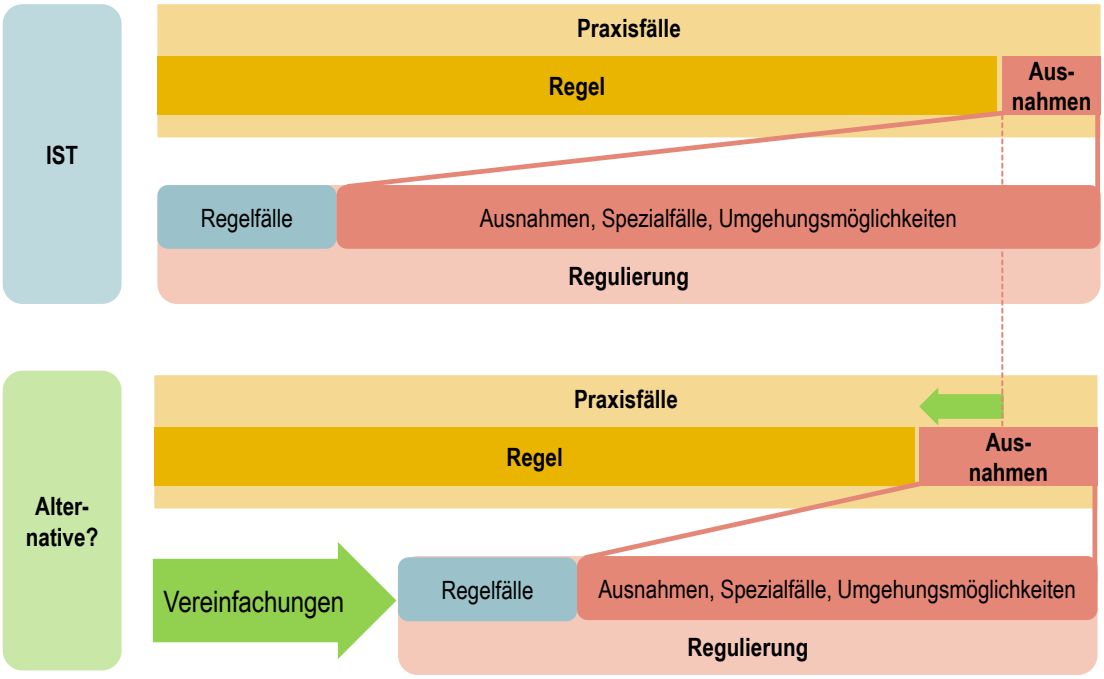
Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen vier Paradigmen ist aus einer doppelten Optik erforderlich. Erstens aufgrund der Fragestellung der Studie und der Notwendigkeit, die eruierten Zielkonflikte und daraus resultierenden Blockaden zu lösen. Zweitens gibt es von der Fragestellung losgelöste Überlegungen, die eine Paradigmendiskussion notwendig machen:

1. *Direkte und spezifische Massnahmen mit überprüfbaren Wirkungen anstelle komplexer Geflechte von Haupt- und Nebenwirkungen*
   Aus Sicht der Autoren sind die aktuellen Regulierungen als komplexes Geflecht mit Haupt- und Nebenwirkungen zu sehen, wobei ein hoher Anteil der Komplexität unmittelbare Folge davon ist, Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschte Nebenwirkungen zu reduzieren. Die verschiedenen Alternativen zu den erwähnten Paradigmen haben trotz der grossen thematischen Breite einen gemeinsamen Kern: Eine Regulierung mit direkter Adressierung einer gesellschaftlichen Zielsetzung ist einer indirekten Regulierung vorzuziehen.

2. *Analyse der Ziele der Regulierungen im geschichtlichen Kontext und Prüfen möglicher Anpassungen an aktuelle Herausforderungen*
   Das bäuerliche Bodenrecht hat seine Wurzeln in verschiedenen Abschnitten des 20. Jahrhunderts. Das Raumplanungsrecht stammt aus den 1970er Jahren und das Landwirtschaftsrecht hat mit der Verankerung der Multifunktionalität im Verfassungsauftrag seine Basis in den 1990er Jahren. Paradigmatische Anpassungen sind immer auch daran zu messen, inwiefern sich die verschiedenen Regulierungsbereiche an den Her-

ausforderungen des frühen 21. Jahrhunderts auszurichten vermögen, ob die ursprünglich angestrebten Ziele im aktuellen und künftigen Umfeld der Landwirtschaft noch relevant sind und von der Gesellschaft getragen werden.

3. *Beachten des Verhältnisses von Regel und Ausnahmen*
   Eine Aufhebung von Paradigmen oder ein Paradigmenwechsel bedeutet aus Regulierungssicht zwar eine grundsätzliche Abkehr von einem bestehenden System. Die Veränderungen in der Praxis sind jedoch häufig gering, weil im Wesentlichen das Verhältnis zwischen Regeln und Ausnahmen verschoben wird (vgl. Figur 1). Eine Verdoppelung der Ausnahmen bedeutet für die Betroffenen eine grosse Veränderung (z.B. der Zugang juristischer Personen zu Direktzahlungen), ändert aber an der Regel (kurzfristig) nichts (bäuerliche Betriebe mit familieninterner Nachfolge werden weiterhin dominieren). Weil ein grosser Teil einer Regulierung oft «nur» dazu dient, die Zahl der Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten gering zu halten, können Paradigmenwechsel oder deren Anpassungen erhebliche Potenziale für administrative Vereinfachungen bergen.

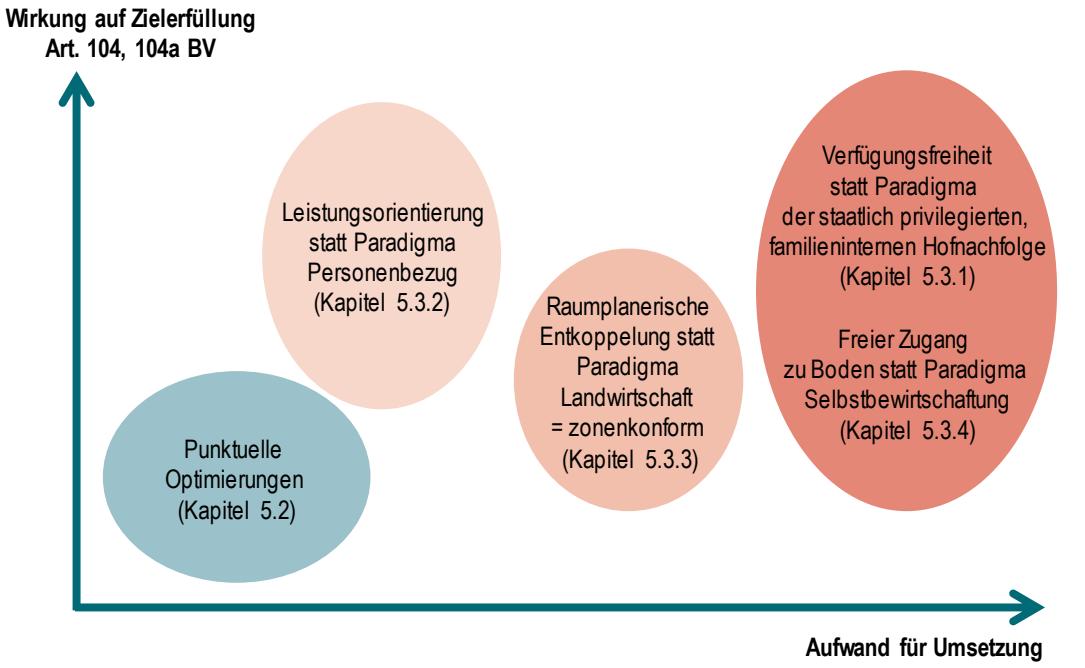


econcept – Flury & Giuliani

Figur 1: Verhältnis von Regeln und Ausnahmen

Charakterisierung der vorgeschlagenen Regulierungsänderungen

In der folgenden Darstellung wird für die in den Schlussfolgerungen aufgeführten Regulierungsänderungen eine Charakterisierung nach zwei Dimensionen vorgenommen. Die Y-Achse stellt die potenzielle Wirkung auf die Zielerreichung gemäss Art. 104 und 104a BV dar, die X-Achse beurteilt den Aufwand für die Umsetzung. Dieser Aufwand wird neben der Frage, auf welcher Ebene rechtliche Anpassungen notwendig sind, auch durch Aspekte der Akzeptanz und der politischen Machbarkeit und damit indirekt auch durch die mit einer Umsetzung verbundenen Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen beeinflusst.



econcept – Flury & Giuliani

Figur 2: Charakterisierung der vorgeschlagenen Regulierungsänderungen

Den Massnahmen zur punktuellen Optimierung wird eine insgesamt und im Quervergleich hohe Machbarkeit zugewiesen, da es sich primär um Optimierungen im Vollzug und Anpassungen auf Verordnungsebene handelt und damit der Aufwand für die Umsetzung eher gering ist. Hingegen ist aus Sicht der Autoren zu erwarten, dass die Wirksamkeit bezüglich einer verbesserten Zielerreichung insgesamt begrenzt ist. Dies gilt speziell für den Themenbereich der Organisations- und Zusammenarbeitsformen.

Massnahmen zur Reduktion der personenbezogenen Regulierung werden mit einem relativ tiefen Umsetzungsaufwand und einer potenziell hohen bis sehr hohen Wirkung eingestuft.

Etwas kritischer werden der Aufwand und damit die Machbarkeit der raumplanerischen Entkopplung beurteilt, was unter anderem auf die erheblichen Unsicherheiten bezüglich möglicher Ausgestaltungen und Auswirkungen zurückzuführen ist. Als potenziell hoch wird jedoch die mögliche Verbesserung der politischen Zielerreichung betrachtet, wenn die raumplanerisch begründeten Bedenken bzw. Einschränkungen deutlich reduziert werden könnten.

Eine Aufhebung des familienpolitischen Paradigmas ist mit einem hohen Umsetzungsaufwand verbunden. Bezüglich der potenziellen Wirkung besteht eine gewisse Unsicherheit, insbesondere, weil die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen ein breites Spektrum umfassen. Die entstehende neue Dynamik mit stark veränderten Motivationen und Selektionsmechanismen birgt aus Sicht der Autoren aber ein nicht zu unterschätzendes Potenzial bzgl. Marktausrichtung, Wettbewerbsfähigkeit, unternehmerischer Entfaltung der Betriebe und Innovationstätigkeit für den ganzen Ernährungssektor ebenso wie für eine effizientere Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Ähnlich wie das familienpolitische Paradigma wird das Paradigma der Selbstbewirtschaftung charakterisiert. Der freie Zugang zum Boden und die Adressierung gesellschaftlich unerwünschter Entwicklungen im landwirtschaftlichen Bodenmarkt mit direkten Massnahmen kann eine mittlere bis hohe Wirkung für eine verbesserte Zielerreichung aufweisen, hingegen bestehen aufgrund des hohen Umsetzungsaufwandes erhebliche Hemmnisse.

Gestützt auf diese Charakterisierung der Vorschläge wird nachstehend als Empfehlung ein schrittweises Vorgehen abgeleitet.

Empfehlung Schritt 1: Punktuelle Optimierungen prüfen und umsetzen
Das durch punktuelle Optimierungen realisierbare Verbesserungspotenzial ist auf jeden Fall zu erschliessen. Mit Blick auf die politische Diskussion zu den drei Themenfeldern sowie den im Vollzug regelmässig auftretenden Problemen dürfte es sich anbieten, die Umsetzung der punktuellen Optimierungen rasch in die Wege zu leiten. Dies auch mit Blick darauf, dass eine Prüfung und allenfalls Umsetzung der paradigmatischen Anpassungen deutlich mehr Zeit beanspruchen dürfte.

Empfehlung Schritt 2: Vorgelagerte Grundsatzdiskussion zum Reformbedarf
Ausgehend von der Feststellung, dass die Wirkung punktueller Optimierungen der heutigen Regulierungen begrenzt ist, sind zu einer Verbesserung der Zielerreichung der Landwirtschaft gemäss Art. 104 und 104a BV auch Reformen auf paradigmatischer Ebene anzustossen. Um diese zielgerichtet angehen zu können, sind aus Sicht der Autoren vorgängig strategische und politische Grundsatzdiskussion zu den folgenden Stossrichtungen und insbesondere zum jeweiligen Ausmass zu führen:

- Braucht es allgemein eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis und damit eine weitere Diversifikation in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten, sei es mit einer breiteren Definition von Kernlandwirtschaft oder mit mehr landwirtschaftsnahen Tätigkeiten, allenfalls mit regional differenzierten (raumplanerischen) Privilegien oder Förderinstrumenten.
- Braucht es einen vermehrten Quereinstieg von Dritten in die Landwirtschaft und in welchem Ausmass im Vergleich zu heute?
- Inwieweit braucht es einen offenen Zugang für innovative und effiziente Organisations- und Zusammenarbeitsformen?

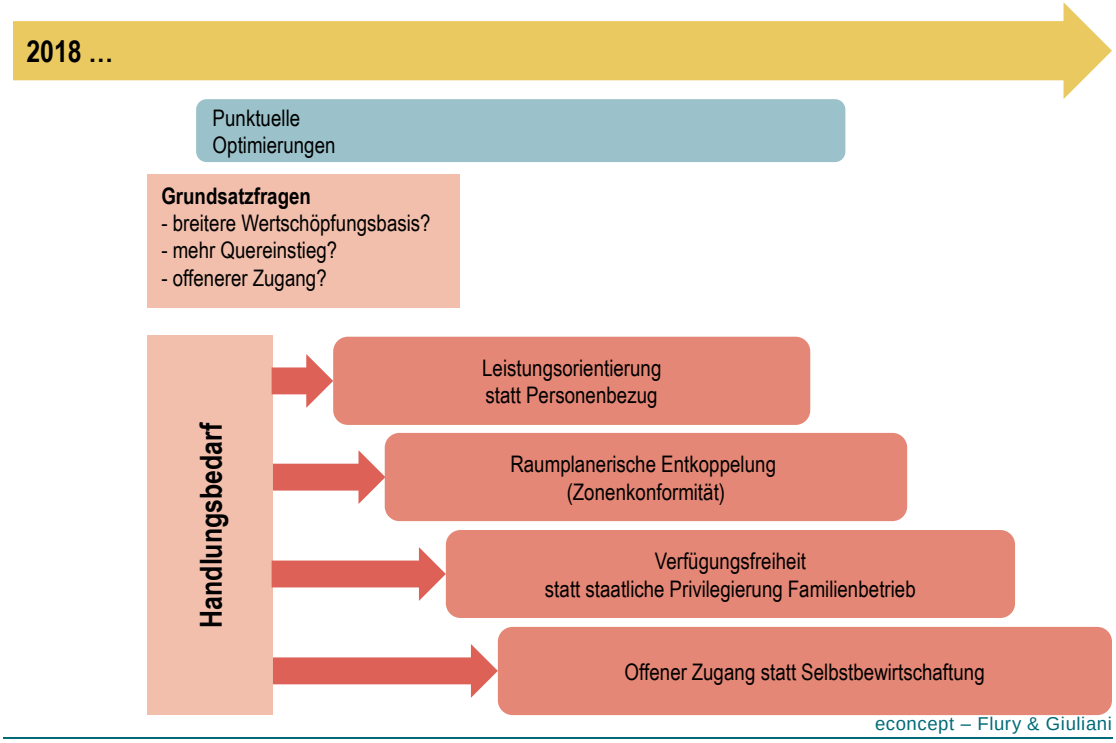
Für die Beurteilung dieser Stossrichtungen gilt es einerseits auf Verfassungsebene den Auftrag der Landwirtschaft (Art. 104 / 104a BV), der Raumplanung (Art. 75 BV) und den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) zu beachten und abzuwägen. Andererseits sind die aktuellen Regulierungen mit Blick auf die wichtigsten heutigen Defizite bei der Leistungserbringung und zukünftige Herausforderungen zu beurteilen. Die bisher verwaltungsintern vertretene Grundsatzentscheidung zur Förderung eines erleichterten Quereinstiegs und eines offeneren Zugangs für neue Organisations- und Zusammenarbeitsformen ist bezüglich Zielsetzung, Ausmass und Ausgestaltung zu präzisieren und auch politisch zu diskutieren.

Empfehlung Schritt 3: Paradigmatische Anpassungen prüfen

Aus Sicht der Autoren hat das Bundesamt für Landwirtschaft mit den Themen einer kohärenten Definition der Landwirtschaft, einer Reduktion der Benachteiligung von neuen Organisations- und Zusammenarbeitsformen sowie mit dem Quereinstieg drei relevante Punkte aufgegriffen. Hinter den drei Themenfeldern steht unter Berücksichtigung der Ziele gemäss Art. 104 und 104a der Bundesverfassung die grundsätzliche Frage nach der Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt, der Wettbewerbsfähigkeit und der Effizienz der Leistungserbringung für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen[1]. Inwieweit diese Ziele erreicht werden, hängt massgeblich von der Innovationskraft und -tätigkeit der Betriebe sowie von den unternehmerischen Handlungsspielräumen ab. Vor diesem Hintergrund besteht mit Blick auf die oben gestellten Grundsatzfragen nach der Erweiterung der Wertschöpfungsbasis, dem Ausmass des Quereinstiegs und dem offenen Zugang zum Sektor ein klarer Handlungsbedarf. Entsprechend ist es aus Sicht der Autoren angezeigt, die paradigmatischen Fragen anzugehen.

Aufgrund der in Figur 2 vorgenommenen Charakterisierung bezüglich Wirkung und Umsetzungsaufwand schlagen wir folgende zeitliche und inhaltliche Priorisierung zur Prüfung der paradigmatischen Anpassungen bzw. Blockaden vor:

1. Leistungsorientierung mit Überprüfung personengebundener Regulierungen
2. Entkoppelung raumplanerischer Instrumente von der Definition Landwirtschaft
3. Überprüfung der staatlichen Privilegierung der Familienbetriebe
4. Offener Zugang zur Landbewirtschaftung ohne Selbstbewirtschaftungsprinzip



Figur 3: Zeitliche und inhaltliche Priorisierung der paradigmatischen Anpassungen

[1] Diese Ziele sind hier bewusst losgelöst vom gesamten Leistungsauftrag, der beispielsweise auch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst.

Je nach Tiefe der Anpassungen besteht ein grosses Potenzial zur Vereinfachung der bestehenden Regulierungen im Landwirtschafts- und Bodenrecht und damit zur Entlastung des Vollzugs und zur Reduktion des administrativen Aufwands der Landwirtschaft. Dabei sind insbesondere die sehr komplexen Ziel-Massnahmen-Systeme zu hinterfragen. Wie an verschiedenen Stellen des vorliegenden Berichts gezeigt wird, können eine Entflechtung der Ziele und eine direkte Adressierung dieser Ziele viele Regulierungen überflüssig machen, die einzig dazu dienen, Umgehungsmöglichkeiten zu reduzieren. Entsprechende Vereinfachungen könnten neben der Vereinfachung des Vollzugs auch eine wesentliche Stärkung der unternehmerischen Handlungsspielräume herbeiführen.

Im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung angepasster oder neuer Regulierungen ist festzuhalten, dass im Zusammenhang mit den diskutierten paradigmatischen Anpassungen viele Fragen zu Wirkungen und Wechselwirkungen zu klären sind und die Machbarkeit im Detail untersucht werden muss.

Zusammenfassung der Empfehlungen der Autoren

Durch punktuelle Optimierungen können Verbesserungen bezüglich der Fragestellungen des Quereinstiegs, der Verhinderung der Benachteiligung bestimmter Zusammenarbeits- und Organisationsformen und für eine kohärentere Unterscheidung landwirtschaftlicher, landwirtschaftsnaher und nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten erreicht werden. Diese Verbesserungen sind zu realisieren.

Für die identifizierten, paradigmatischen Fragestellungen ist zunächst eine Grundsatzdiskussion zum Handlungsbedarf zu führen. Aus Sicht der Autoren ist dieser Handlungsbedarf gegeben, vor allem wenn der Marktausrichtung und Wettbewerbsfähigkeit, der Effizienz der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der unternehmerischen Entfaltung und der Innovationskraft der Branche eine hohe Bedeutung zugemessen wird.

Die folgende zeitliche und inhaltliche Priorisierung zur Diskussion und Umsetzung der paradigmatischen Anpassungen wird vorgeschlagen:

1. Leistungsorientierung anstelle personengebundener Regulierungen
2. Entkoppelung raumplanerischer Instrumente von Definition Landwirtschaft
3. Überprüfung der staatlichen Privilegierung der Familienbetriebe
4. Offener Zugang zur Landbewirtschaftung ohne Selbstbewirtschaftungsprinzip

Auch wenn vertiefte Abklärungen erforderlich sind, erwarten die Autoren, dass mit diesen paradigmatischen Anpassungen nicht nur Verbesserungen für die vorliegenden Fragestellungen erreicht werden, sondern eine generelle Straffung und Vereinfachung der Agrargesetzgebung und des damit verbundenen Vollzugs realisiert und eine wesentliche Stärkung der unternehmerischen Handlungsspielräume herbeigeführt werden können.

2 Ausgangslage, Fragestellung und Vorgehensweise

2.1 Ausgangslage

Die Schweizer Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren bzgl. Nahrungsmittelproduktion, Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ihrer Betriebsgrössenstrukturen stetig weiterentwickelt. Diese Entwicklung steht in enger Verbindung zur Neugestaltung der Agrarpolitik seit Anfang der 1990er Jahre. Fokus der verschiedenen Reformetappen waren eine stärkere Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt und die gezieltere Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

In der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Bundesrat 2017) hält der Bundesrat fest, dass die mit der letzten Reformetappe AP 14-17 angestrebten Ziele in vielen Bereichen erreicht oder übertroffen wurden. Lücken bestehen jedoch erstens bei den Umweltzielen, bei der Ressourceneffizienz und beim Schutz des Kulturlandes. Zweitens ist die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft insgesamt unbefriedigend und bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität bestehen nach wie vor grosse Defizite. Dies obwohl die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf den Markt in der Vergangenheit kontinuierlich verbessert werden konnte. Die tiefe Produktivität erklärt sich zu einem bedeutenden Teil über die kleinen Strukturen in der Landwirtschaft und die wenig zielgerichtete Entwicklung in Richtung effizienterer und produktiverer Strukturen. Die Folge des durch die Betriebsübernahmen in der Familie geprägten, relativ langsamen Strukturwandels ist eine ineffiziente Erbringung der Produktions- und der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Ein Hebel zur Steigerung der Produktivität – wie auch der Wertschöpfung – sind Innovationen, sei es in Form von neuen Produkten oder Dienstleistungen, neuen oder verbesserten Produktionsmethoden und -systemen oder neuen Organisationsstrukturen und -prozessen. Ebenso sind Innovationen unabdingbar zur Förderung einer ressourceneffizienten und nachhaltigen Landwirtschaft.

Ausgehend von der Feststellung, dass die Schweizer Landwirtschaft bzgl. Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft und unternehmerische Entfaltung der Betriebe sowie Kulturlandschutz und qualitativer Bodenschutz ungenutzte Potenziale bzw. Defizite aufweist, eröffnen sich für die Ausgestaltung der politischen Rahmenbedingungen mehrere Herausforderungen. Zu diesen gehören die folgenden drei Themen, die Gegenstand der vorliegenden Studie sind:

— **Quereinstieg in die Landwirtschaft:** Regelmässig zeigen Personen, die nicht über ihre Familienzugehörigkeit mit der Landwirtschaft verbunden sind, Interesse an einem Engagement in der Landwirtschaft. Entsprechend besteht eine Nachfrage durch sogenannte Quereinsteigende nach Betrieben und/oder Flächen. Oftmals bringen gerade Quereinsteigende innovative Ideen in die Landwirtschaft ein und erschliessen neue Wertschöpfungspotenziale. Ihr Einstieg in die Landwirtschaft wird erstens durch die hohen gesetzlichen beziehungsweise administrativen Hürden und Benachteiligungen erschwert. Zweitens ist das Angebot an kauf- oder pachtbaren Betrieben und Flächen

klein, weil Betriebe in der Regel innerhalb der Familie übernommen werden beziehungsweise Betriebe ohne Nachfolge häufig ganz aufgegeben und die freiwerdenden Flächen für das Grössenwachstum der bestehenden Betriebe genutzt werden. Ein Abbau gesetzlicher oder administrativer Hürden und ein höheres Betriebs- und Flächenangebot würden den Quereinstieg in die Landwirtschaft erleichtern. Ein dritter wesentlicher Aspekt, welcher den Quereinstieg erschwert, ist der fehlende Zugang zu Informationen zum verfügbaren Angebot und die Herausforderung, Verpächter oder Verkäufer für eine Übergabe des Betriebs an eine/n Quereinsteiger/in zu überzeugen.

— **Definition Landwirtschaft:** In der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelproduktion kommen immer wieder neue Tätigkeiten und neue Technologien auf, teilweise in Randbereichen der Landwirtschaft bzw. der Bodenbewirtschaftung. Viele dieser Aktivitäten lassen sich darauf zurückführen, dass die Wertschöpfung aus der (Kern)Landwirtschaft begrenzt ist und mit den sich abzeichnenden Marktöffnungen in Zukunft sinken dürfte. Damit steigt der wirtschaftliche Druck auf den Sektor und bei unveränderten Betriebsstrukturen der Bedarf, in landwirtschaftsnahen und nicht-landwirtschaftlichen Bereichen neue Einkommensquellen zu erschliessen. Eine breitere Definition der «Landwirtschaft» könnte auf der einen Seite zusätzliche Wertschöpfungspotenziale eröffnen, die Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren und die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors steigern. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage nach den Wechselwirkungen mit der Raumplanung, welche nicht nur den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet durchsetzen muss, sondern mit der Begrenzung der Bautätigkeit in der Landwirtschaftszone wesentlich zum auch aus Sicht der Landwirtschaft wichtigen Kulturlandschutz und zur Sicherung der natürlichen Produktionsgrundlagen beiträgt.

— **Zusammenarbeits- und Organisationsformen:** Speziell im Zusammenhang mit grossen Investitionen, aber auch im Kontext von neuen Betriebs- und Organisationsmodellen wie z.B. Produktionsgemeinschaften im urbanen Raum steigt der Bedarf für neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen bzw. für eine offenere Handhabung der Rechtsform der Betriebe. Diese Entwicklung kontrastiert mit dem der Agrarpolitik zugrundeliegenden Konzept des bäuerlichen Betriebs, welches die Entwicklungsmöglichkeiten vieler Betriebe einschränkt, indem Potenziale der vertikalen Integration durch die bestehenden Zusammenarbeitsformen nicht oder nur mit grossen Einschränkungen genutzt werden können. Eine breitere Definition der Organisations- und Zusammenarbeitsformen für die Leistungserbringung in der Landwirtschaft und ein offener Zugang für juristische Personen könnte die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft verbessern, aber auch die Innovationskraft steigern.

Die aufgeführten Entwicklungen betreffen verschiedene zentrale Regulierungen im Landwirtschaftsgesetz sowie im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht und sind gleichzeitig auch aus raumplanerischer Sicht relevant. Im Bereich des Landwirtschaftsrechts stehen vor allem die Fokussierung auf natürliche Person als «Bewirtschafter/in», mit den verschiedenen personengebundenen Anforderungen, sowie die enge Definition des Betriebs als landwirt-

schaftliches Unternehmen im Vordergrund. Im Bereich Bodenrecht ist die preislich privilegierte Betriebsübernahme innerhalb der Familie eine zentrale Regulierung, mit der die Bodenpreise für die landwirtschaftliche Produktion (und für Gebäude in der Landwirtschaftszone) vom übrigen Bodenmarkt abgekoppelt werden. Mit dem Ziel, bäuerliche Betriebe und die Selbstbewirtschaftung zu fördern, werden der Handlungsspielraum der Akteure und der Zugang zum Sektor stark eingeschränkt. Über die Privilegierung landwirtschaftlicher Gewerbe besteht zudem ein enger Bezug zur Raumplanung.

2.2 Zielsetzung und Fragestellung

Übergeordnetes Ziel der vorliegenden Studie ist es, Ansatzpunkte für mögliche Änderungen in der Agrargesetzgebung (Landwirtschaftsgesetz, bäuerliches Bodenrecht, Pachtrecht) zu eruieren, welche mittel- bis langfristig eine bessere Erreichung der Ziele der Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV und Art. 104a versprechen. Zusätzlich sollen Zielkonflikte möglicher Änderungen im Bereich des Landwirtschafts- und Bodenrechts mit weiteren bestehenden Regelungen und Grundsätzen, insbesondere der Raumplanung, aufgezeigt werden. Auf einer allgemeinen Ebene stellen sich dabei die grundlegenden Fragen, welche Leistungen die Landwirtschaft zu erbringen hat (Kernlandwirtschaft, landwirtschaftsnahe Tätigkeiten, andere Tätigkeiten) und wer die Leistungserbringer sind bzw. wie sie organisiert und finanziert sind.

Aufbauend auf der übergeordneten Zielsetzung sollen zu den Themen-Komplexen **«Quereinstieg in die Landwirtschaft»**, **«Definition Landwirtschaft»** sowie **«Zusammenarbeits- und Organisationsformen»** drei Fragen beantwortet werden:

1. Wie kann der Einstieg von Dritten in die Landwirtschaft bzw. die Möglichkeit zur Übernahme von Betrieben und/oder Land erleichtert werden?
2. Wie können landwirtschaftliche, landwirtschaftsnahe und nicht-landwirtschaftliche Aktivitäten in den relevanten Rechtsbereichen kohärent unterschieden bzw. voneinander abgegrenzt werden?
3. Wie kann eine Benachteiligung von betriebswirtschaftlich effizienten und innovativen Zusammenarbeits- und Organisationsformen verhindert werden?

Aus der Beantwortung der Fragen soll eine Synthese mit Vorschlägen zu einer rechtlichen Gleichbehandlung verschiedener Zusammenarbeits- und Organisationsformen in Bezug auf landwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Aktivitäten und zu deren kohärenter Förderung sowie zur Erleichterung des Zugangs zu Land und landwirtschaftlichen Betrieben für Dritte erarbeitet werden.

Für die Einordnung der Studie ist zu beachten, dass die Frage nach dem «Warum» und nach dem «Wieviel» nicht zu beantworten sind. Vielmehr wird gemäss Ausschreibung davon ausgegangen, dass ein stärkerer Quereinstieg bzw. eine Zunahme neuer Zusammenarbeits- und Organisationsformen mit Blick auf die übergeordneten Ziele grundsätzlich erwünscht und zielführend ist. In der Umkehrung sagt dies einerseits aber explizit nichts

Negatives über die Innovationstätigkeit der bestehenden Betriebe und die Vorteilhaftigkeit der bestehenden Betriebsformen aus. Andererseits sollen durch den Anspruch eines stärkeren Quereinstiegs bzw. neuer Zusammenarbeits- und Organisationsformen bestehende Ziele und Grundsätze aus anderen Rechtsbereichen - insbesondere der Raumplanung – nicht ausgehebelt werden. Vielmehr sind die Zielkonflikte und Lösungsansätze zur Gewährleistung dieser Ziele aufzuzeigen.

2.3 Vorgehensweise

Die Bearbeitung des Projekts erfolgte in vier wesentlichen Hauptschritten, die sich zwei Projektphasen zuteilen lassen. Projektphase I umfasst folgende Hauptschritte:

1. **Wissen sammeln**: Kern des ersten Schrittes ist es, die bestehenden Grundlagen (Literatur und Datenquellen sowie weitere öffentliche Informationen) zu den in den drei Themenkomplexen gestellten Fragen zusammenzustellen, die relevanten Regulierungen zu identifizieren und Kriterien für die Beurteilung von Varianten und Leitideen für neue oder angepasste Regulierungen zu erarbeiten. Dieser Arbeitsschritt wurde mit einem ganztägigen Workshop abgeschlossen, an dem die aktuellen Probleme aus Praxis und Vollzug gesammelt wurden und Ansätze zur Problemlösung identifiziert wurden. Am Workshop haben am 30. Januar 2018 total 31 Personen aus der Bundesverwaltung, kantonalen Landwirtschaftsämtern und Beratungsdiensten, landwirtschaftlichen Organisationen, NGOs sowie mehrere Landwirte und Landwirtinnen teilgenommen.

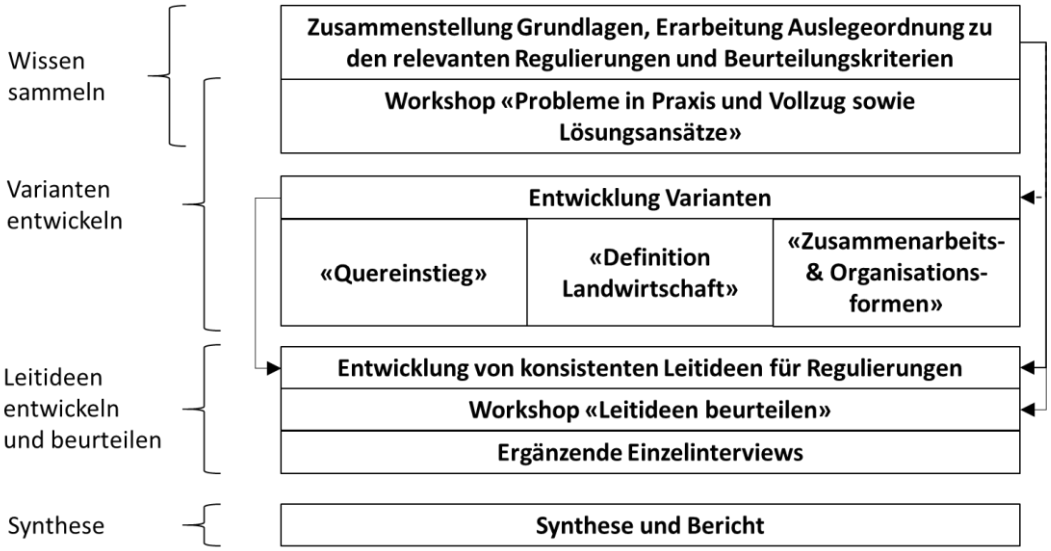
2. **«Varianten entwickeln»**: Für die drei Bereiche «Quereinstieg», «Definition Landwirtschaft» sowie «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» werden mögliche Varianten zu spezifischen Regulierungen entwickelt und bzgl. der Vor- und Nachteile eingeschätzt. Damit werden Detailfragen zu alternativen Regulierungen zum Ein- und Austritt aus dem Landwirtschaftssektor, zu alternativen Definitionen der Landwirtschaft sowie zur rechtlichen Gleichbehandlung von alternativen Zusammenarbeits- und Organisationsformen beantwortet.

Die Projektphase II gliedert sich in folgende Hauptschritte:

3. **«Leitideen entwickeln und beurteilen»**: Eine zentrale Herausforderung des Projekts besteht darin, die vernetzende Komponente der drei Themenkomplexe adäquat zu berücksichtigen und fundierte Vorschläge für kohärente Anpassungen der relevanten Regulierungen (namentlich im LwG, BGBB, LPG und den jeweiligen Verordnungen) zu erarbeiten. Dieser Herausforderung wird im dritten Hauptschritt Rechnung getragen, indem aufbauend auf den in Hauptschritt 2 erarbeiteten Varianten konsistente, aber zueinander alternative Leitideen für übergreifende Regulierten in den drei Bereichen «Quereinstieg» «Definition Landwirtschaft» und «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» entwickelt werden. Diese Leitideen wurden in einem zweiten Workshop diskutiert und beurteilt. Die Beurteilung erfolgte mittels einer Nutzwertanalyse, in der die Teilnehmenden die in der Projektphase I

erarbeiteten Beurteilungskriterien gewichteten und die Leitideen anhand dieser Kriterien bewerteten. Am Workshop haben 14 Personen aus der Bundesverwaltung, der kantonalen Verwaltung und Beratung sowie von Landwirtschaftsorganisationen teilgenommen. Die Leitideen und ihre Beurteilung wurden zudem in ergänzenden Interviews diskutiert, auch um allfällige Wissenslücken zu schliessen.

4. **«Synthese»**: Der vierte Hauptschritt umfasst die Synthese und die Berichterstattung. Kern der Synthesearbeit ist es, aufbauend auf den erarbeiteten Varianten und den beurteilten Leitideen konkrete Vorschläge für mögliche Änderungen in den relevanten Gesetzesbereichen zu erarbeiten.



econcept – Flury & Giuliani

Figur 4: Überblick zum Vorgehen

3 Grundlagen zu aktuellen Rahmenbedingungen und Herausforderungen in den Bereichen «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

Ausgangspunkt für die Erarbeitung von neuen bzw. angepassten Regulierungen im Bereich «Quereinstieg», «Definition Landwirtschaft» sowie «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» ist eine breit abgestützte Bestandesaufnahme zu diesen Themenbereichen. In einem ersten Schritt werden dazu die zentralen Begriffe mit ihren rechtlichen Grundlagen beschrieben. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die für die drei Themenbereiche relevanten Regelungen bezüglich ihrer Auswirkungen betreffend Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und Innovationskraft analysiert. Diese Auslegeordnung bildet die Basis für die Ableitung von Varianten zu den bestehenden Regulierungen. Die im Kontext der Fragestellung relevanten Varianten werden jeweils vertieft dargestellt und bezüglich ihrer Vor- und Nachteile sowie allfälliger Begleitmassnahmen diskutiert. Diese Varianten bilden die Grundlage für die Definition und Beurteilung von alternativen Konzepten in Form von Leitideen für konsistente Regelungen in den drei Bereichen bzw. über alle drei Bereiche hinweg in Kapitel 4.

3.1 Zentrale Begriffe

Die nachstehende Tabelle fasst die aktuell relevanten Begriffe und gesetzlichen Grundlagen rund um die Definition von Landwirtschaft, zum Kontext der Organisations- und Zusammenarbeitsformen und zur Frage des (Quer-)Einstiegs zusammen. Die hier vorgenommenen sprachlichen Vereinfachungen sollen die Übersicht verbessern, für die detaillierten und rechtlich verbindlichen Formulierungen wird auf die jeweiligen Quellen verwiesen. Zunächst werden die wichtigsten Begriffe des bäuerlichen Bodenrechts aufgegriffen, anschliessend primär das Landwirtschaftsrecht behandelt. Die Übersicht dient gleichzeitig der Einleitung zum Thema und kann zum Nachschlagen verwendet werden. Mit der Thematik gut vertraute und eilige Leser/innen fahren bei Kapitel 3.2 weiter.

Begriff	Quelle	Verwendung / Definition
Familienbetriebe und Stellung des/der Selbstbewirtschafters/in	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) Art. 1 Abs. 1	Zweckartikel des BGBB: – Allgemein: Förderung des bäuerlichen Grundeigentums und Stärkung des Familienbetriebs als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion – Förderung der Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft – Stärkung der Stellung des/der Selbstbewirtschafters/in einschliesslich diejenige des/der Pächters/in beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke

Begriff	Quelle	Verwendung / Definition
Landwirtschaftliches Grundstück und landwirtschaftliches Gewerbe	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) Art. 6, 7	– Als landwirtschaftlich gilt ein Grundstück, das für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist. – Als landwirtschaftliches Gewerbe gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung, wenn sie landesüblich ist, mindestens eine Standardarbeitskraft nötig ist.
Selbstbewirtschafter/in	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) Art. 9	– Selbstbewirtschafter/in ist, wer den landwirtschaftlichen Boden selber bearbeitet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, dieses zudem persönlich leitet. – Für die Selbstbewirtschaftung geeignet ist, wer die Fähigkeiten besitzt, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um den landwirtschaftlichen Boden selber zu bearbeiten und ein landwirtschaftliches Gewerbe persönlich zu leiten.
Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) Art. 61, 63	– Erwerb ausserhalb der Familie ist bewilligungspflichtig. – Erwerber muss nachweisen, dass die Übernahme zur Selbstbewirtschaftung erfolgt. – Kaufpreis darf nicht übersetzt sein.
Selbstbewirtschaftungsprinzip als Erwerbsbedingung bei juristischen Personen	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) Art. 4 Abs. 2	– Juristische Personen können nur unter sehr bestimmten Voraussetzungen als Eigentümer/-innen von landwirtschaftlichen Gewerben auftreten. Voraussetzung ist die Einhaltung des Selbstbewirtschaftungsprinzips. – Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person (deren Hauptaktiven aus einem landwirtschaftlichen Gewerbe bestehen) kann nur erwerben, wer die Bedingungen als Selbstbewirtschafter/in erfüllt
Bodenbewirtschaftung	Bundesverfassung (BV) Art. 104 Abs. 2	– «… fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe».
	Landwirtschaftsgesetz (LwG) Art. 2 Abs. 1b, Art. 70a Abs. 1a	– «Er [der Bund] gilt gemeinwirtschaftliche Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab». – «Direktzahlungen werden ausgerichtet, wenn: der Betrieb bodenbewirtschaftend und bäuerlich ist.»
Innere Aufstockung	Raumplanungsgesetz (RPG) Raumplanungsverordnung (RPV) Art. 34 und 36	– In der Landwirtschaftszone zonenkonform sind Bauten und Anlagen, wenn sie der bodenabhängigen Bewirtschaftung oder der inneren Aufstockung dienen. – Innere Aufstockung für bodenunabhängige Tierhaltung: a) Deckungsbeitrag bodenunabhängig < Deckungsbeitrag bodenabhängige Produktion, oder b) Trockensubstanz Pflanzenbau >= 70% Trockensubstanzbedarf Tierhaltung
Primärproduktion	Landwirtschaftsgesetz (LwG)	– Primarproduktion ist in LwG nicht explizit definiert. – Bezug bei Investitionskrediten: Diese können auch gewerblichen Kleinbetrieben zukommen (Art. 107a LwG, regionalwirtschaftlich orientierte Massnahmen; Projekte müssen mindestens die erste Verarbeitungsstufe von regionalen Primärprodukten umfassen)
	Lebensmittelgesetz (LMG) Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)	– Primärproduktion hat separate, von der übrigen Produktion abweichende Bestimmungen (Verordnung über die Primärproduktion, Verordnung über die Hygiene in der Primärproduktion, Verordnung über die Hygiene bei der Milchproduktion) – Betriebe, die nur im Bereich der Primärproduktion tätig sind, benötigen keine Betriebsbewilligung (Art. 13, Abs. 2a LGV). – Etc.

Begriff	Quelle	Verwendung / Definition
	Verordnung über die Primärproduktion (VPrP)	– Primärproduktion: die Erzeugung, die Aufzucht und der Anbau von Primärprodukten einschliesslich das Ernten, das Melken und die Aufzucht und Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere vor dem Schlachten. – Primärprodukte: Pflanzen, Tiere und daraus gewonnene Erzeugnisse der Primärproduktion, die zur Verwendung als Lebensmittel oder Futtermittel bestimmt sind.
Urproduktion	Mehrwertsteuergesetz (MWSTG) Art. 25, Abs. 2a und 2d	– Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Leistungen im Zusammenhang mit Urproduktion haben einen reduzierten Steuersatz von 2.5%
	Arbeitsgesetz (ArG)	– Das Arbeitsgesetz ist, mit Ausnahme von gewissen Vorschriften über den Gesundheitsschutz, nicht anwendbar auf Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion. Dazu zählen Betriebe des Acker-, Wiesen-, Obst-, Wein- und Gemüsebaues, der Beerenkultur, der Zucht- und Nutztierhaltung sowie die zu einem Landwirtschaftsbetrieb gehörenden privaten Waldungen (Art. 5, Abs. 1 ArGV1).
Kernlandwirtschaft	Landwirtschaftsgesetz (LwG) Art. 3, Abs. 1	Kernlandwirtschaft umfasst: a. die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung; b. die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben; c. die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen. Kernlandwirtschaft ist unbestritten bezüglich Förderung durch DZ und SVV- Massnahmen.
Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 12b	– Vgl. Kapitel 3.3.1. – Als landwirtschaftsnahe Tätigkeiten gelten wirtschaftliche Tätigkeiten … ausserhalb der eigentlichen Produktion sowie ausserhalb von Aufbereitung, Lagerung und Verkauf selbstproduzierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, sofern diese Tätigkeiten von den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen, von deren Familie oder von Angestellten des Betriebs oder der Gemeinschaftsform ausgeübt werden und einen Bezug zum Betrieb haben. – eine Auflistung der Tätigkeiten ist in den Weisungen und Erläuterungen zur LBV vorhanden.
Nichtlandwirtschaftlicher Nebenbetrieb	Raumplanungsgesetz (RPG) Art. 24b Raumplanungsverordnung (RPV) Art. 40	Vgl. Kapitel 3.3.1, insbesondere Unterscheidung von Nebenbetrieben a) Mit engem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe b) Ohne engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe
Bewirtschafter/in	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 2	– Als Bewirtschafter oder Bewirtschafterin gilt die natürliche oder juristische Person oder die Personengesellschaft, die einen Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führt und damit das Geschäftsrisiko trägt.
Betrieb	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 6 Abs. 1	– Als Betrieb gilt ein landwirtschaftliches Unternehmen, das: … c. rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist; …

Begriff	Quelle	Verwendung / Definition
	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 6 Abs. 3	– Die Anforderung von Absatz 1 Buchstabe c ist insbesondere nicht erfüllt, wenn: a. der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin die Entscheide zur Führung des Betriebes nicht unabhängig von Bewirtschaftenden anderer Betriebe treffen kann; b. der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin eines anderen Betriebes oder deren Gesellschafter, Genossenschafter, Aktionär oder Vertreter zu 25 oder mehr Prozent am Eigen- oder Gesamtkapital des Betriebes beteiligt ist; oder c. die auf dem Betrieb anfallenden Arbeiten ohne anerkannte Gemeinschaftsform nach den Artikeln 10 oder 12 mehrheitlich von anderen Betrieben ausgeführt werden.
Bäuerlicher Betrieb	Bundesverfassung (BV) Art. 104 Abs. 2	– Trotz breiter Verwendung fehlt eine explizite Definition auf Stufe Gesetz oder Verordnung. – Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Begriff findet sich im Kommentar zum bäuerlichen Bodenrecht (2011, insbesondere S. 61ff). – Zentrales Element bildet die Einheit von Eigentümerschaft, Kapitalgeber, wirtschaftlicher Leitung und Arbeitseinsatz durch eine Person bzw. Familie (vgl. dazu u.a. Hofer 2017)
Kleinbetrieb		– Betrieb unter der Gewerbegrenze gemäss BGBB, d.h. in der Regel mit weniger als 1.0 Standardarbeitskraft (SAK)
Gemeinschaftsformen	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 10	– Als Betriebsgemeinschaft gilt der Zusammenschluss von zwei oder mehr Betrieben zu einem einzigen Betrieb … b. die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen die Betriebsgemeinschaft gemeinsam auf eigene Rechnung und Gefahr führen und damit das Geschäftsrisiko tragen; c. die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen der beteiligten Betriebe für die Betriebsgemeinschaft tätig sind und nicht mehr als 75 Prozent ausserhalb der Betriebsgemeinschaft arbeiten; … e. jeder der beteiligten Betriebe vor dem Zusammenschluss einen Mindestarbeitsbedarf von 0,20 SAK erreicht.
	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung (LBV) Art. 12	– Eine Betriebszweiggemeinschaft besteht, wenn a. mehrere Betriebe Nutztiere gemeinsam halten oder einen Teil ihrer Betriebszweige gemeinsam führen … c. die Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen der beteiligten Betriebe für die Betriebszweiggemeinschaft tätig sind … e. jeder der beteiligten Betriebe vor dem Zusammenschluss einen Mindestarbeitsbedarf von 0,20 SAK erreicht.
	Obligationenrecht (OR) Art. 530 Einfache Gesellschaft	– Gesellschaft ist die vertragsmässige Verbindung von zwei oder mehreren Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln. – Sie ist eine einfache Gesellschaft im Sinne dieses Titels, sofern dabei nicht die Voraussetzungen einer andern durch das Gesetz geordneten Gesellschaft zutreffen.
Direktzahlungsberechtigung für Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen	Landwirtschaftsgesetz (LwG) Art. 70 Abs. 1	– Zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen von landwirtschaftlichen Betrieben Direktzahlungen ausgerichtet.
	Direktzahlungsverordnung (DZV) Art. 3 Abs. 1	– Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von Betrieben sind beitragsberechtigt, wenn sie: a. natürliche Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz sind; …

Begriff	Quelle	Verwendung / Definition
Direktzahlungsberechtigung für juristische Personen	Direktzahlungsverordnung (DZV) Art. 3 Abs. 2	– Natürliche Personen und Personengesellschaften, die den Betrieb einer Aktiengesellschaft (AG), einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder einer Kommanditaktiengesellschaft (Kommandit-AG) mit Sitz in der Schweiz als Selbstbewirtschafter oder Selbstbewirtschafterinnen führen, sind beitragsberechtigt, sofern a. sie bei der AG oder der Kommandit-AG mittels Namenaktien über eine direkte Beteiligung von mindestens zwei Dritteln am Aktienkapital oder Grundkapital und an den Stimmrechten verfügen; b. sie bei der GmbH über eine direkte Beteiligung von mindestens drei Vierteln am Stammkapital und an den Stimmrechten verfügen; c. der Buchwert des Pächtervermögens und, sofern die AG oder die GmbH Eigentümerin ist, der Buchwert des Gewerbes oder der Gewerbe, mindestens zwei Drittel der Aktiven der AG oder der GmbH ausmacht.
	Direktzahlungsverordnung (DZV) Art. 3 Abs. 2bis	– Nicht beitragsberechtigt ist eine natürliche Person oder eine Personengesellschaft, die den Betrieb von einer juristischen Person gepachtet hat und: a. in leitender Funktion für die juristische Person tätig ist; oder b. über eine Beteiligung von mehr als einem Viertel am Aktien-, Stamm- oder Grundkapital oder an den Stimmrechten der juristischen Person verfügt.
	Direktzahlungsverordnung (DZV) Art. 3 Abs. 3	– Für Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge sind auch juristische Personen mit Sitz in der Schweiz sowie Kantone und Gemeinden beitragsberechtigt, sofern sie Bewirtschafter/innen des Betriebs sind.
Berechtigung für einzelbetriebliche Strukturhilfen	Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 2	– Als einzelbetriebliche Massnahmen gelten Strukturverbesserungen für einen Betrieb, eine Betriebsgemeinschaft, eine Betriebszweiggemeinschaft oder ähnliche Gemeinschaften, für den produzierenden Gartenbau, für die Fischerei oder die Fischzucht und für gewerbliche Kleinbetriebe.
	Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 3 Abs. 1 und 3	– Investitionshilfen werden nur ausgerichtet, wenn die Betriebsgrösse mindestens einer Standardarbeitskraft (SAK) entspricht. – Für Massnahmen und Einrichtungen der Diversifizierung gilt die minimale Betriebsgrösse für landwirtschaftliche Gewerbe nach den Artikeln 5 und 7 BGBB.
	Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 4- 9	– Diverse Bedingungen: Ausbildung, Betriebskonzepte, Vermögen, Tragbarkeit usw.
	Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 10a	– Investitionskredite können auch gewerblichen Kleinbetrieben zukommen (Art. 107a LwG, regionalwirtschaftlich orientierte Massnahmen; Projekte müssen mindestens die erste Verarbeitungsstufe von regionalen Primärprodukten umfassen)
Berechtigung für Strukturhilfen für juristische Personen	Strukturverbesserungsverordnung (SVV) Art. 12 Abs. 2	– Der Bund gewährt keine Investitionshilfen für einzelbetriebliche Massnahmen von Betrieben a) im Eigentum von juristischen Personen; ausgenommen sind Kapitalgesellschaften nach Artikel 3 Absatz 2 DZV Aber: gemeinschaftliche Massnahmen wie Bodenverbesserungen oder Projekte der Regionalentwicklung PRE werden in der Regel an juristischen Personen vergeben.

Tabelle 2: Verwendung und Definitionen von Begriffen - Glossar

3.2 Quereinstieg in die Landwirtschaft

Die Regulierung zum Einstieg in die Landwirtschaft wird vor allem durch das bäuerliche Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtrecht geprägt. Weitere wichtige Aspekte, vor allem auch für Quereinsteigende, stellen die geplanten Aktivitäten der Einsteigenden, die gewählte Organisationsform oder die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb und damit verbunden die Direktzahlungsberechtigung dar. Somit ist eine sehr enge thematische Verzahnung mit den Themen zur «Definition» (Kapitel 3.3) und zur «Organisation» (Kapitel 3.4) gegeben, die später wieder aufgriffen wird.

3.2.1 Annahmen zum Quereinstieg in die Landwirtschaft und Einordnung in den Kontext von Bodenmarkt und Pachtmarkt

Grundhypothese und Begriffe

Die Analyse des Themenbereiches «Quereinstieg» geht von folgenden Annahmen beziehungsweise Begriffen aus:

- Weil die Regulierung rund um die Betriebsübernahmen mit einer familienpolitischen Zielsetzung auf sogenannte «bäuerliche Betriebe» ausgerichtet ist und diese in verschiedener Hinsicht bevorteilt (Zuweisungsrechte/Vorkaufsrechte, Übernahme eines Gewerbes zum Ertragswert usw.), sind Einsteiger/-innen in die Landwirtschaft in der Regel Familienmitglieder der nächsten Generation.
- Unter Quereinstieg in die Landwirtschaft wird das Einsteigen von Personen verstanden, die keinen familiären Bezug zum in Pacht oder mittels Kauf übernommenen Betrieb haben. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Einsteigenden eine landwirtschaftliche Betriebsführung mit wirtschaftlicher Verantwortung inkl. Risiken ausüben (Pacht oder Kauf). Das alleinige Pachten oder Kaufen von landwirtschaftlichen Parzellen ohne Betriebszentrum wird hier nicht als Quereinstieg angesehen.
- Ausgehend von der Annahme, dass ein Nachfrageüberhang durch potenzielle Quereinsteigende besteht, würde eine Senkung der regulatorischen, finanziellen oder anderen Hürden zu mehr Quereinsteigenden führen.
- Unter landwirtschaftlichem Gewerbe (verkürzt «Gewerbe») wird hier ein Landwirtschaftsbetrieb mit minimaler Grösse gemäss BGBB verstanden. In der Regel ist eine Standardarbeitskraft (SAK) erforderlich, die Kantone können die Gewerbegrenze jedoch tiefer ansetzen (minimal 0.6 SAK). Von der Anforderung der 1.0 SAK müssen mindestens 0.8 SAK aus der Kernlandwirtschaft stammen, 0.2 SAK können aus landwirtschaftsnahen Tätigkeiten angerechnet werden.

Hemmnisse für den Quereinstieg

Hemmnisse für Quereinsteigende gibt es in verschiedener Form. Diese lassen sich als marktbedingte, regulatorische, finanzielle und informelle Hemmnisse charakterisieren.

Hemmnis	Art des Hemmnisses
Geringes Angebot an Betrieben zum Kauf oder zur Pacht (unter anderem auch als Folge der mit der Aufhebung von Art. 60 Abs.1 Bst. b BGBB verbundenen erleichterten Aufteilung von Gewerben)	Markt, Regulierung
Hohe Preise, die sich nur eingeschränkt durch die Bewirtschaftung rentabilisieren lassen	Markt, Regulierung
Beschränkte Möglichkeit zur hypothekarischen Finanzierung aufgrund der Belastungsgrenze	Regulierung, Finanzierung
Hoher Kapitalbedarf	Finanzierung
Anforderung Selbstbewirtschafter/in für Erwerbsbewilligung (im Vergleich eher tief für Hofnachfolger innerhalb der Familie)	Regulierung
Wohnsituation für potenzielle Anbietende ist bei vollständiger Betriebsaufgabe schwierig lösbar.	Regulierung, Finanzierung, informell
Hemmschwellen der Anbietenden gegenüber Quereinsteigenden aufgrund der fehlenden Erfahrung oder aus anderen Gründen	Informell
Hemmschwellen der Anbietenden, weil die Option eines Angebotes an Quereinsteiger/innen nicht in Entscheidungsprozess einfliesst	Informell

Tabelle 3: Hemmnisse für mehr Quereinstieg und Charakterisierung der Ursache

Formen von Quereinsteigenden

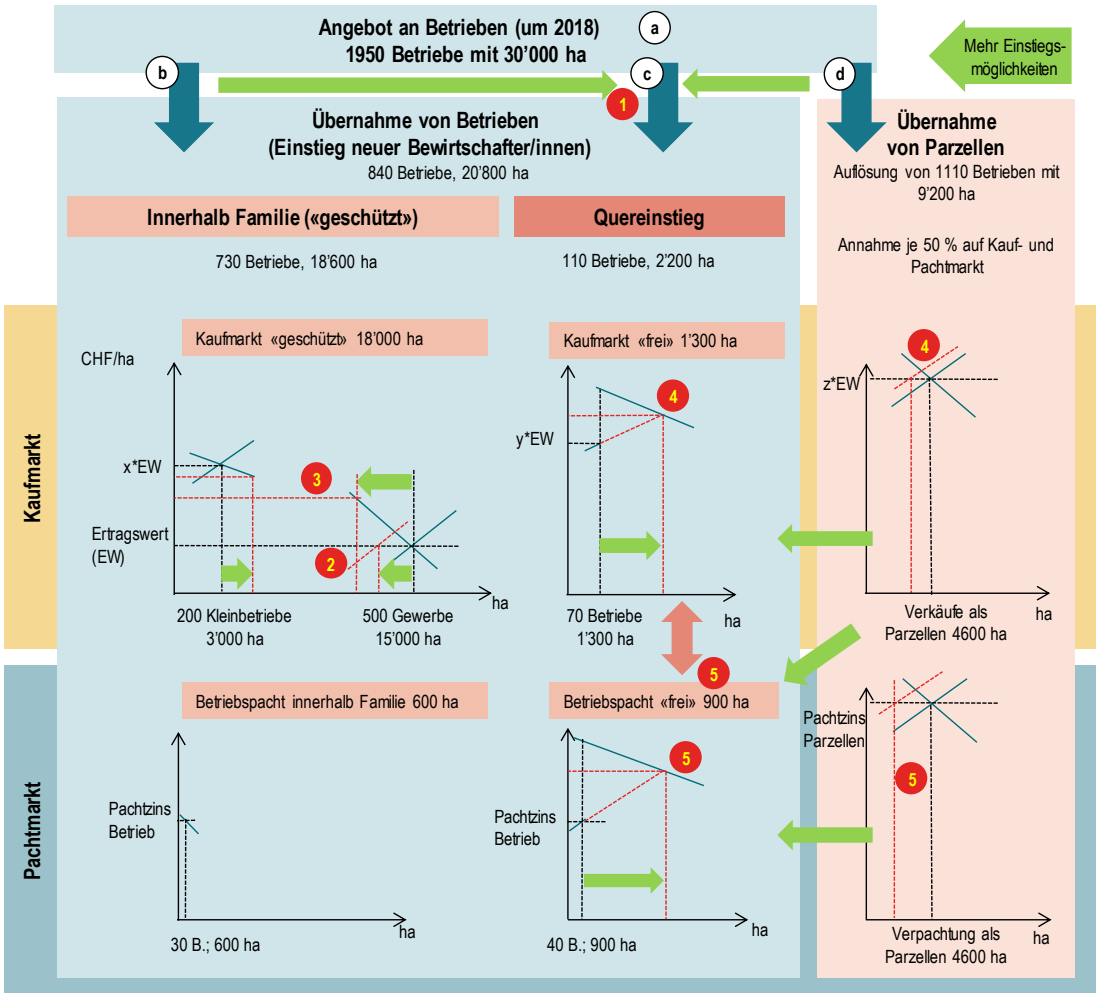
- Natürliche Personen: Einzelpersonen, Paare, Familien, andere Gruppen von Einzelpersonen
- Personengesellschaften (einfache Gesellschaft, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft),
- Kapitalgesellschaften (AG und GmbH), Genossenschaften, Vereine, Stiftungen

Im Folgenden werden unter dem Begriff «juristische Personen» die Kapitalgesellschaften AG und GmbH zusammengefasst. Grundsätzlich sind die Überlegungen auch auf Genossenschaften, Vereine und Stiftungen übertragbar, wobei auf die notwendigen Einschränkungen im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden kann.

Quereinstieg im Kontext von Bodenmarkt und Pachtmarkt

Wie erwähnt wird im vorliegenden Kontext Quereinstieg als Betriebsübernahme durch Bewirtschafter/innen ausserhalb der Familie verstanden. Um die Thematik des Quereinstiegs einordnen zu können, sind die wesentlichen Einflussfaktoren und Grössenordnungen für den Quereinstieg zu identifizieren. Dazu werden die Zusammenhänge zwischen Kauf- und Pachtmarkt einerseits und zwischen Transaktionen von Betrieben und einzelnen Parzellen andererseits aufgezeigt.

Die nachstehende Figur stellt diese Zusammenhänge im Überblick dar, wobei die Marktvolumina der Teilmärkte grob geschätzt und ebenfalls visualisiert werden. Die Steigungen der Nachfrage- und Angebotskurven sind symbolisch zu verstehen und stellen keine Annahmen zu den Elastizitäten dieser Märkte dar. Der Begriff Bodenmarkt wird synonym zu Kaufmarkt verwendet, dies in Abgrenzung zum Pachtmarkt. Die geschätzten Flächen beziehen sich auf die mittleren Transaktionen pro Jahr in der ganzen Schweiz, ausgehend von rund 1 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und 52'000 Betrieben (2016). Die hier vorliegenden Schätzungen sollen grobe Anhaltspunkte liefern und müssten für konkrete Wirkungsabschätzungen weiter vertieft werden.



Annahmen zur Ausgangslage um 2018 (gestützt auf …):

(a) Gesamtangebot an Betrieben (B.) und Flächen:
- 1500 B./ 22'000 ha: Altersbedingter Ausstieg Eigentümerbetriebe (3.0 % von 49'000 B.)
- 300 B./ 4'000 ha: Ausstieg unabhängig von Alter Eigentümerbetriebe
- 150 B. / 4'000 ha: Ausstieg Bewirtschafter von Vollpachtbetrieben
- 1950 B./ 30'000 ha: Total

(b) Übernahmerate innerhalb der Familie bei altersbedingtem Ausstieg: 47 %
(+1 % Verkauf ausserhalb der Familie auf Freihandmarkt; d.h. 52 % Auflösung)

(c) Übernahmerate bei altersunabhängigem Ausstieg ausserhalb der Familie: 10 %, (d.h. 80 % Auflösung)

(d) Bei Übernahme von 840 Betrieben mit 22'000 ha ergibt sich aus 1'110 Betriebsauflösungen ein Flächenangebot von 9'600 ha, das zu je 50 % auf den Kauf- und den Pachtmarkt für Einzelparzellen fliesst.

Veränderungen der Rahmenbedingungen, die zu mehr Quereinstieg führen können

1. Auf einer grundsätzlichen Ebene erhöhen geringere Übernahmeraten innerhalb der Familie und weniger Betriebsauflösungen das Potenzial für den Quereinstieg
2. Eine restriktivere Gewerbedefinition (z.B. 1.5 SAK) oder die Aufhebung des Zuweisungsrechts eines Gewerbes zum Ertragswert senkt durch den (teilweisen) Wegfall der privilegierten Übernahme zum Ertragswert die Übernahmerate innerhalb der Familie. Auch eine Abschaffung der Starthilfen wirkt in derselben Weise.
3. Eine Erhöhung des Ertragswertes oder Festsetzung des erbrechtlichen Anrechnungswertes bei z.B. dem doppelten Ertragswert senkt die Übernahmerate innerhalb der Familie.
4. Eine Aufhebung (oder Lockerung) der Preisbegrenzung für Betriebe erhöht die Attraktivität eines Verkaufs des Betriebes anstelle einer Auflösung durch parzellenweise Verpachtung oder parzellenweisen Verkauf.
5. Eine Aufhebung (oder Lockerung) der Pachtzinsvorschriften für Betriebe erhöht die Attraktivität einer Verpachtung anstelle des Verkaufs des Betriebes und die Attraktivität einer Verpachtung anstelle einer Auflösung durch parzellenweise Verpachtung oder parzellenweisen Verkauf.
   Eine Verschärfung (oder Durchsetzung) der Vorschriften für parzellenweisen Verkauf oder Verpachtung könnte diese Wirkung verstärken.

Die wirtschaftliche Gesamtwirkung hängt in hohem Masse von den neuen Preisniveaus , von den Übernahmeraten innerhalb der Familie und dem neuen Verhältnis von Kauf- und Pachtmarkt ab.

econcept

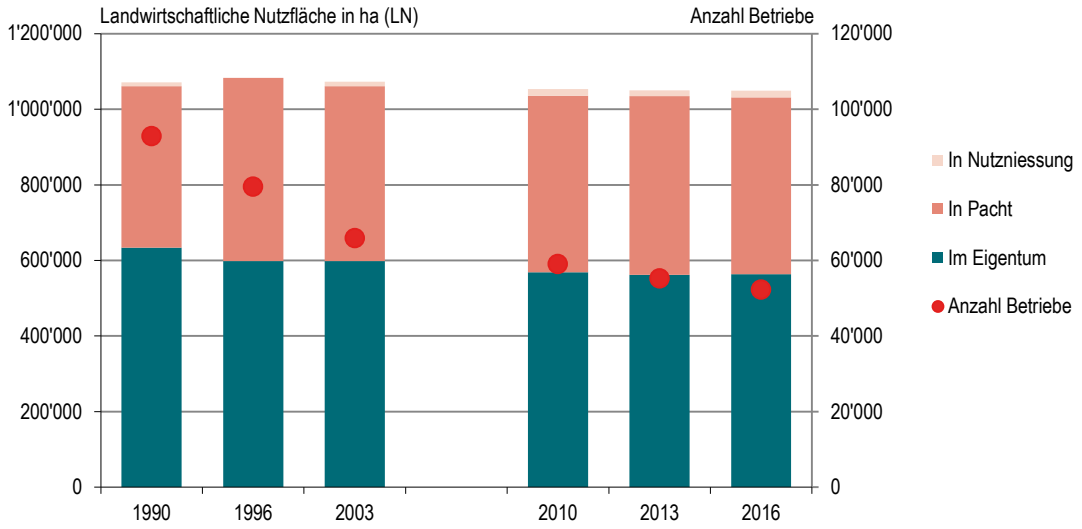
Figur 5:7 Quereinstieg im Kontext von Bodenmarkt und Pachtmarkt – jährliche Transfers auf Teilmärkten

Die weiss hinterlegten Ziffern zeigen die zentralen Einflussfaktoren und Grössenordnungen des heutigen Boden- und Pachtmarktes auf. So ist es beispielsweise für die Entwicklung der Flächenanteile, die von Eigentümern selbstbewirtschaftet werden, entscheidend, wie häufig bei Betriebsaufgaben bzw. im Erbgang eine Verpachtung oder ein Verkauf erfolgt.

Mit den rot hinterlegten Ziffern werden die wichtigsten wirtschaftlichen bzw. regulatorischen Ansatzpunkte identifiziert, mit denen höhere Chancen für Quereinstieg geschaffen werden können. Neben diesen markt- bzw. regulierungsbedingten Einflüssen spielen weitere Faktoren eine wichtige Rolle für die Quereinstiegsmöglichkeiten (vgl. auch Hemmnisse gemäss Tabelle 3).

Die Verschiebungen zwischen Kauf- und Pachtmarkt sind entscheidend für das Verhältnis der Flächen, die von den Eigentümern selbst bewirtschaftet werden oder die als Pachtflächen genutzt werden. Dieses Verhältnis kann als Indikator dienen, in welchem Masse das Ziel des BGBB, die «Förderung des bäuerlichen Grundeigentums» erreicht wird.

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, gab es in den letzten 25 Jahren nur geringfügige Verschiebungen der Anteile der Flächen, die von den Eigentümern oder von Pächtern bewirtschaftet werden. Seit 2010 liegt der von Eigentümern bewirtschaftete Anteil stabil bei 54 %. Diese Entwicklung ist insofern überraschend, als die Betriebszahl seit 1990 von rund 93'000 auf rund 52'000 zurückging, das heisst die meisten verbleibenden Betriebe aufgrund des Generationswechsels neue Bewirtschafter/innen haben und trotz der aufgelösten 41'000 Betriebe mit rund 300'000 ha Flächentransfers an neue Betriebe keine systematische Verschiebung hin zu mehr Pachtland oder eigenem Land zu beobachten ist. Dies bedeutet, dass die Anreizmechanismen für die Verpachtung von Flächen und für den Verkauf bzw. Zukauf von Flächen über die beobachtete Periode bei einer sehr hohen jährlichen Dynamik zu insgesamt sehr stabilen Verhältnissen führen.

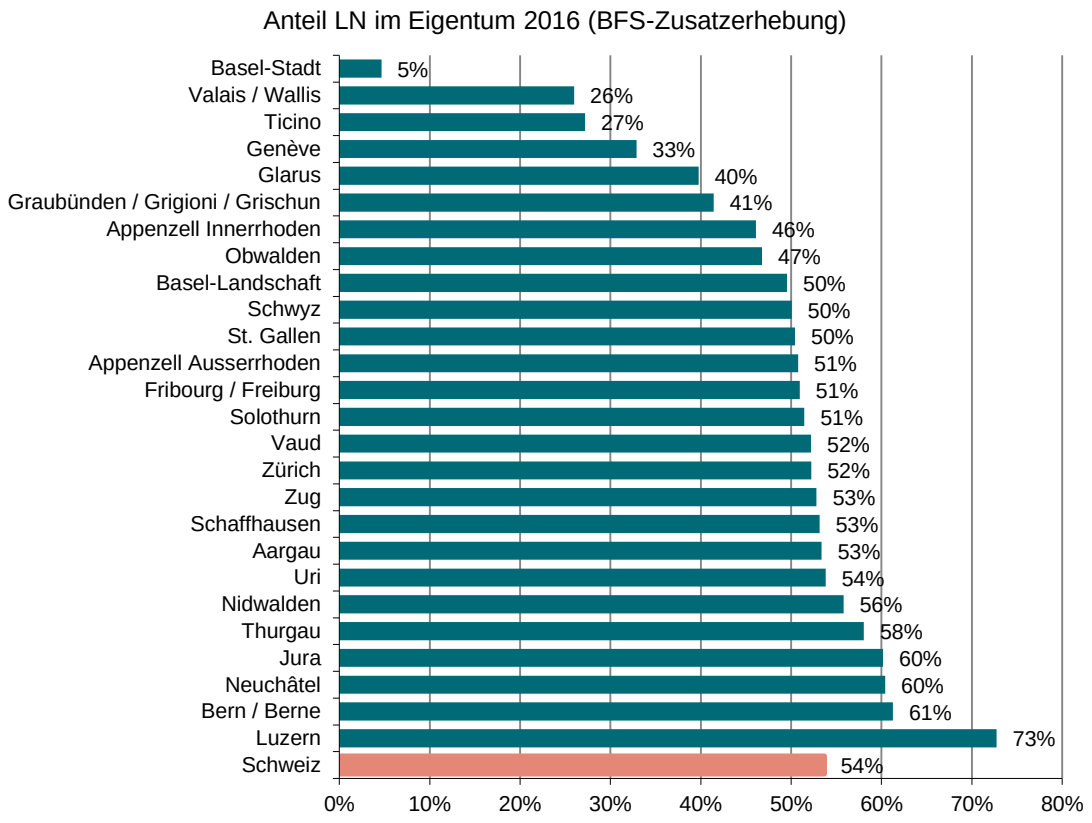


BFS/SBV: Eidg. Betriebszählungen; 2010-2016 Zusatzerhebungen (Stichproben); Bearbeitung bemepro/econcept

econcept

Figur 6: Entwicklung der Verteilung der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf Nutzniessung Pacht und Eigentum und der Anzahl Betriebe 1990-2016

Hinter diesen gesamtschweizerischen Mittelwerten für die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche verbergen sich sehr grosse regionale Unterschiede, die in der nachfolgenden Abbildung für die Kantone dargestellt sind.



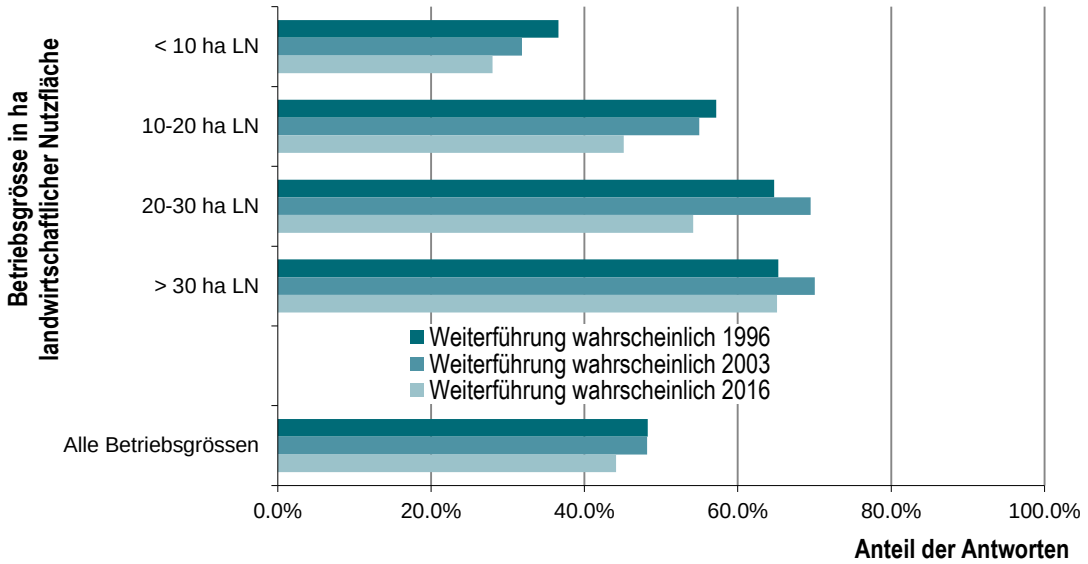
Figur 7: Flächenanteile im Eigentum der Bewirtschaftenden nach Kantonen 2016

Zu den Eigentumsverhältnissen an landwirtschaftlichem Boden, die über die Verteilung auf Nutzniessung, Pacht und Eigentum hinausgehen, bestehen keine aktuellen Daten. So ist beispielsweise nicht bekannt, welche Anteile der verpachteten Flächen sich im Eigentum natürlicher Personen oder von juristischen Personen befinden.

Durch juristische Personen *bewirtschaftet* wurden im Jahre 2009 rund 0,75 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche (vgl. Hofer & Studer 2012).

Ein weiterer relevanter Aspekt für den Quereinstieg ist die Übernahmewahrscheinlichkeit von Betrieben abhängig von der Betriebsgrösse. Auch wenn es sich bei den Angaben um Einschätzungen der Betriebsleitenden über 50 Jahren handelt, zeigt sich in allen Jahren ein deutlicher Zusammenhang, der auch bei den effektiv getroffenen Entscheidungen im Grundsatz vorhanden sein dürfe: Bei grösseren Betrieben (>20 ha) wird bei über 50 % von

einer Weiterführung ausgegangen, kleinere werden häufiger aufgelöst, wobei im Zeitverlauf die Auflösungswahrscheinlichkeit steigt.



BFS, Landwirtschaftliche Betriebszählung/Betriebstrukturerhebungen, Zusatzerhebung; Bearbeitung econcept

econcept

Figur 8: Wahrscheinlichkeit der Betriebsweiterführung abhängig von der Betriebsgrösse 1996-2016

3.2.2 Übersicht zu Regulierungen des Quereinstiegs und zu alternativen Varianten

Die folgende Übersicht listet einerseits die bestehenden Regulierungen auf, die einen wesentlichen Einfluss auf die Häufigkeit und die Formen von Quereinstieg aufweisen. Andererseits werden stichwortartig alternative Varianten formuliert, die potenziell eine Erhöhung des Quereinstiegs bewirken könnten. Mit fetter Schrift sind diejenigen Varianten markiert, die in Kapitel 3.2.3 vertieft diskutiert werden, weil sie für die Fragestellung ein besonders grosses Potenzial aufweisen.

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Quereinstieg	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.2.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Übernahme Gewerbe durch Erben zum Ertragswert (Art. 17 BGBB) Zuweisungsanspruch Gewerbe durch Erben (Art. 11 BGBB) Vorkaufsrechte durch Verwandte (Art. 42-46 BGBB)	Durch tiefen Übernahmepreis besteht ein hoher Anreiz, ein Gewerbe familienintern zu übergeben. Durch den integralen Zuweisungsanspruch und die Vorkaufsrechte durch Verwandte wird die Verfügungsfreiheit und damit eine familienexterne Veräusserung eingeschränkt. Dadurch wird das Angebot von Gewerben für Interessenten ohne Familienzugehörigkeit mit der Landwirtschaft reduziert.	**Q1-V1: Aufhebung Ertragswert-Prinzip für Gewerbe (keine BGBB-Vorschrift für den erbrechtlichen Anrechnungswert) (vgl. Tabelle 5)** **Q1-V2: Aufhebung Zuweisungsanspruch/Vorkaufsrecht durch Nachkommen eines Gewerbes (für Betriebsübernahmen gälte dann, was heute für kleinere Betriebe gilt) (vgl. Tabelle 6)** Q1-V3: Anrechnungswert = doppelter oder dreifacher Ertragswert Q1-V4: Erhöhung Gewerbegrenze Q1-V5: Selbstbewirtschaftungsvorschriften für Verwandte verschärfen V3 und V4 wirken grundsätzlich in ähnlicher aber abgeschwächter Weise wie V1 und V2. Für die Diskussion der Auswirkungen kann auf diese Varianten verwiesen werden. V5: Die Anforderungen an die Eignung als Selbstbewirtschafter/in sind für Zuweisungsberechtige und andere Verwandte werden teilweise weniger strikte geprüft als für familienfremde Dritte, weil keine Erwerbsbewilligung nach Art. 61ff BGBB erforderlich ist. Eine konsequentere Kontrolle der Anforderungen kann den Übernahmeanreiz innerhalb der Familie senken und Möglichkeiten für Quereinsteigende erhöhen.
Ertragswertberechnung auf Basis Landgutsrente (Art. 1 VBB)	Ertragswerte sind im Vergleich zu den Verkehrswerten bzw. Buchwerten sehr tief und auch gegenüber betriebswirtschaftlich tragbaren Kaufpreisen eher tief; dadurch hoher Einstiegsanreiz innerhalb Familie und geringeres Angebot für Quereinsteigende	Q2-V1: Bewertungsmethoden mit stärkerem Sachwertbezug oder stärkerer Gewichtung der mittleren, empirisch festgestellten Tragbarkeit anstelle eines theoretischen Ertragswertes auf der Basis von normativen Faktorentschädigungen; Mit den zu erwartenden, höheren Ertragswerten wird die familieninterne Nachfolge weniger wahrscheinlich, eine Veräusserung oder Verpachtung wahrscheinlicher, die Möglichkeiten für Quereinstieg erhöht. Für die Diskussion der Auswirkungen kann auf Tabelle 5 und Tabelle 6 verwiesen werden.
Übernahme Betriebe unter Gewerbegrenze (Kleinbetriebe) für Erben	Für Kleinbetriebe gibt es im Grundsatz keine Preisvorschriften bzw. preisliche Übernahmeanreize im BGBB; hohe Übernahmeraten sind durch andere Anreize bedingt (Direktzahlungen, Steuern, Wohnqualität usw.)	Q3-V1: Erhöhung der Mindestgrösse für Direktzahlungsberechtigung (aktuell 0.2 SAK), dadurch Reduktion der Einstiegsanreize für sehr kleine Betriebe Q3-V2: Aufhebung der Starthilfen für kleine Betriebe unter Gewerbegrenze (im Berg- und Hügelgebiet, wo die Bewirtschaftung oder eine genügende Besiedelung gefährdet ist, kann Starthilfe bereits für Betriebe ab 0.6 SAK gewährt werden) Q3-V3: Aufhebung der steuerlich tiefen Bewertung zum landwirtschaftlichen Ertragswert für kleine Betriebe unter Gewerbegrenze Alle Varianten V1, V2 und V3 können die Übernahmerate innerhalb der Familie senken, wirken sich grundsätzlich aber auch für Quereinsteigende in gleicher Weise aus. Der Gesamteffekt dieser Varianten geht eher in Richtung mehr Betriebsauflösungen und dadurch Wachstumsmöglichkeiten für bestehende Betriebe. Die Möglichkeiten zum Quereinstieg werden mit diesen Varianten nicht oder nur unwesentlich erhöht.

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Quereinstieg	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.2.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Zuweisung eines Kleinbetriebes bzw. Grundstückes zum doppelten Ertragswert für Erben mit Gewerbe (Art. 21 BGBB)	Anreiz einer Übernahme innerhalb der Familie anstelle einer Veräusserung/Verpachtung an Quereinsteigende	Q4-V1: Aufhebung des Zuweisungsanspruchs* zum doppelten Ertragswert Q4-V2: Aufhebung des Zuweisungsanspruchs* *eines Kleinbetriebes für Erben, die bereits über ein Gewerbe verfügen. Die Varianten V1 und V2 können im Sinne einer Vereinfachung des bäuerlichen Bodenrechts Vorteile aufweisen. Entscheidende Vorteile bezüglich mehr Möglichkeiten zum Quereinstieg sind aufgrund der geringen Fallzahlen nicht zu erwarten.
Kaufsrechte von Verwandten Art. 25-27 BGBB Verwandte	Kaufsrechte begünstigen Familienangehörige, was das Angebot für Quereinsteigende reduziert.	Q5-V1 Aufhebung der Kaufsrechte von Verwandten, dadurch mehr Veräusserungen ausserhalb der Familie (Art. 25-27 BGBB) Die Kaufsrechte können als Spezialregelung des BGBB für Verwandte, die nicht Erben sind, betrachtet werden (nicht zu verwechseln mit Vorkaufsrechten gemäss Art. 42-46 BGBB). Die Variante V1 kann im Sinne einer Vereinfachung des bäuerlichen Bodenrechts Vorteile aufweisen. Entscheidende Vorteile bezüglich mehr Möglichkeiten zum Quereinstieg sind aufgrund der geringen Fallzahlen nicht zu erwarten.
Vorkaufsrechte für Pächter für Betriebe (Art. 47-48 BGBB)		Q6-V1 Aufhebung der Vorkaufsrechte der Pächter Die Vorkaufsrechte für Pächter leisten einen wichtigen Beitrag zur Erreichung eines Ziels des BGBB, die Einheit von Eigentum und Bewirtschaftung zu fördern. Während bei fehlender familieninterner Nachfolge durch die Verpachtung an Dritte der Pachtanteil laufend erhöht wird, findet durch den Kauf der Betriebe durch die Pächter eine Gegenbewegung statt. Von den Vorkaufsrechten für Pächter profitieren in der Regel familienfremde Pächter, die in der vorliegenden Fragestellung als Quereinsteigende betrachtet werden (vgl. Kapitel 3.2.1). Eine Aufhebung der Vorkaufsrechte der Pächter könnte zwar neuen Quereinsteigenden Möglichkeiten eröffnen, für die bisherigen Quereinsteigenden (Pächter) jedoch die Aufgabe des Betriebes bedeuten. Aus Sicht des Quereinstiegs bringt dieses Nullsummenspiel keine Verbesserung. Für die Eigentümer würde durch die Aufhebung der Vorkaufsrechte der Pächter die Verfügungsfreiheit erhöht, die integrale Verpachtung eines Betriebes anstelle einer Auflösung (mit Chancen für Quereinsteigende) allenfalls attraktiver. Die Entscheidung Verpachtung oder Auflösung dürfte jedoch durch die Pachtzinsvorschriften und andere Einschränkungen wesentlich stärker beeinflusst sein (vgl. unten).

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Quereinstieg	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.2.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Realteilungsverbot (Art. 58 BGBB)	Die Aufteilung von Betrieben oder Verkäufe einzelner Grundstücke werden erschwert, dadurch wird Angebot von Grundstücken oder Teilbetrieben für Quereinsteigende reduziert.	Q7-V1 Realteilungsverbot aufheben, dadurch höheres Angebot von Grundstücken und Teilbetrieben aus Auflösungen Das Realteilungsverbot weist in der heutigen Praxis nur noch eine geringe Wirkung auf, Betriebe können mit Berufung auf Art. 60 BGBB (strukturelle Verbesserung anderer Gewerbe) in den meisten Fällen aufgelöst werden. Die Aufrechterhaltung des Realteilungsverbots ist heute in erster Linie zur Verhinderung der Umgehung der erbrechtlichen Bestimmungen für Gewerbe. Von einer Aufhebung des Realteilungsverbots ist keine massgebliche Verbesserung der Chancen für Quereinsteigende zu erwarten. Bei einer Aufhebung des Realteilungsverbots müsste auch die Sicherung der öffentlichen Investitionen in Meliorationen neu geregelt werden.
Ausnahmen vom Realteilungsverbot (Art. 59 BGBB)	Aufteilung von Betrieben ist heute stark erleichtert, deshalb erfolgen häufiger parzellenweise Verpachtung oder parzellenweise Verkäufe, was das Angebot ganzer Betriebe für Quereinsteigende reduziert.	**Q8-V1 Realteilungsverbot ohne Ausnahmen strikte durchsetzen, dadurch keine Aufteilungen mehr und folglich höheres Angebot an ganzen Betrieben (vgl. Tabelle 7)** **Q8-V2 Weniger Abparzellierungen von Wohnhäusern, dadurch weniger Betriebsauflösungen (vgl. Tabelle 8)**
Selbstbewirtschaftungs-Prinzip und juristische Personen	Juristische Personen ohne dahinterstehende, natürliche Person(en) mit Mehrheitsbeteiligung, die Selbstbewirtschafter/innen ist (sind), erhalten keine Erwerbsbewilligung.	Q9-V1 Aktuelle Rechtsprechung und Lehre in BGBB explizit formulieren **Q9-V2 Ausweitung der Selbstbewirtschaftung auf juristische Personen, auch ohne klare Mehrheitsbeteiligung (vgl. Tabelle 9)** **Q9-V3 Anforderungen an Selbstbewirtschaftung aufheben und damit verbundene Ziele mit anderen Mitteln sicherstellen (vgl. Tabelle 10).** V1 ist Gegenstand aktueller Abklärungen des BLW und fliesst möglicherweise in die Vernehmlassung zur AP22+ ein.

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Quereinstieg	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.2.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Erwerb durch Gemeinwesen und Körperschaften eingeschränkt	Gemeinden oder Körperschaften wie Burgergemeinden oder Selbsthilfegemeinschaften sind durch das Selbstbewirtschaftungsprinzip eingeschränkt.	Q10-V1 Erwerb durch Körperschaften mit spezifischer Zweckausrichtung ermöglichen (Bodenfonds). Mit der Zulassung spezifisch ausgerichteter Körperschaften zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt kann der Einstieg via Kauf oder vor allem auch via Pacht gefördert werden. Die Zweckbestimmung der Körperschaft muss die Zweckbestimmung des BGBB im Wesentlichen aufnehmen (Spekulation verhindern, günstiger Zugang zum Produktionsfaktor Boden, Stärkung der Pächter durch Selbsthilfeorganisation als Verpächterin usw.). Positive Aspekte heutiger, starker Verpächter-Organisationen (z.B. langfristige Orientierung von Burgergemeinden) sind aufzunehmen. Auch Beispiele im EU-Raum können Hinweise zur Ausgestaltung liefern, z.B. die französischen Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). Körperschaften können thematisch ausgerichtet sein (z.B. Biolandbau, Solidar-Landwirtschaft, Produktionsschwerpunkte, regionaler Fokus). Eine Körperschaft kann auch Landkäufe zu Gunsten eines Pools tätigen, aus dem bei geeigneter Arrondierung neue Betriebe für Quereinsteigende durch Kauf oder Pacht verfügbar werden. Entscheidend für Wirkung bezüglich Quereinstieg sind letztlich die Zielsetzung oder Statuten dieser Körperschaften. Ein Blick in die aktuelle Praxis bestehender Organisationen zeigt diesbezüglich noch eher wenig Offenheit. (vgl. auch Tabelle 10)
Erbteilung ohne Selbstbewirtschaftungsprinzip (Art. 62a BGBB)	Erben können landwirtschaftliches Grundstück oder Gewerbe ohne Nachweis der Selbstbewirtschaftung übernehmen	Q11-V1 Selbstbewirtschaftungsprinzip gilt auch in der Erbteilung. Wenn eine Erbengemeinschaft ein Grundstück oder Gewerbe nur noch einem selbstbewirtschaften Erben zuweisen könnte, würde faktisch eine der Eigentumsgarantie widersprechende Veräusserungspflicht eingeführt, wenn die Anforderungen nicht erfüllt sind. Anstelle einer heute häufigen Verpachtung durch den/die Erben würde häufiger eine Übernahme oder ein Verkauf treten. Eine Übernahme in der Familie mit Nachweis der Selbstbewirtschaftung und Eignung, inkl. Nachholen der Ausbildung etc. wäre die einzige Lösung zur Erhaltung des Familienbesitzes. Die Möglichkeiten für einen Quereinstieg würden insgesamt nicht erhöht. Der Quereinstieg durch Kauf anstelle von Pacht würde häufiger. Dies würde die Einheit von Eigentum und Bewirtschaftung fördern, den Einstieg jedoch auch teurer machen. Mit der Durchsetzung des Selbstbewirtschaftungsprinzips in der Erbteilung würde die Eigentumsgarantie massiv reduziert. Die gesellschaftliche Akzeptanz dafür dürfte sehr tief sein.

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Quereinstieg	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.2.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Preisbegrenzung für Erwerbsbewilligung (Art. 63 Abs.1 Bst. b BGBB)	Das Verbot übersetzter Preise reduziert das Angebot für Quereinsteigende	Q12-V1: Preisbegrenzung aufheben Q12-V2: Preisbegrenzung weniger restriktiv formulieren Mit der Aufhebung (oder weniger restriktiven Formulierung) der Preisbegrenzung werden folgende Alternativen relativ attraktiver: – Verkauf eines ganzen Betriebes anstelle von dessen Verpachtung – Verkauf eines ganzen Betriebes anstelle des parzellenweisen Verkaufs oder der parzellenweisen Verpachtung Durch ein höheres Angebot an Betrieben und/oder Flächen werden die Möglichkeiten für den Quereinstieg grundsätzlich erhöht, wobei das zusätzliche Angebot, weil es preislich motiviert ist, aber zu höheren Einstiegskosten führt.
Ortsüblicher Bewirtschaftungsbereich (Art. 63 Abs.1 Bst. d BGBB)	Voraussetzung für Erwerbsbewilligung	Keine Formulierung alternativer Varianten, da Regulierung für Quereinsteigende von untergeordneter Bedeutung ist.
Belastungsgrenze (Art. 73ff)	Grundpfandgesicherte Fremdfinanzierung nur bis 135% des Ertragswertes, dadurch Finanzierung des Quereinstiegs erschwert	**Q13-V1 Aufhebung Belastungsgrenze (vgl. Tabelle 11)**
Pachtbedingungen für Betriebe (LPG)	Die Pacht eines Betriebes ist im Vergleich zum Kauf mit relativ geringen Restriktionen verbunden. Auch juristische Personen können pachten. Pachtbedingungen (mit starkem Pächterschutz) machen Verpachtung ganzer Betriebe unattraktiv und verkleinern Angebot für Quereinsteigende. Zudem ist heute eine parzellenweise Verpachtung für die Verpächter attraktiver.	**Q14-V1 Durch Flexibilisierung des Pachtrechtes Möglichkeiten zum Quereinstieg via Pacht verbessern (vgl. Tabelle 12).**
Allgemein hohe Regulierungsdichte und Komplexität inklusive nicht regulierungsbedingte Hemmnisse	Quereinsteigende werden abgeschreckt oder brechen Vorhaben aufgrund falscher Annahmen ab; Potenzielle Anbieter von Betrieben für Quereinsteigende sind zurückhaltend oder Option einer Betriebsübergabe an Quereinsteigende wird gar nicht geprüft	Q15-V1 Verbesserung Informations- und Beratungsangebot für Anbietende und Quereinsteigende

Tabelle 4 Übersicht zu den Quereinstieg beeinflussenden Regulierungen und zu alternativen Varianten

3.2.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen des Quereinstiegs in die Landwirtschaft

In den nachstehenden Tabellen werden die im vorangehenden Kapitel mit fetter Schrift markierten Varianten vertieft diskutiert.

Übernahme landwirtschaftliches Gewerbe zum Ertragswert (für Erben) bzw. alternative Variante Q1-V1

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

Mit dem Anspruch auf integrale Zuweisung (Art. 11 BGBB) und dem Recht zur Übernahme zum Ertragswert (Art. 17 BGBB) bestehen wirkungsvolle Anreize für die familieninterne Übernahme eines landwirtschaftlichen Gewerbes. Diese Anreize werden unterstrichen durch die Kaufsrechte (Art. 25ff BGBB) und Vorkaufsrechte (Art. 42ff BGBB) durch Verwandte, insbesondere die Bestimmungen in Art. 44 BGBB zum Übernahmepreis.

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Aus der Sicht der familieninternen Einsteigenden schafft die aktuelle Regelung hohe Planungssicherheit und hält die Kosten einer Gewerbe-Übernahme relativ tief. In der Optik des landwirtschaftlichen Sektors hält die Regelung die Produktionskosten tief, indem die Einstiegskosten zum Ertragswert zur tiefen Folgekosten führen.	– Die Einstiegsanreize verlangsamen den Strukturwandel im Sinne der Abnahme der Betriebszahl und vermindern dadurch das betriebliche Wachstum durch Flächenzupacht oder Flächenzukauf aus aufgelösten Betrieben. Die Produktionskosten liegen dadurch höher als bei einem schnelleren Strukturwandel mit mehr Skaleneffekten – Die Einstiegsanreize für Familienangehörige vermindern die Zahl der familienexternen Nachfolgeregelungen und damit die Möglichkeiten für Quereinsteigende. – Die Verfügungsfreiheit der Übergebenden wird eingeschränkt, die Ausstiegsmöglichkeiten durch Verkauf und die Finanzierung der Altersvorsorge sind begrenzt.

Alternative Variante Q1-V1: Aufhebung Ertragswert-Prinzip für Gewerbe (Wegfall der Vorschrift für den erbrechtlichen Anrechnungswert)

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

– Das Recht auf eine familieninterne Übernahme eines Gewerbes zum Ertragswert wird aufgehoben (Art. 17, Abs. 1 BGBB. Somit gilt grundsätzlich, was bereits heute bei der familieninternen Übernahme von kleineren Betrieben unter der Gewerbegrenze gilt. Die Veräusserer und die Erben müssen sich auf die Bewertung beziehungsweise die Anrechnung an die Erbschaft ohne landwirtschaftsspezifische, staatliche Vorgabe einigen. Wie bei den heutigen Kleinbetrieben werden voraussichtlich häufig Regelungen getroffen, bei denen die ausschliesslich landwirtschaftlich nutzbaren Güter zu Preisen nahe beim Ertragswert und beispielsweise Wohnhäuser eher zu Verkehrswerten berücksichtigt werden. Die Kaufs- und Vorkaufsrechte von Verwandten und die damit verbundenen Preisvorgaben (Art. 44 BGBB) wären sinngemäss aufzuheben oder anzupassen.
– Insgesamt dürfte die Übernahmerate innerhalb der Familie deutlich sinken während die Einstiegskosten bei den übernommenen Betrieben im Durchschnitt höher liegen.
– Das Recht auf Zuweisung eines Gewerbes bleibt bestehen (vgl. V2 unten).

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Erhöhung der Verfügungsfreiheit bei einer Veräusserung (Preis und Bestimmung der Käuferschaft) – Verbesserung der finanziellen Situation / Altersvorsorge der Veräusserer eines Gewerbes innerhalb der Familie – Mehr Möglichkeiten für Quereinsteigende – Mehr Wachstumsmöglichkeiten durch häufigere Betriebsauflösungen – Höhere Handelsvolumen für landwirtschaftliche Grundstücke und Betriebe auf dem Freihandmarkt, dadurch liquidere Märkte mit tendenziell tieferen Preisen.	– Höhere Einstiegskosten mit höheren Mittelabflüssen an Veräusserer und Miterben – Mit höherer Bewertung je nach Handhabung möglicherweise höhere Steuerbelastung

Begleitmassnahmen

– Marktbeobachtung zur Schaffung von Transparenz und mit tendenziell preisdämpfender Wirkung
– Koordination mit (kantonalem) Steuerrecht

Tabelle 5: Übernahme Gewerbe zum Ertragswert (für Erben), aktuelle und alternative Regulierung durch Aufhebung des Ertragswert-Prinzips für Gewerbe

Übernahme landwirtschaftliches Gewerbe zum Ertragswert (für Erben) bzw. alternative Variante Q1-V2

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

Für landwirtschaftliche Gewerbe bestehen wirkungsvolle Anreize für die familieninterne Übernahme, vor allem mit dem Anspruch auf integrale Zuweisung (Art. 11 BGBB) und dem Recht zur Übernahme zum Ertragswert (Art. 17 BGBB) bzw. dem Vorkaufsrecht von Nachkommen (Art. 42ff BGBB).

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Vgl. Tabelle 5	– Vgl. Tabelle 5 – Die Definition von «zukunftsfähigen» und deshalb «erhaltenswerten» oder «förderungswürdigen» Betrieben aufgrund der Grösse stammt aus einer historischen Sichtweise (1980er Jahre); der Begriff der «guten oder überdurchschnittlichen Existenz» wurde mit guten Gründen aufgegeben (2002, Botschaft AP2007). Als konsequente Weiterführung der damaligen Argumentation kann auch eine Aufhebung des Gewerbebegriffs abgeleitet werden. – Die heutige Aufteilung des Bodenmarktes in einen Teil mit relativ hoher Verfügungsfreiheit (landwirtschaftliche Grundstücke inkl. Kleinbetriebe unter der Gewerbegrenze) und einen Teil mit Einschränkung der Verfügungsfreiheit (landwirtschaftliche Gewerbe) weist aus Sicht der Betroffenen Aspekte von Willkür auf, insbesondere für die grosse Zahl von Betrieben zwischen 0.5 und 1.5 SAK. – Die zentrale Bedeutung der Gewerbegrenze führt zu einer hohen Regelungsdichte, hohen Anreizen zur Umgehung und einer äusserst komplexen Rechtsprechung (Berücksichtigung von Pachtland, Anbau von Spezialkulturen, funktionale und räumliche Einheit usw.)

Alternative Variante Q1-V2: Aufhebung Zuweisungsanspruch/Vorkaufsrecht durch Nachkommen eines Gewerbes

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

– Auf die Unterscheidung von landwirtschaftlichen Gewerben (mindestens 1 SAK, bzw. kantonal tiefere Schwellen) und kleineren Betrieben (im BGBB «landwirtschaftliche Grundstücke») wird verzichtet.
– Somit gilt für Betriebe jeglicher Grösse was heute für Kleinbetriebe unter der Gewerbegrenze gilt.
– Damit fällt insbesondere die familieninterne Übernahme eines grösseren Betriebs (Gewerbe) zum Ertragswert weg, die Auswirkungen sind analog zur Beschreibung in der Tabelle 5.
– Auch der Anspruch eines Erben bzw. einer Erbin auf integrale Zuweisung eines Gewerbes fällt dahin, die Verfügungsfreiheit der Erblasser ist nicht mehr eingeschränkt (bzw. auf die allgemeinen Bestimmungen des Erbrechtes reduziert).
– Übernahme eines Gewerbes zum Ertragswert wird wie in V1 aufgehoben.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Vgl. Tabelle 5 – Mit der Aufhebung der Zuweisungsansprüche und Vorkaufsrechte inkl. des Wegfalls des Ertragswertes als Anrechnungswert wird die Rolle des Gewerbebegriffes im BGBB massiv reduziert und eine starke Vereinfachung des BGBB ermöglicht. So könnte beispielsweise in der Folge auch das Realteilungsverbot aufgehoben werden. Dieses hat mit den Revisionen der letzten Jahre bereits erheblich an Wirkung verloren. Die Bewilligungspflicht einer Realteilung hat heute noch primär die Aufgabe, Umgehungen der an den Gewerbebegriff gebundenen Zuweisungsrechte für Gewerbe zu verhindern.	– Vgl. Tabelle 5 – Viel raumplanerische Massnahmen, die Investitionshilfen nach Landwirtschaftsgesetz und weitere Regulierungen differenzieren nach Betriebsgrösse aufgrund des Gewebebegriffes im BGBB.

Begleitmassnahmen

– Anpassungen bei verschiedenen Regulierungen, die sich auf den Gewerbebegriff BGBB beziehen.

Tabelle 6: Übernahme Gewerbe zum Ertragswert (für Erben), aktuelle und alternative Regulierung durch Aufhebung des Gewerbebegriffs im BGBB

Ausnahmen vom Realteilungsverbot bzw. alternative Variante Q8-V1

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

- Aufteilung von Betrieben ist heute stark erleichtert. Vor allem Art. 60 Abs. 2, Bst. a BGBB begründet eine Ausnahme, wenn «die Realteilung überwiegend dazu dient, andere landwirtschaftliche Gewerbe strukturell zu verbessern».
- Die parzellenweise Verpachtung oder der parzellenweise Verkauf von Gewerben und damit deren Auflösung sind heute häufig bzw. die Regel. Voraussetzung für Realteilung eines Gewerbes ist die Zustimmung der Familie, damit Zuweisungs- und Vorkaufsrechte gewahrt werden können.
- Die Aufrechterhaltung des Realteilungsverbots ist heute in erster Linie zur Verhinderung der Umgehung der erbrechtlichen Bestimmungen für Gewerbe (mit Teilverkäufen kann die Gewerbegrenze unterschritten und damit das Zuweisungsrecht zum Ertragswert unterlaufen werden).

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Mit der strukturpolitisch gewollten Möglichkeit der Auflösung von Gewerben werden Wachstumsmöglichkeiten für bestehende Betriebe geschaffen. Die Wettbewerbsfähigkeit kann durch die Nutzung von Skaleneffekten verbessert werden.	– Durch die Auflösung von Betrieben wird das Angebot ganzer Betriebe für Quereinsteigende reduziert.

Alternative Variante Q8-V1: Realteilungsverbot ohne Ausnahmen strikte durchsetzen, dadurch keine Aufteilungen mehr und folglich höheres Angebot an ganzen Betrieben

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

- Die Lockerungen des Realteilungsverbots, insbesondere Art. 60 Abs. 2 BGBB werden rückgängig gemacht.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Das Angebot ganzer Betriebe für Quereinsteigende wird erhöht.	– Wachstumsmöglichkeiten für bestehende Betriebe werden reduziert, dadurch Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit. – Der Druck auf die Errichtung neuer Bauten und Anlagen auf kleineren Betrieben könnte steigen, auch im Zusammenhang mit Innovationen von Quereinsteigenden.

Diskussion

- Für eine Abschätzung der Wachstumswirkung der aktuellen Regelung (Flächenwachstum dank Realteilung) fehlen quantitative Grundlagen. Ebenso ist die Wirkung von häufigerem Quereinstieg auf Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit nicht abschätzbar.
- Für eine Abschätzung der Wirkungen müsste auch beurteilt werden, welche Form von zusätzlichem Quereinstieg eine insgesamt positivere Wirkung hat: Quereinstieg anstelle einer familieninternen Übernahme oder Quereinstieg anstelle einer Betriebsauflösung mit Realteilung.

Begleitmassnahmen

- Allenfalls verbesserte Transparenz bezüglich Vollzug schaffen.

Tabelle 7: Ausnahmen vom Realteilungsverbot, aktuelle und alternative Regulierung

Ausnahmen vom Realteilungsverbot bzw. alternative Variante Q8-V2

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

- Aufteilung bzw. Auflösung von Betrieben ist auch deshalb attraktiv, weil es bei kleinen Betrieben unter der Gewerbegrenze möglich ist, ein Wohnhaus als separate Parzelle abzugrenzen und damit der Unterstellung unter das bäuerliche Bodenrecht zu entziehen (Art. 60 BGBB). Eine separate Verwertung des «freigestellten» Wohnhauses durch Verkauf oder Vermietung ist finanziell äusserst interessant.
- Mit der Abparzellierung (Freistellung) wird oft auch die Wohnsituation für die abtretende Generation gelöst, indem ein Verbleib auf dem Hof möglich ist. Dies ist jedoch auch mit zonenkonformem Wohnraum möglich, ohne die raumplanerisch unerwünschte Entwicklung, dass das Wohnhaus der «Landwirtschaft entzogen» wird.
- Eine Freistellung ist nur in Koordination mit dem zuständigen kantonalen Amt für Raumplanung möglich. Damit wird unter anderem sichergestellt, dass eine Freistellung nicht später zu neuen Bauten ausserhalb der Bauzone führt.

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Die Umnutzung landwirtschaftlich nicht mehr benötigter Wohnräume ist möglich. – Die Entlassung aus dem Geltungsbereich des BGBB bringt Flexibilität und entlastet den Vollzug. – Bei einer Betriebsauflösung kann mittels Abparzellierung die Wohnsituation für die abtretende Generation auf dem ehemaligen Hof geregelt werden.	– Der Druck, einen Betrieb aufzulösen, ist aufgrund der finanziellen Anreize durch eine Abparzellierung gross. – Die Zielsetzung des RPG Bauten ausserhalb der Bauzone nur zu landwirtschaftlichen Zwecken zuzulassen und die Preise für landwirtschaftliche Grundstücke tief zu halten, wird indirekt unterlaufen.

Alternative Variante Q8-V2: Weniger Abparzellierungen von Wohnhäusern, dadurch weniger Betriebsauflösungen

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

Die Möglichkeiten einer Abparzellierung eines bisher landwirtschaftlich genutzten Wohnhauses werden eingeschränkt. Dies kann durch Anpassungen des BGBB und/oder des RPG erfolgen.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Das Angebot ganzer Betriebe für Quereinsteiger wird erhöht.	– Wachstumsmöglichkeiten für bestehende Betriebe werden reduziert, dadurch Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit. – Die Lösungsmöglichkeiten für die Wohnsituation der abtretenden Generation werden eingeschränkt. Dadurch bestehen hohe Anreize für Betriebsübergaben in der Familie und entsprechen weniger Möglichkeiten für Quereinstieg. Oder der Bedarf an zusätzlichen Wohnbauten in der Landwirtschaftszone steigt.

Diskussion und Begleitmassnahmen

- Vgl. Tabelle 7

Tabelle 8: Ausnahmen vom Realteilungsverbot, aktuelle und alternative Regulierung

Selbstbewirtschaftungs-Prinzip und juristische Personen bzw. alternative Variante Q9-V2

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

- Juristische Personen bewirtschaften aktuell weniger als ein Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche.
- Eine Erwerbsbewilligung erhalten grundsätzlich nur Selbstbewirtschaftende (insbesondere Art. 61-63 BGBB).
- Selbstbewirtschafter/in ist, wer den Boden selber bearbeitet bzw. ein landwirtschaftliches Gewerbe persönlich leitet und dafür geeignet ist (Art. 9 BGBB).
- Juristische Personen können zwar heute landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke erwerben (oder übertragen), die für eine Erwerbsbewilligung notwendige Selbstbewirtschaftung wird jedoch an natürliche Personen geknüpft: die Person(en) mit einer Mehrheitsbeteiligung an der juristischen Person muss/müssen die Anforderungen erfüllen.
- Auflagen müssen sicherstellen, dass Zuweisungs- und Vorkaufsrechte, Realteilungsverbot etc. gewahrt bzw. Umgehungsgeschäfte verhindert werden. Die Problematik dabei ist, dass juristische Personen nicht sterben (erbrechtliche Bestimmung verlieren an Relevanz) und mit der Übertragung von Beteiligungen ein Eigentümerwechsel stattfinden kann, ohne dass das Grundbuch davon etwas «merkt» (Grundbuch als zentrale Kontrollinstanz verliert an Relevanz).

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Mit der Einschränkung der juristischen Personen auf Formen, bei denen eine natürliche Person (oder mehrere) zur Überprüfung der Anforderungen an Selbstbewirtschaftung herangezogen werden kann, sind die Umgehungsmöglichkeiten des Selbstbewirtschaftungs-Prinzips (und vieler anderer BGBB-Regulierungen, z.B. erbrechtliche Zuweisungsrechte) weitgehend ausgeschlossen.	– Sehr komplexe Regulierung und Rechtsprechung zum Ausschluss der Umgehungsmöglichkeiten durch juristische Personen – Zum Grundsatz der verfassungsmässigen Handels- und Gewerbefreiheit gehört auch die Wahlfreiheit der Rechtsform für die Ausübung einer Tätigkeit. Das Selbstbewirtschaftung-Prinzip ist auf natürliche Personen ausgerichtet, die Wahlfreiheit der Rechtsform ist faktisch stark eingeschränkt. – Für die Übertragung von Anteilen an juristische Personen fehlt die Kontrolle durch das Grundbuch[2]. Zur Verhinderung von Umgehungen muss eine Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person mit einem Gewerbe als Hauptaktiven gleich wie ein Gewerbe behandelt werden (Art. 4 Abs. 2 BGBB). – Das Selbstbewirtschaftungsprinzip gilt auch bei Änderungen von Mehrheitsverhältnissen an einer juristischen Person (Art. 61, Abs. 3 BGBB: Als Erwerb gilt die Eigentumsübertragung sowie jedes andere Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einer Eigentumsübertragung gleichkommt). Gemäss neuerer Rechtsprechung (BGE 140 II 233) entspricht nicht nur die Einbringung eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstückes in eine juristische Person, sondern auch jede Übertragung von Anteilsrechten einer juristischen Person einer wirtschaftlichen Eigentumsübertragung und untersteht der Erwerbsbewilligungspflicht.

Alternative Variante Q9-V2: Ausweitung der Selbstbewirtschaftung auf juristische Personen (auch ohne klare Mehrheitsbeteiligung natürlicher Personen als Selbstbewirtschafter/in)

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

- Die Anforderung der Selbstbewirtschaftung wird von der natürlichen Person losgelöst.
- Selbstbewirtschaftung würde beispielsweise auch bei einer Genossenschaft mit 10 gleichberechtigten Genossenschaftern oder bei einer AG mit breit gestreutem Aktionariat angenommen, wenn die juristische Person als Bewirtschafterin auftritt.
- Die Anforderungen an eine juristische Person als Selbstbewirtschafterin sind zu definieren. Dies könnte beispielsweise als Abgrenzung zu einem Erwerb als reine Kapitalanlage geschehen. Wenn die juristische Person den Betrieb mit wirtschaftlicher Verantwortung leitet, gilt dies als Selbstbewirtschaftung. Dies kann auch durch Beauftragung von Angestellten mit der operativen Leitung geschehen oder durch die Delegation der Betriebsleitung an einen Teilhaber.
- Die Umsetzung der Variante könnte beispielsweise durch eine grundsätzliche Neudefinition der Selbstbewirtschaftung, durch die Schaffung einer zusätzlichen Ausnahme in Art. 64 Abs. 1 BGBB oder die Präzisierung von Auflagen für die Erwerbsbewilligung in Art. 64 Abs. 2 BGBB geschehen.

Vor- und Nachteile der Variante

[2] Vgl. dazu auch Eduard Hofer, Benno Studer, 2012. Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe durch juristische Personen, Blätter für Agrarrecht 2012, S. 35-68

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Quereinstieg wird erleichtert, indem auch juristische Personen in beliebiger Organisationsform Zugang zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt haben. – (Innovative) Projekte in der Landwirtschaft können durch verschiedenste Kooperationen und Arbeitsteilungen von Kapitalgebern und Bewirtschaftenden realisiert werden. – Das gesellschaftlich breit gewünschte Modell des «bäuerlichen Betriebes» wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern um eine voraussichtlich klein bleibende Gruppe von anders organisierten Betrieben ergänzt. – Das Prinzip der Wahlfreiheit der juristischen Form eines Unternehmens wird vollständig gewährleistet. – Die aktuelle komplexe Regelung und Rechtsprechung zum Verhältnis von natürlicher und juristischer Person kann massiv vereinfacht werden. – Eine Personengruppe in Gestalt einer juristischen Person kann eine Erwerbsbewilligung erhalten, auch wenn nur eine Minderheit der Beteiligten als Selbstbewirtschafter/in gilt oder wenn die Bewirtschaftung an Dritte (Angestellte oder allenfalls Pächter) ausgelagert wird. – Mengenmässig dürfte die Verschiebung von Flächen an juristische Personen mit «abgeschwächter Selbstbewirtschaftung» massiv geringer sein, als die beispielsweise die heutige, bei altersbedingter Betriebsaufgabe erfolgende Verschiebung der Flächen von Selbstbewirtschaftenden an Erben bzw. Verpächter (mit «vollständiger Aufgabe der Selbstbewirtschaftung»).	– Unter Umständen können die privatrechtlichen Bestimmungen (Erbrecht, Vorkaufsrechte) nicht im gleichen Umfang gewährleistet werden. Diese Einschränkung dürfte jedoch flächenmässig gering sein (vgl. oben). – Die Verhinderung der Umgehung des Selbstbewirtschaftungsprinzips für natürliche Personen könnte sehr anspruchsvoll werden, bzw. eine gewisse Aufweichung müsste in Kauf genommen werden. – Ein möglicher Einstieg in den Bodenmarkt durch Unternehmen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette (Zulieferer Maschinen oder Futtermittel, Abnehmer Milchverarbeitung, Fleischwirtschaft usw.) würde der Zielsetzung der weitgehenden Identität von Eigentum und Bewirtschaftung widersprechen.
Begleitmassnahmen	
– Mögliche Auflagen für eine weiterhin bestehende Bewilligungspflicht eines Erwerbs könnten folgende sein: die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Gewerbes oder landwirtschaftlichen Grundstückes stellt einen «wesentlichen Bestandteil» des Zweckes der juristischen Person dar; Periodische Überprüfung durch Bewilligungsbehörde; Rückabwicklung des Erwerbs bei Zweckänderung (u.a. analog zu Art. 54 und 55 BGBB) – Marktbeobachtung mit Schwellenwerten für eine (regionale) Limitierung der Erwerbsmöglichkeiten durch juristische Personen. – Umgehung durch ausländische Investoren wird durch die (allenfalls angepasste) Lex Koller gewährleistet.	

Tabelle 9: Kauf von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken für juristische Personen, aktuelle und alternative Regulierung

Selbstbewirtschaftungs-Prinzip und juristische Personen bzw. alternative Variante Q9-V3

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

- Vgl. Tabelle 9
- Mit der Auflage, dass nur Selbstbewirtschaftende eine Erwerbsbewilligung für landwirtschaftliche Grundstücke oder Gewerbe bekommen, werden vor allem die folgende zwei Ziele verfolgt:
  1. Die Verhinderung oder Reduktion von preistreibender Spekulation mit Landwirtschaftsland, damit der Boden erschwinglich bleibt.
  2. Die «Förderung des bäuerlichen Grundeigentums» im Sinne einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung von Eigentum und Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens.

.

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Mit der Anforderung der Selbstbewirtschaftung ist der Kreis möglicher Nachfrager auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt wirksam begrenzt, was das Preisniveau eher tief hält und den Anteil der Fläche, die von den Eigentümern selbst bewirtschaftet werden, hochhält. – Der landwirtschaftliche Bodenmarkt ist nicht interessant für Kapitalgeber, die eine sichere (wertstabile) Anlage, eine bestimmte Rendite oder spekulativen Gewinn durch Kauf und Verkauf anstreben.	– Mit dem Massnahme, die Erwerbsbewilligung an die Selbstbewirtschaftung zu knüpfen, wird nicht nur ein komplexes Regelwerk zur Beurteilung dieser Anforderung und zur Vermeidung von Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschten Nebeneffekten erforderlich, sondern die Wirtschaftsfreiheit wird erheblich eingeschränkt, indem die Wahl der Rechtsform eines landwirtschaftlichen Unternehmens davon bestimmt ist, welche natürliche(n) Person(en) mit welchen Eigenschaften eine bestimmende Mehrheit besitzt.

Alternative Variante Q9-V3: Anforderungen an Selbstbewirtschaftung aufheben und damit verbundene Ziele mit anderen Mitteln sicherstellen

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

- Die Anforderung der Selbstbewirtschaftung beim Erwerb wird aufgehoben (für natürliche und juristische Personen).
- Die Bewilligungspflicht für einen Erwerb bleibt bestehen.
- Mit der Erwerbsbewilligung können Auflagen vereinbart werden, mit denen der Kern des heutigen Selbstbewirtschaftungsprinzips gewahrt wird (vgl. Ziele in Ausgangslage):
  a) Verhinderung oder Reduktion von preistreibender Spekulation mit Landwirtschaftsland
  b) «Förderung des bäuerlichen Grundeigentums» im Sinne einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung von Eigentum und Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens

  Diese Auflagen können folgende Elemente beinhalten: Haltefristen, weitgehende oder vollständige Abschöpfung von Grundstückgewinnen, Begrenzung der Pachtzinsen und damit der Rentabilität der Verpachtung, Veräusserungspflichten; Vorkaufsrechte; Begrenzungen für ausländische Investoren usw.
- Der wesentliche Faktor für den (heute sehr langsamen) Rückgang der Einheit von Bewirtschaftung und Eigentum ist nicht der Erwerb am «freien» Markt, sondern die Vererbung an Nicht-Selbstbewirtschaftende. Diese ist aufgrund der Eigentumsgarantie unbestritten, sorgt für eine breite Verteilung des Eigentums an landwirtschaftlichem Boden und erlaubt via Pacht einen relativ kostengünstigen Zugang zu Boden und Betrieben.
- Die gemeinwirtschaftlichen Leistung gemäss Art. 104 BV und der Grundsatz des BGBB, das «bäuerliche Grundeigentum zu fördern» sind mit Blick auf die grossen regionalen Unterschiede der Flächenanteil im Eigentum (Glarus 40 %, Luzern 73%) auch bei tieferen Eigenlandquoten nicht gefährdet (vgl. Figur 7).

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Die komplexen Regelungen für den Landerwerb durch juristische Personen, die primär Umgehungen verhindern sollen, werden hinfällig. – Quereinstieg wird erleichtert, indem auch juristische Personen und natürliche Personen in beliebiger Organisationsform Zugang zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt haben. – (Innovative) Projekte in der Landwirtschaft können durch verschiedenste Kooperationen und Arbeitsteilungen von Kapitalgebern und Bewirtschaftenden realisiert werden. – Auch Lösungen landwirtschaftlicher Bodenfonds werden möglich. Ein solcher Bodenfonds kann Boden aufkaufen und an Pächter weitergeben (vgl. Modell im Ausland oder Analogie zu heutigen Burgermeinden oder Korporationen im Alpwesen). – Das gesellschaftlich breit gewünschte Modell des «bäuerlichen Betriebes» wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern um eine potenziell klein bleibende Gruppe von anders organisierten Betrieben ergänzt.	– Es bleibt offen, inwiefern spekulationsreduzierende Massnahmen denselben dämpfenden Effekt auf die Bodenpreise ausüben können, wie die aktuelle Beschränkung des Marktzugangs auf Selbstbewirtschaftende. – Besonders in städtischen Agglomerationen dürfte der Nachfragedruck durch Personengruppen gross sein, die nicht primär innovative Geschäftsideen, sondern einen Wohnsitz auf dem Land realisieren wollen. Da die Spekulation für diese Nachfragegruppe eine untergeordnete Rolle spielt, sind darauf ausgerichtete Begleitmassnahmen nur eingeschränkt wirksam.

Begleitmassnahmen

– Die Definition geeigneter Begleitmassnahmen setzt eine neue Zieldiskussion über die Grundsätze des Selbstbewirtschaftungsprinzips voraus. Dabei ist der moderne Kontext gleichwertig mit historisch gewachsenen Traditionen zu würdigen. Wesentliche Aspekte dieser Zieldiskussion sind:
  – Rolle des «bäuerlichen Betriebes» mit natürlichen Personen als Bewirtschaftende
  – Praktische Bedeutung der Einheit von Bewirtschafter/in und Eigentümer/in, unter anderem aus Sicht der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (und mit Blick auf die grossen regionalen Unterschiede).
  – Eine Gegenüberstellung der folgenden Modelle
  «Eigentümerbetrieb mit natürlicher Person als Bewirtschafter/in» versus
  «Pächterbetrieb mit natürlicher Person, Erbengemeinschaft oder juristischer Person als Verpächterin»
  «Betrieb einer juristischen Person mit Angestellten»,
  wobei im letzten Fall die Angestellten auch Minderheits- oder Mehrheitsbeteiligte sein können.
– Mit dem Besitz von landwirtschaftlichem Boden ist auch eine Bewirtschaftungspflicht zu verbinden, bzw. eine Duldungspflicht der Bewirtschaftung durch Dritte, falls die Bewirtschaftung vernachlässigt wird. Dabei ist zunächst zu prüfen, inwiefern die bereits heute diesbezüglich bestehenden Regulierungen ausreichen oder zu ergänzend sind.
– Ein zeitlich enges und räumlich differenziertes Monitoring der Preisentwicklung und der Eigentümeranteile an der bewirtschafteten Fläche schafft Markttransparenz und kann als Frühwarnsystem für unerwünschte Entwicklungen dienen.
– Die Anreizmechanismen, die den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen an Selbstbewirtschaftende fördern, sind beizubehalten oder allenfalls zu ergänzen, damit die heute bestehende, permanente Umwandlung von verpachteten Flächen in selbstbewirtschaftete Flächen weiterhin in hohem Masse stattfindet.
– Eine raumplanerische Stärkung der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet macht den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken als Wertanlage, zu Renditezwecken oder zur Spekulation auf Wertsteigerung weniger interessant (analog zu Waldgrundstücken). Dies betrifft insbesondere die Nutzungsmöglichkeiten als Wohnraum.
– Vgl. auch Begleitmassenahmen in Tabelle 9.

Tabelle 10: Anforderungen an Selbstbewirtschaftung aufheben und damit verbundene Ziele mit anderen Mitteln sicherstellen, aktuelle und alternative Regulierung

Belastungsgrenze bzw. alternative Variante Q13-V1	
Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage	
Grundpfandgesicherte Fremdfinanzierung ist im Grundsatz nur bis 135% des Ertragswertes des Grundstücks möglich (Art. 73ff BGBB).	
Vor- und Nachteile der aktuellen Situation Vgl. vertiefte Analyse zur Belastungsgrenze in Meier (2005). Die hier dargestellten Vor- und Nachteile beziehen sich auf die Thematik des Quereinstiegs.	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Für Quereinsteigende sind keine wesentlichen Vorteile der aktuellen Regulierung feststellbar.	– Die Finanzierung des Quereinstiegs wird erschwert, da Quereinsteigende häufig Kaufpreise finanzieren müssen, die deutlich über dem landwirtschaftlichen Ertragswert liegen. – Durch die (kantonal) heterogene Praxis der Bewilligungen zur Überschreitung der Belastungsgrenze ist schweizweit keine Gleichbehandlung des Quereinstiegs gewährleistet.
Alternative Variante Q13-V1: Aufhebung Belastungsgrenze	
Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen	
Die Begrenzung grundpfandgesicherter Kredite wird aufgehoben.	
Vor- und Nachteile der Variante	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Quereinstieg wird in denjenigen Fällen erleichtert, in denen eine (tragbare) Fremdfinanzierung deutlich über der Schwelle von 135% des Ertragswertes liegt. Dies betrifft insbesondere Kantone mit einer restriktiven Praxis für Bewilligungen zur Überschreitung der Belastungsgrenze und Betriebe, die keinen oder nur begrenzten Zugang zur landwirtschaftlichen Investitionshilfen haben. – Die Finanzierung inkl. Laufzeiten, Amortisationsdauern und Zinsen kann frei mit Kreditinstitut ausgehandelt werden.	– Das «staatliche Siegel» bei der Kreditbeurteilung fällt weg. Mit höherer Verantwortung von Kreditnehmern und Kreditgebern steigt auch der Aufwand zur Aushandlung (und möglicherweise Zinsniveau). – Bei häufigerer Zwangsverwertung wegen nicht mehr tragbarer Verschuldung kann das Selbstbewirtschaftungsprinzip unterlaufen werden.
Begleitmassnahmen	
– Marktbeobachtung zur Schaffung von Transparenz – Mit der Aufhebung der Belastungsgrenze verändert sich auch der Aufgabenbereich der (parastaatlichen) landwirtschaftlichen Kreditkassen. Deren Leistungsaufträge und das Zusammenspiel von grundpfandgesicherter Fremdfinanzierung und staatlichen Investitionshilfen sind zu überprüfen.	

Tabelle 11: Belastungsgrenze, aktuelle und alternative Regulierung

Pachtbedingungen für Betriebe bzw. alternative Variante Q14-V1

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

Pächter landwirtschaftlicher Betriebe geniessen einen ausgeprägten Pächterschutz durch Mindestpachtdauern, Pachtzinsbegrenzungen, Erstreckungsmöglichkeiten und Vorkaufsrechten.

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Pächter haben einen hohen Schutz vor missbräuchlichen Zinsen und Kündigungen. Die Planungssicherheit ist hoch. – Die Pacht ermöglicht im Vergleich zum Kauf einen relativ günstigen Zugang zu landwirtschaftlichem Boden und Betrieben.	– Die Verfügungsfreiheit als Verpächter ist stark eingeschränkt. Die Verpachtung ganzer Betriebe ist dadurch gegenüber einer Betriebsauflösung (Verkauf oder Verpachtung einzelner Parzellen) unattraktiv. Dies reduziert die Möglichkeiten für Quereinsteigende. – Pachtzinsvorschriften, die den Marktkräften widersprechen, sind nur beschränkt durchsetzbar und führen zu Missachtung oder Umgehungsgeschäften. – Investitionen durch Verpächter sind aufgrund der fehlenden Rentabilisierung durch die regulierten Pachtzinseinnahmen oft nicht attraktiv. Als Folge sind Pachtgegenstände oft in einem schlechten Zustand. Baurechtslösungen mit Pächterinvestitionen sind als Problemlösung in den letzten Jahren stark ausgeweitet worden. Damit werden neue Probleme geschaffen.

Alternative Variante Q14-V1: Durch Flexibilisierung des Pachtrechtes Möglichkeiten zum Quereinstieg via Pacht verbessern

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

– Die Bewilligungspflicht für Gewerbepachtzinsen wird aufgehoben. Eine Meldepflicht für Monitoringzwecke könnte bestehen bleiben.
– Die Vorschriften für Pachtdauern werden flexibilisiert.
– Grundsätzlich wird die Verpachtung anstelle einer Betriebsauflösung oder eines Verkaufs attraktiver gemacht. Der Quereinstieg via Pacht wird damit deutlich vereinfacht.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Mehr Möglichkeiten für Quereinsteigende – Tiefere Einstiegskosten durch Pacht anstelle von Kauf – Mehr Möglichkeiten für juristische Personen, weil für Pachtverhältnisse die Anforderung der Selbstbewirtschaftung nicht gilt. – Attraktivere Bedingungen für Investitionen durch Verpächter – Auch experimentelle oder eher kurzfristig ausgelegte Projekte können realisiert werden.	– Erhöhungen der Gewerbepachtzinsen sind zu erwarten. – Das Ausarbeiten einer langfristigen Pachtvereinbarung wird anspruchsvoller. – Je nach Lösung besteht weniger Planungssicherheit.

Begleitmassnahmen

– Die Meldepflicht für Gewerbepachtzinsen mit Aufarbeitung zur Schaffung von Markttransparenz.
– Pächterschutz neu regeln mit Beschränkung auf klar missbräuchliche Sachverhalte.

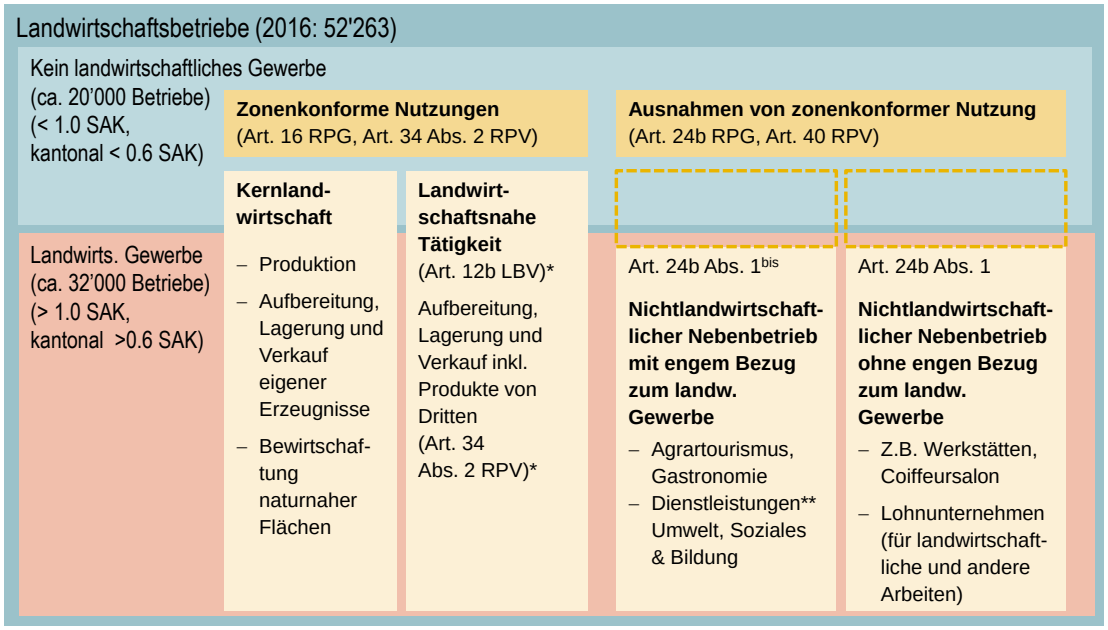
Tabelle 12: Pachtbedingungen für Betriebe, aktuelle und alternative Regulierung

3.3 Definition Landwirtschaft

3.3.1 Einleitung

Die Definition von «Landwirtschaft» bzw. mit der Landwirtschaft verbundenen Leistungen oder Aktivitäten erfolgt auf verschiedenen regulatorischen Ebenen. Eine Übersicht zu verschiedenen Bestimmungen ist in Kapitel 3.1 enthalten.

Förderung einer Aktivität unter dem Landwirtschaftsgesetz ist nicht gleichzusetzen mit der Anerkennung einer Aktivität als landwirtschaftlich bzw. als zonenkonform im Sinne der Raumplanung.



* Art. 12b LBV und Art. 34 Abs. 2 RPV sind nicht deckungsgleich
** in engem Sinne, z.B. ohne Reitstunden oder Hippotherapien

econcept – Flury & Giuliani

Figur 9: Charakterisierung unterschiedlicher Tätigkeiten von Landwirtschaftsbetrieben aus raumplanerischer Sicht

Die nachstehende Tabelle zeigt die Kohärenz der Definitionen bzw. die Unterschiede in den verschiedenen Regulierungsbereichen für ausgewählte Aktivitäten aus.

Aktivität	Landwirtschaftsgesetz LwG						Raumplanungsgesetz RPG		
	Kern-landw. Art. 3 Abs. 1 LwG	Landw. nahe Art. 12 LBV	DZ	SAK		Bei-träge nach-SVV	Baubewilligung nach RPG		
				LBV	VBB		Zonenkon-form	Ausnahme «enger Be-zug»	Ausnahme «ohne engen Bezug»
Pflanzenprod. allg.	j	n	j	j	j	j	j		
Pilze	j	n	n	j*	j	j	j		
Hors sol	j	n	n	j*	j	j	j		
Brüsseler, Sprossen	j	n	n	j*	j	j	j		
Naturnahe Flächen	j	n	j	j	j	n	j		
Wald	n	j	n	n	j	n			
Tierhaltung allg.	j	n	j	j	j	j	j		
Pferde	n	n	j	j	j	n	j (G)*		
Bienen	j	n	n	n	n	n	j		
Fische, Krustentiere	n	n	n	n	n	j	n	n	j (G)
Insekten	n	n	n	n	n	n	n	n	j (G)
Aufbereitung, Lagerung Verkauf (eigene Erz.)	j	n	n	n	j	j	j		
Aufbereitung, Lagerung Verkauf (<49% v. Dritten)	n	j	n	n	j	j	j		
Agrotourismus	n	j	n	n	j	j	n	j (G)	n
Hippotherapie	n	j	n	n	j	j	n	n	j (G)
Anderes Gewerbe	n	n	n	n	n	n**	n	n	j (G)

j=ja; j*=nur wenn mit Fläche in Freiland /Gewächshaus, nicht in Gebäuden; n=nein
G=Gewerbe nach BGBB
D= Diversifikation
* Betriebe unter Gewerbegrenze: Massnahmen ohne Neubauten u.U. zonenkonform
** Ausnahme: Gewerbliche Kleinbetriebe der ersten Verarbeitungsstufe

Tabelle 13: Kohärenz der Beurteilung verschiedener Tätigkeiten aus Sicht LwG, BGBB und RPG in aktueller Gesetzgebung

3.3.2 Übersicht zu einzelnen Regulierungen zur Definition von «Landwirtschaft» und zur Formulierung von Alternativen

Die folgende Übersicht listet einerseits die bestehenden Regulierungen auf, die für die Definition von Landwirtschaft grundlegend sind. Andererseits werden stichwortartig alternative Varianten formuliert. Mit fetter Schrift sind diejenigen Varianten markiert, die in Kapitel3.3.3 vertieft diskutiert werden.

Regulierung Ist-Situation	Status Quo und Hauptwirkung betreffend «Innovation»	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.3.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Kernlandwirtschaft (Art. 3, Abs. 1 LwG)	Kernlandwirtschaft umfasst : a. die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung; b. die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben; c. die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen. Kernlandwirtschaft ist unbestritten bezüglich Förderung durch DZ und SVV- Massnahmen.	Nutztiere und damit Kernlandwirtschaft breit definieren, z.B. – **D1-V1 Fische, Insekten, Krustentiere, Mollusken, usw. (als Futtermittel oder Nahrungsmittel) (vgl. Tabelle 15)** – D1-V2: Seidenraupen oder ähnliche Rohstoffproduktion auf pflanzlicher Grundlage – D1-V3 Haltung von Freizeitpferden und Ponys – D1-V4 Zucht von Haustieren (Hunde, Katzen, Vögel) V2 eröffnet Wertschöpfungspotenziale in der Rohstoffproduktion. Diese ist auch raumplanerisch unproblematisch, wenn eine klare Bodenabhängigkeit besteht. Dies ist bei Faserpflanzen, Energiepflanzen, Seidenraupen (Maulbeerbäume) oder Genussmitteln (Tabak, Duftpflanzen etc.) der Fall. V3 ist im Rahmen der Wegleitung «Pferd und Raumplanung» ausreichend vertieft worden. Nach der letzten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, welche am 1. Mai 2014 in Kraft trat, bestehen umfangreiche Erleichterungen für die Haltung von Freizeitpferden. Eine Erweiterung der Definition von Kernlandwirtschaft drängt sich nicht auf. V4 Die Haustierzucht ist weder bodenabhängig noch mit direktem Bezug zur Nahrungsmittelproduktion. Eine Erweiterung der Kernlandwirtschaft in diesem Bereich drängt sich nicht auf.

Regulierung Ist-Situation	Status Quo und Hauptwirkung betreffend «Innovation»	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.3.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Bodenbewirtschaftende Betriebe	Bodenbewirtschaftung ist bereits in Art. 104 BV vorausgesetzt für Förderung, aber in der Praxis breit interpretiert: – Innere Aufstockung – Pilze und Brüsseler als Kernlandwirtschaft – Aufbereitung, Lagerung und den Verkauf eigener Erzeugnisse = Kernlandwirtschaft	D2-V1 Bodenbewirtschaftung bzw. innere Aufstockung breiter definieren: Bezug zu Boden via Futtermittel oder Verwertung von Abfallstoffen als Düngemitteln ausreichend; Begrenzungen z.B. analog zu RPV Art. 36 mit Optik Primärproduktion statt landwirtschaftliche Nutztiere i.e.S. z.B. Fischzucht oder Insektenproduktion mit betriebseigener Futterproduktion und/oder Verwertung der Exkremente im Pflanzenbau (Aquaponic-Systeme) D2-V2 Arbeitsteilige Systeme mit mehreren Teilbetrieben als bodenbewirtschaftend einstufen, inklusive Teilbetriebe mit ausschliesslicher, bodenunabhängiger Veredlung (z.B. Tiermast) D2-V3 Bodenbewirtschaftung enger fassen und z.B. bodenunabhängige Veredlung mit Geflügel- oder Schweinehaltung ausschliessen. Zu V1 vgl. die vertiefte Beurteilung der Definition von Kernlandwirtschaft in Tabelle 15. V2 könnte analog zur überbetrieblichen Erbringung des ökologischen Leistungsnachweises in einer ÖLN-Gemeinschaft die Arbeitsteilung und Effizienz fördern. Der Handlungsbedarf ist angesichts bestehender Möglichkeiten (Betriebszweiggemeinschaften etc.) begrenzt. V3 könnte bezüglich raumplanerischer Zielkonflikte in der Landwirtschaftszone interessant sein. Mit einer Beschränkung der tierischen Veredlung auf die betriebseigene Futtergrundlage würden aktuelle Nutzungen von economies of scale und Spezialisierungseffekten ausgeschlossen. Zudem wäre eine Konzentration der tierischen Veredlung in Gewerbezonen oder Speziallandwirtschaftszonen mit neuen raumplanerischen Herausforderungen verbunden.
Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten	Zwischen Art. 12b der LBV (Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten) und Art. 40 RPV (Nebenbetrieb mit engem sachlichem Bezug) bestehen Unterschiede (z.B. Hippotherapie)	D3-V1 Angleichung der engeren Auslegung RPV an die breitere Auslegung LBV Mit der Angleichung der RPV an die LBV würde die raumplanerische Sichtweise erweitert, indem beispielsweise Hippo-therapeutische Angebote auch als Dienstleistung mit engem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe betrachtet würden.

Regulierung Ist-Situation	Status Quo und Hauptwirkung betreffend «Innovation»	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.3.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Abstimmung Landwirtschaftsgesetz und Raumplanung	Eine hohe Kohärenz wird angestrebt: Im Grundsatz soll alles, was als Landwirtschaft gilt, auch in der Landwirtschaftszone zonenkonform sein.	D4-V1 Explizite Entkoppelung von «Landwirtschaft» und Landwirtschaftszone. Es gibt eine Reihe von explizit genannten landwirtschaftlichen Aktivitäten, die nicht zonenkonform sind (aber nach Landwirtschaftsgesetz gefördert werden können). Mit der Variante V1 wird das heute verfolgte Ideal der räumlichen Einheit erweitert, indem gewisse Tätigkeiten nicht mit der Landwirtschaftszone konform sind und damit explizit in die Bauzone verwiesen werden. Dies erlaubt es, die Landwirtschaft unabhängig von raumplanerischen «Bedenken» zeitgemäss und flexibel zu definieren. Gleichzeitig könnten wettbewerbspolitische Konflikte mit nichtlandwirtschaftlichen Gewerbebetrieben teilweise entschärft werden, weil zumindest der Wettbewerbsvorteil der Landwirtschaftszone für die betroffenen Tätigkeiten nicht mehr gelten würde. Für die Raumplanung kann mit einer Entkoppelung der Handlungsspielraum für die Erreichung der Ziele «Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet» und «Kulturlandschutz» erhöht werden, wenn nur noch landwirtschaftliche Aktivitäten «in einem engeren Sinne» zonenkonform sind. Bei einer Förderung von neu als «landwirtschaftlich» definierten Tätigkeiten (z.B. Aquakultur, Pilzzucht, Insekten- oder Schneckenproduktion usw.) ausserhalb der Bauzone stellen sich Fragen nach dem Kreis der Berechtigten: Wenn es ein in Art. 104 BV begründetes, öffentliches Interesse an der entsprechenden Produktion gibt, müssten auch Nichtlandwirtschaftliche Unternehmen Förderungen beanspruchen können. Falls dies ausgeschlossen wird, dürften konsequenterweise auch Landwirtschaftsbetriebe für diese Aktivitäten nicht unterstützt werden (z.B. durch Investitionshilfen).
Ausnahmebewilligungen für Bauen ausserhalb Bauzone	Nebenbetriebe «mit engem Bezug» (Art. 24b Abs. 1bis RPG) und «ohne engen Bezug» sind nur für Gewerbe nach BGBB möglich.	**D5-V1 Nebenbetriebe «mit engem Bezug» auch für kleinere Betriebe ermöglichen. (vgl. Tabelle 16)** D5-V2 Nebenbetriebe «ohne engen Bezug» auch für kleinere Betriebe ermöglichen. D5-V3 Nebenbetriebe «ohne engen Bezug» ohne Nachweis des erforderlichen Einkommens ermöglichen. D5-V4 Möglichkeit für Nebenbetriebe «ohne engen Bezug» streichen. V2 ist raumplanerisch und wettbewerbsrechtlich problematisch. V3 würde die im Vollzug problematische Prüfung des «erforderlichen Einkommens» überflüssig machen und damit eine administrative Vereinfachung bringen. V4 wird aktuell im Rahmen der RPG-Revision diskutiert und ist aufgrund der Vernehmlassung vermutlich mehrheitsfähig.

Regulierung Ist-Situation	Status Quo und Hauptwirkung betreffend «Innovation»	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.3.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Direktzahlungsberechtigung	Mindestanforderungen – Ausbildung – Mindestens 0.2 SAK – Mindestens 50% der Arbeit von betriebseigenen Arbeitskräften	D6-V1 Breitere Ausnahmen von Ausbildungsanforderung für Betriebe mit spezifischer Spezialisierung D6-V2 Ausnahmen von den minimalen 0.2 SAK bei äquivalentem Arbeitseinsatz in neuen Betriebszweigen, die via SAK-System nicht erfasst sind. D6-V3 Ausnahmen von den 50% betriebseigenen Arbeitskräften, z.B. wenn die Beschäftigung betriebsfremder Arbeitskräfte integrativer Teil des Betriebskonzeptes darstellt.
Standardarbeitskräfte (SAK)	Unterschiedliche Bemessung für DZ/SV (LBV) und BGBB/RPG (BVV); Hohe Standardisierung mit wenigen Möglichkeiten für Zuschläge (Hanglagen, Biolandbau, Hochstämme)	D7-V1 Einheitliche Berechnung in LBV und BVV D7-V2 stärkere Berücksichtigung spezifischer Betriebsverhältnisse mit arbeitsintensiven Methoden

Tabelle 14: Definition von Landwirtschaft, mögliche Entwicklungen und alternative Regulierungen

3.3.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen zur Definition von Landwirtschaft

In den nachstehenden Tabellen werden die im vorangehenden Kapitel mit fetter Schrift markierten Varianten vertieft diskutiert.

Definition Kernlandwirtschaft bzw. alternative Variante D1-V1	
Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage	
– Nutztiere aktuell eng definiert und angelehnt an traditionelle Produktionssysteme. – Bodenunabhängige Produktion von Schweinen, Geflügel und Eiern gelten als Kernlandwirtschaft	
Vor- und Nachteile der aktuellen Situation	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Die enge Definition von landwirtschaftlichen Nutztieren schafft raumplanerisch Klarheit und begrenzt die Möglichkeit zonenkonformer Bauten ausserhalb der Bauzone wirkungsvoll.	– Jede neue Produktionsweise oder gehaltene Tierart wirft Grundsatzfragen auf und schafft Rechtsunsicherheit. – Die Unterteilung in «traditionelle» und «neue» bodenunabhängige Tierhaltung mit unterschiedlicher rechtlicher Behandlung wird als willkürlich wahrgenommen und beschränkt Innovationen.
Alternative Variante D1-V1: Breite Kernlandwirtschaft inkl. Fische, Insekten, Krustentiere, Mollusken, usw. (als Futtermittel oder Nahrungsmittel)	
Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen	
– Die Definition landwirtschaftlicher Nutztiere wird breit gefasst und deckt alle Tiere oder Zwischenprodukte ab, die als Nahrungsmittel oder Futtermittel dienen. Die heutige Definition von «Primärproduktion» gemäss Lebensmittelgesetz kann dabei als Richtschnur dienen, oder eine Anlehnung an den Begriff «Biomasse». – Der Bezug zur Landwirtschaftszone bzw. zur Bodenabhängigkeit könnte analog zur aktuellen Definition von «innerer Aufstockung» in der Raumplanungsverordnung hergestellt werden (Art. 36 RPV, Deckungsbeitragsansatz oder Trockensubstanzansatz). – Die Verknüpfung der Definition von «Kernlandwirtschaft» zur Landwirtschaftszone könnte insofern relativiert werden, als neu kernlandwirtschaftliche Aktivitäten in eine Gewerbezone oder Spezialzone verwiesen werden, wenn sie gewisse Schwellen der Bodenabhängigkeit nicht erfüllen (bzw. die Grenzen der «inneren Aufstockung» überschreiten).	
Vor- und Nachteile der Variante	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Vgl. Nachteile oben – Potenzial für neue Produkte und Methoden mit hohem Wertschöpfungspotenzial – Nutzung vorhandener Gebäude – Kann den wirtschaftlichen Druck zu Wachstum via Fläche dämpfen.	– Vgl. Vorteile oben – Zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten erhöhen die Nachfrage auf landwirtschaftlichem Boden- und Pachtmarkt mit Tendenz zu Preissteigerungen – Abgrenzung zu gewerblichen Tätigkeiten insbesondere bezüglich an die Primärproduktion anschliessende Verarbeitungsschritte wird sehr anspruchsvoll (raumplanerisch, wettbewerbsrechtlich) – Bisher weitgehend stimmige Kohärenz zwischen Kernlandwirtschaft, Zonenkonformität und Förderung im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes wird in Frage gestellt.
Begleitmassnahmen bzw. Alternative	
– Anstelle eines Einschlusses neuer Tierproduktionssysteme (z.B. Insekten) in die bestehenden Fördersysteme (z.B. Investitionshilfen) ist alternativ die generelle oder weitgehende Abschaffung der Investitionshilfen zu prüfen. Mit der Förderung durch Investitionshilfen sind bereits heute Risiken verbunden, dass Marktungleichgewichte oder Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Eingriffe erzeugt oder verstärkt werden. Dies würde bei neuen Produktionsformen noch verstärkt. Ein Ausstieg aus der projektbezogenen Förderung würde die Erweiterung der Definition von Kernlandwirtschaft erleichtern, weil die wirtschaftlichen Risiken vollständig bei den landwirtschaftlichen Akteuren liegen.	

Tabelle 15: Definition Kernlandwirtschaft, aktuelle und alternative Regulierung

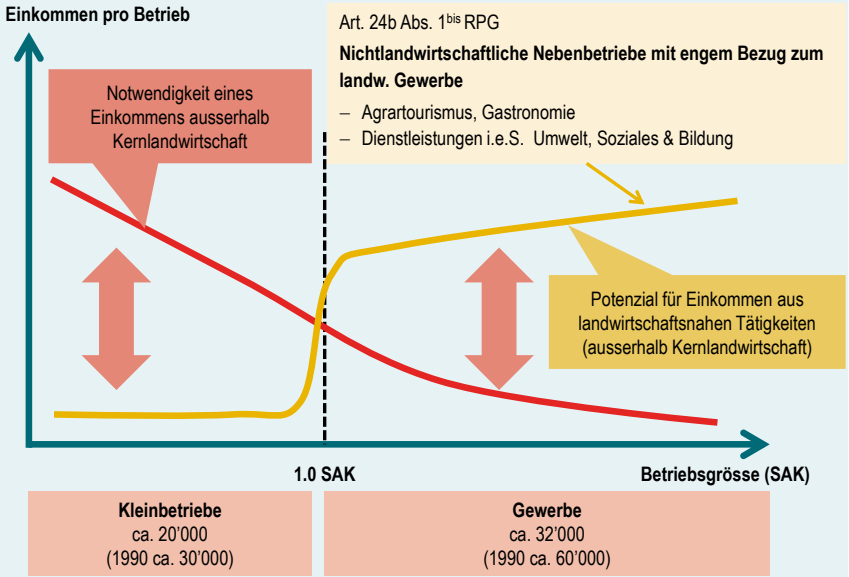
Ausnahmebewilligungen für Bauen ausserhalb Bauzone bzw. alternative Variante D5-V1

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

Ausnahmebewilligung für Nebenbetriebe «mit engem Bezug» zu Landwirtschaft sind nur für landwirtschaftliche Gewerbe möglich

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Mit der Begrenzung der Ausnahmenbewilligungen auf Gewerbe wird das Bauen ausserhalb der Bauzone wirksam beschränkt.	Nachteile: – Es besteht die paradoxe Situation, dass landwirtschaftliche Gewerbe mit mindestens 1.0 SAK, die einkommensmässig weniger auf Quellen ausserhalb der Kernlandwirtschaft angewiesen sind, Nebenbetriebe «mit engem Bezug» einrichten können; demgegenüber sollen Kleinbetriebe aus raumplanerischer Optik auf Einkommensquellen durch Nebenerwerb ausserhalb der Landwirtschaft ausweichen. Zu beachten ist, dass mehrere Kantone die Gewerbegrenze auf bis 0.6 SAK herabgesetzt haben.



Alternative Variante D5-V1: Nebenbetriebe «mit engem Bezug» auch für kleinere Betriebe ermöglichen

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

– Nebenbetriebe «mit engem Bezug» sind auch für kleinere Betriebe möglich, allenfalls wird mit einer SAK-Grenze von z.B. 0.4 SAK eine Grenze zu Hobbybetrieben gezogen.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Innovation und Diversifikation wird gerade in kleineren Betrieben gefördert. – Der (preistreibende) Landhunger zur Erreichung der Schwelle von 1.0 SAK für eine Baubewilligung wird gebremst. – Der raumwirksame Effekt ist durch die geringe und sinkende Zahl von Kleinbetrieben begrenzt.	Vgl. Vorteile der aktuellen Regelung oben

Begleitmassnahmen

– Zur Begrenzung der zusätzlichen Nebenbetriebe und zur Wahrung des Charakters eines Nebenbetriebs könnte eine kompensierende Begrenzung bei grösseren Betrieben (z.B. mit mehr als 2.5 SAK), aber auch bzgl. Anteils des Nebenbetriebs geprüft werden.
– Bewilligungen können zeitlich befristet und mit Rückbauverpflichtungen versehen werden.

Tabelle 16: Ausnahmebewilligungen für Bauen ausserhalb Bauzone, aktuelle und alternative Regulierung

3.4 Organisations- und Zusammenarbeitsformen

Die Thematik zu den Organisations- und Zusammenarbeitsformen umfasst zwei Aspekte: Den Aspekt der Zusammenarbeit und denjenigen der Organisation, wobei bei letzterem die Frage der Rechtsform im Vordergrund steht. Die beiden Aspekte sind insofern miteinander verbunden, als die Zusammenarbeit zwischen Betrieben adäquate Organisationsformen voraussetzt, die den unternehmerischen Anforderungen bzgl. Eigentum und Finanzierung, aber auch bzgl. Betriebsführung entsprechen. Die Relevanz der Frage zur Organisationsform leitet sich daraus ab, dass heute eine rechtliche Ungleichbehandlung verschiedener Organisations- bzw. Rechtsformen besteht, was der Anforderung einer freien Wahl der Rechtsform (kurz: Rechtsformfreiheit) widerspricht. Hintergrund sind die auf dem Verfassungsauftrag aufbauende spezielle Förderung der Landwirtschaft und die Privilegien der bäuerlichen Betriebe, was eine genaue Bestimmung des Kreises, denen sie zugutekommen können, erfordert.

3.4.1 Einleitung zu den Organisations- und Zusammenarbeitsformen

Grundhypothese und Begriffe

Der Auslegeordnung zur Thematik der Organisations- und Zusammenarbeitsformen liegen folgende Punkte zugrunde:

— Die Agrarpolitik orientiert sich am Konzept der «bäuerlichen Familienbetriebe» und konzentriert sich bzgl. der Förderung auf natürliche Personen als Eigentümer selbstständig bewirtschafteter Familienbetriebe. Obwohl der Begriff «Familienbetrieb» von der Rechtsform unabhängig ist, werden die Familienbetriebe in der Regel als Einzelunternehmen oder als Gemeinschaftsform geführt. Ein Betrieb muss als Unternehmen dabei unter anderem die Anforderung der rechtlichen, wirtschaftlichen, organisatorischen und finanziellen Selbständigkeit sowie der Unabhängigkeit von anderen Betrieben erfüllen (Art. 6 Abs. 1. Bst. c LBV). Mit einem Anteil von 93% aller Betriebe ist der Familienbetrieb, in dem der/die Betriebsleiter/in auch Betriebsinhaber/in ist, die vorherrschende Betriebsform in der Schweizer Landwirtschaft (Landwirtschaftliche Zusatzerhebung BFS 2016). Weitere 4% der Betriebe werden von einem Familienmitglied des Betriebsinhabers geleitet.

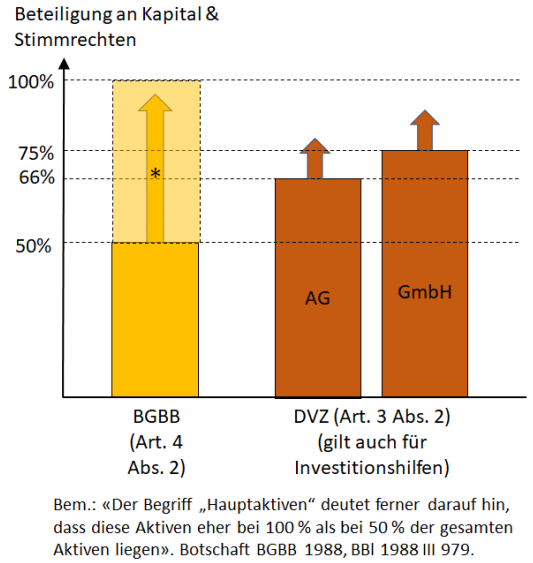
— Juristische Personen können nur unter sehr bestimmten Voraussetzungen Eigentümer von landwirtschaftlichen Gewerben werden und sind nur unter eingeschränkten Bedingungen für Direktzahlungen und Investitionshilfen berechtigt. Eine wichtige Einschränkung leitet sich aus der im vorhergehenden Punkt aufgeführten Anforderung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit gemäss Art. 6 Abs. 1. Bst. c LBV ab. Entsprechend sind Kapitalgesellschaften in der Schweizer Landwirtschaft mit einem Anteil von weniger als einem Prozent von sehr geringer Bedeutung (Landwirtschaftliche Zusatzerhebung BFS 2010), auch wenn die Nachfrage nach solchen Rechtsformen steigt.

- Die in der Landwirtschaft bekannten und in der landwirtschaftlichen Gesetzgebung geregelten Gemeinschaftsformen der Betriebsgemeinschaft und der Betriebszweiggemeinschaft sowie zusätzlich der Generationengemeinschaft sind meistens als einfache Gesellschaft organisiert; im Gegensatz zur GmbH oder der AG handelt es sich dabei nicht um eine juristische Person. Neben diesen Gemeinschaftsformen sind in den letzten Jahren neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen wie Produktionsgenossenschaften oder Gartenkooperativen entstanden. Hauptziel dieser Zusammenschlüsse von Landwirten/innnen und Konsumenten/innen ist die gemeinsame Produktion von Nahrungsmitteln.
- Unter der Annahme, dass in der Praxis ein Bedarf für einen erleichterten Zugang von juristischen Personen besteht, würde eine Senkung der regulatorischen Hürden neue Organisations- und damit Zusammenarbeitsformen ermöglichen.

Zusammenarbeits- und Organisationsformen im Kontext von bäuerlichem Boden- und Agrarrecht

Aufbauend auf der Fokussierung auf natürliche Person als «Selbstbewirtschaftende» bzw. «Bewirtschaftende» beschränkt das Agrar- und Bodenrecht die Wahl der Organisations- und Rechtsform. Bedeutend sind einerseits die für den Erwerb von Betrieben geltenden Einschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht. Andererseits wirken die Anforderungen bzgl. Beitragsberechtigung bei den Direktzahlungen, sowie für die Gewährung von Investitionshilfen, für juristische Personen ausschliessend. Die entsprechenden Anforderungen bzgl. Beteiligung am Kapital und an Stimmrechten sind in der nachfolgenden Figur dargestellt. Nach Art. 4 Abs. 2 BGBB gelten die Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe auch für eine Mehrheitsbeteiligung an einer juristischen Person, deren Aktiven zur Hauptsache aus einem landwirtschaftlichen Gewerbe bestehen. Gemäss Botschaft zum BGBB müssen die Aktiven aber eher bei 100% als bei 50% liegen. Im Bereich der Direktzahlungen und Investitionshilfen gelten tiefere Mindestanteile für die direkte Beteiligung am Grund- bzw. Stammkapital und an den Stimmrechten von zwei Dritteln bei Aktiengesellschaften und von drei Vierteln bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Für die Gewährung der Direktzahlungen und Investitionshilfen ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass neben den Anforderungen bzgl. Rechtsform weitergehende Anforderungen zum Betrieb (ÖLN, Höchstbestände, max. Direktzahlungen pro SAK) und zum/zur Bewirtschafter/in bzw. Gesuchsteller/in (Alter, Ausbildung, Arbeitserledigung) ausschliessend wirken können. Die Anforderungen an den Betrieb und an den/die Bewirtschafter/in bzw. Gesuchsteller/in gelten dabei aber unabhängig von der Organisationsform.



Flury&Giuliani

Figur 10: Beteiligungsanforderungen für juristische Personen gemäss BGBB sowie DZV und SVV

3.4.2 Übersicht zu Regulierungen der Zusammenarbeits- und Organisationsformen und zu alternativen Varianten

In der nachfolgenden Tabelle sind die bestehenden Regulierungen aufgelistet, welche die Wahl der Zusammenarbeits- und Organisationsform wesentlich beeinflusst. Zusätzlich sind alternative Varianten formuliert, die eine breitere Definition und Realisierung neuer Organisations- und Zusammenarbeitsformen ermöglichen würde. In fetter Schrift sind die Varianten markiert, die in Kapitel 3.4.3 vertieft diskutiert werden.

Regulierung Ist-Situation	Hauptwirkung betreffend Organisation und Zusammenarbeit	Alternative Varianten (fett = vertiefte Diskussion in Kapitel 3.4.3) (Normalschrift = Kurzbeurteilung)
Prinzip der Selbstbewirtschaftung als Eigentums- / Erwerbsbedingung für landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke	Als Eigentümer bzw. als Mehrheitsbeteiligte von landwirtschaftlichen Gewerben können nur Selbstbewirtschaftende auftreten, was die (Kapital-) Beteiligung von Dritten einschränkt und die Finanzierung des Gewerbe- oder Grundstückerwerbs erschwert	**O1-V1: Aufhebung oder Lockerung des Selbstbewirtschaftungsprinzips als Eigentums- / Erwerbsbedingung** (vgl. die Ausführungen zum Quereinstieg im Kapitel 3.2.3) O1-V2: Auftrennung der Vorgaben bzgl. Kapital und Stimmrechten (vgl. O2-V2)
Übermässige Beteiligung der Selbstbewirtschaftenden am Kapital und an den Stimmrechten der juristischen Person	Betriebe haben nur sehr limitierten Zugang zum Kapitalmarkt und betriebsleitende Person muss Risiko von Investitionen weitestgehend selber tragen; Verfügbarkeit von Risikokapital ist aber ein wesentlicher Hebel zur Förderung von Innovationen und zur Steigerung der Produktivität	O2-V1: Aufhebung der Einheit zwischen Eigentum und (Selbst)Bewirtschaftung) (vgl. dazu die Ausführungen zum Quereinstieg im Kapitel 3.2.3) **O2-V2: Aufweichung der Anforderung bzgl. Beteiligung im BGBB («nur» Mehrheitsbeteiligung) und Vereinheitlichung mit den Anforderungen gemäss DZV und SVV (vgl. Tabelle 18)**

Beschränkung der Direktzahlungen auf selbstbewirtschaftende natürliche Personen bzw. Einschränkung für juristische Personen	Juristische Personen sind mit Ausnahme der Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen DZ-berechtigt	**O3-V1: Streichung aller personenbezogenen Anforderungen zu den Direktzahlungen und Investitionshilfen (juristische Personen sind ebenfalls direktzahlungsberechtigt und können Investitionshilfen erhalten) (vgl. Tabelle 18)** **O3-V2: Aufweichung der Anforderung bzgl. Beteiligung in der DZV und SVV über eine Vereinheitlichung mit dem BGBB (Mehrheitsbeteiligung) (vgl. Tabelle 19)** O3-V3: Auch juristische Personen ohne Mehrheitsbeteiligung eines/r Selbstbewirtschafterin können Direktzahlungen und Investitionshilfen erhalten (vgl. Tabelle 9 in Kapitel 3.2.3)
Einschränkung bzgl. Investitionshilfen (IH) für juristische Personen	Juristische Personen / Kapitalgesellschaften sind nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen IH-berechtigt	
Begrenzung der betriebsfremden Erzeugnisse auf 49% des Verkaufswerts zur Berechnung der SAK	In Verarbeitung, Lagerung und/oder Verkauf von Produkten erfolgreiche Betriebe verlieren ev. Privilegien des BGBB und der Investitionshilfen, wenn Anteil der betriebsfremden Erzeugnisse über 50% steigt und damit nicht mehr als landwirtschaftsnah gilt	O4-V1: SAK-Zuschlag für selbstproduzierte Erzeugnisse wird unabhängig vom Anteil der betriebsfremden Erzeugnisse angerechnet O4-V2: Aufhebung der Unterscheidung zwischen selbstproduzierten und betriebsfremden Erzeugnissen Variante V1 zielt darauf ab, die Diversifikation der Betriebe über die Verarbeitung, Lagerung und/oder Verkauf von Produkten von selbstproduzierten Erzeugnissen unabhängig vom Anteil der betriebsfremden Erzeugnisse zu fördern bzw. nicht zu benachteiligen. Der SAK-Zuschlag beschränkt sich jedoch auf die selbstproduzierten Erzeugnisse. In der Variante V2 geht es nicht um eine raumplanerische Ausweitung der Kernlandwirtschaft, sondern um das Verhindern von allfälligen «SAK-Kürzungen» bei der Etablierung von arbeitsteiligen Produktions- und Verarbeitungssystemen zwischen mehreren Betrieben (einer der Betriebe konzentriert sich auf die Verarbeitung, Lagerung und/oder den Verkauf von Produkten mehrerer Betriebe.

Tabelle 17: Übersicht Regulierung im Bereich Zusammenarbeit und Organisationsformen

3.4.3 Diskussion der aktuellen und alternativen Regulierungen der Zusammenarbeits- und Organisationsformen in der Landwirtschaft

In den nachstehenden Tabellen werden die im vorangehenden Kapitel mit fetter Schrift markierten Varianten vertieft diskutiert.

Beschränkung der Direktzahlungen und Investitionshilfen auf selbstbewirtschaftende natürliche Personen bzw. Einschränkung für juristische Personen bzw. alternative Variante O3-V1

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage

- Gemäss Landwirtschaftsgesetz gilt der Bund die gemeinwirtschaftlichen Leistungen von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben mit Direktzahlungen ab. Die Höhe der Zahlungen richtet sich nach dem Ausmass der Leistungen, dem mit der Erbringung verbundenen Aufwand und den Markterlösen. Mit den Investitionshilfen unterstützt der Bund die Landwirtschaft in der Entwicklung und der Erhaltung wettbewerbsfähiger Strukturen.
- Mit der Beschränkung der Direktzahlungen gemäss Art. 70 Abs. 1 LWG und Art. 3 Abs. 1 DZV auf Selbstbewirtschaftende bzw. natürliche Personen werden juristische Personen weitgehend von den Direktzahlungen und Investitionshilfen ausgeschlossen. Nach Art. 3 Abs. 2 DZV sind juristische Personen nur direktzahlungsberechtigt, wenn sie spezifische Auflagen bzgl. Kapitel- und Stimmrechtbeteiligung erfüllen. Die Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge werden dagegen unabhängig von der Beteiligung auch an juristische Personen ausgerichtet werden. Dieselben Anforderungen wie bei den Direktzahlungen gelten gemäss Art. 12 Abs. 2 SVV auch für die Gewährung von Investitionshilfen.

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Die heutige Beschränkung der Direktzahlungen und Investitionshilfen auf Selbstbewirtschaftende bzw. auf natürliche Personen trägt für die bedeutendsten Fördermassnahmen einerseits dem/der Selbstbewirtschafter/in Rechnung. Dies gilt indirekt auch für die juristischen Personen, indem die beteiligten, beitragsberechtigten natürlichen Personen die personenbezogenen Anforderungen ebenfalls erfüllen müssen. Andererseits ermöglicht die bestehende Regelung den Ausschluss juristischer Personen ohne klare Mehrheitsbeteiligung natürlicher Personen als Selbstbewirtschaftende.	– Die Fokussierung auf Selbstbewirtschaftende bzw. natürliche Personen, welche die personenbezogenen Anforderungen erfüllen müssen, verursacht einen hohen administrativen Aufwand. – Potenziell effizientere, innovativere und wettbewerbsfähigere Betriebs- und Organisationsmodelle (teilweise) werden von den Direktzahlungen und Investitionshilfen ausgeschlossen.

Alternative Variante O3-V1: Streichung aller personenbezogenen Anforderungen zu den Direktzahlungen und zu den Investitionshilfen

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen

- Alle personenbezogenen Anforderungen (Alter, Ausbildung, Mindestanteil der betriebseigenen Arbeitskräfte) werden für die Gewährung der Direktzahlungen und Investitionshilfen gestrichen. In der Konsequenz beschränken sich die Anforderungen im Bereich der DZV und SVV nur noch auf betriebliche (z.B. SAK-Grenzen) und wirtschaftliche (z.B. Tragbarkeit) Merkmale. In der Konsequenz werden die Direktzahlungen und Investitionshilfen unabhängig von der Rechtsform gewährt und an die Betriebe (nicht an Bewirtschafter/in) ausgerichtet.

Vor- und Nachteile der Variante

Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Die Ausrichtung der Direktzahlungen konzentriert sich auf die Förderung der entsprechenden Leistungen. Personenbezogene Merkmale, welche sich aus dem politischen Anspruch der Verhinderung eines unerwünschten Einkommenstransfers ableiten, entfallen. Ebenso würde sich die Ausrichtung der Investitionshilfen am wirtschaftlichen Potenzial des Betriebs bzw. des unterstützten Projekts orientieren. – Die neue Handhabung der Direktzahlungen würde der heutigen Regelung für die Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge entsprechen (die auch Kantone oder Stiftungen etc. einschliessen). – Als Erbringer der Produktionsleistungen wie auch der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft können auch effizientere Betriebs- und Organisationsformen gefördert werden.	– Die personenbezogenen Anforderungen wie Alter oder Ausbildung entfallen. Mit dem Wegfall der Altersgrenze besteht zwar ein Anreiz, die Betriebe auch über das Pensionsalter hinaus weiterführen. Mittel- und langfristig dürften aber mehr Betriebe aufgegeben werden, als dies bei der heutigen Altersgrenze der Fall ist (es besteht kein Bedarf, die Betriebe aus familiären Gründen an einen Nachfolger zu übergeben, um weiterhin direktzahlungsberechtigt zu sein). Ohne Ausbildungsanforderung könnte Qualität der Leistungen sinken.

Begleitmassnahmen
– Direktzahlungssystem müsste konsequent in Richtung der Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterentwickelt werden. Die qualitätssichernde Anforderung an die Ausbildung kann damit entfallen. – Allfällige Komponenten im Direktzahlungssystem mit Einkommenstransfer-Charakter wären separat zu regeln. – Die Sicherstellung von Investitionshilfen bei Betriebsverkäufen oder Umnutzungen etc. ist anzupassen. – Mit neuen Rechtsformen sind raumplanerische Aspekte bei Baugesuchen sorgfältig zu prüfen, damit sich die Risiken zusätzlicher, nicht mehr zonenkonform genutzter Bauten nicht akzentuiert.

Tabelle 18: Beschränkung der Direktzahlungen und Investitionshilfen, aktuelle und alternative Regulierung durch Streichung der personenbezogenen Anforderungen

Übermässige Beteiligung der Selbstbewirtschafter/in am Kapital und an den Stimmrechten der juristischen Person bzw. alternative Variante Q3-V2

Ausgangslage und aktuelle gesetzliche Grundlage
– Juristische Personen sind in der Schweizer Landwirtschaft bisher von geringer Bedeutung. – Juristische Personen können nur sehr eingeschränkt landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben; die Aktiven und Stimmrechte müssen mehrheitlich (de facto «nahe bei 100%» gemäss Kommentar und Rechtsprechung) in der Hand von selbstbewirtschaftenden natürlichen Personen sein (Art. 4 BGBB). – Gemäss Art. 3 Abs. 2 DZV sind juristische Personen nur direktzahlungsberechtigt, wenn sie spezifische Auflagen bzgl. Kapitel- und Stimmrechtbeteiligung erfüllen (AG: zwei Drittel, GmbH: drei Viertel

Vor- und Nachteile der aktuellen Situation	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Vgl. Tabelle 9	– Vgl. Tabelle 9

Alternative Variante Q3-V2 Aufweichung der Anforderung bzgl. Beteiligung im BGBB («nur» Mehrheitsbeteiligung) bzw. Aufweichung der Anforderung bzgl. Beteiligung in der DZV und SVV (max. 25% / 33% «Fremdbeteiligung») über eine Vereinheitlichung mit dem BGBB

Beschreibung der Variante und hauptsächliche Auswirkungen
– Für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken ebenso wie für die Direktzahlungsberechtigung und die Gewährung von Investitionshilfen gilt die Anforderung einer einfachen Mehrheitsbeteiligung (51 %) selbstbewirtschaftender, natürlicher Personen. Eine Minderheit des Kapitals und der Stimmrechte kann von Personen gehalten werden, welche die Anforderung der Selbstbewirtschaftung nicht erfüllen. – Die heute unterschiedlichen Anforderungen im BGBB, in der DZV und in der SVV werden vereinheitlicht und der im BGBB definierte Anspruch der Mehrheitsbeteiligung wird angewendet

Vor- und Nachteile der Variante	
Vorteil(e)	Nachteil(e)
– Organisationsformen, welche als juristische Person organisiert sind, können einfacher landwirtschaftliche Gewerbe und Grundstücke erwerben. Zudem sind die Anforderungen bzgl. Direktzahlungsberechtigung und Gewährung von Investitionshilfen deutlich reduziert. – Die bis anhin limitierte Kapitalbeteiligung von Dritten, welche bei grösseren Investitionen problematisch ist, wird erleichtert. Damit wird auch die Bereitstellung von Risikokapital, das ein wesentlicher Hebel zur Steigerung der Produktivität und Innovation in der Landwirtschaft darstellt, erleichtert.	– Der mit der Fokussierung auf Selbstbewirtschaftende bzw. auf natürliche Personen verbundene hohe administrative Aufwand wird nicht wesentlich reduziert. – Umgehungsmöglichkeiten bestehen wie bei aktuellen Regelungen.

Begleitmassnahmen
– Direktzahlungssystem müsste konsequent in Richtung der Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen weiterentwickelt werden. – Die Sicherstellung von Investitionshilfen bei Betriebsverkäufen oder Umnutzungen etc. ist anzupassen.

Tabelle 19: Beschränkung der Direktzahlungen und Investitionshilfen, aktuelle und alternative Regulierung durch Aufweichung und Vereinheitlichung der Beteiligungsanforderungen

4 Entwicklung und Beurteilung von Leitideen mit alternativen Konzepten für «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

4.1 Folgerungen aus der Diskussion alternativer Varianten zum Quereinstieg, Definition und Organisation

Die im vorhergehenden Kapitel 3 erarbeiteten Varianten zeigen, dass verschiedene Alternativen bei den Regulierungen von Quereinstieg, Definition und Organisation in der Landwirtschaft denkbar sind. Mit diesen Alternativen bestehen konkrete Ansatzpunkte, wie die Zielerreichung von Art. 104 und Art. 104a BV verbessert oder effizienter ausgestaltet werden kann. Die Vor- und Nachteile der Varianten gegenüber der aktuellen Situation und mögliche Begleitmassnahmen wurden in Kapitel 3 bereits diskutiert, dies jedoch isoliert für jeden einzelnen Vorschlag. Im vorliegenden Kapitel 4 wird die Betrachtungsebene einzelner Vorschläge verlassen, indem diese in themenübergreifende Konzepte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zusammengeführt werden.

4.2 Grundsätze für den Aufbau von Leitideen

Unter dem Titel einer «Leitidee» geht es darum, konsistente Bündel von Massnahmen zu definieren, die möglichst in mehreren, der in der Studie betrachteten Themenbereichen Verbesserungen bringen. Konsistent sind diese Massnahmenbündel insofern, als sie aus ökonomischer und/oder politischer Optik auf einer gemeinsamen Grundidee aufbauen.

Aus einer Vielzahl möglicher Kombinationen konzentrieren sich die hier entwickelten Leitideen jeweils auf eine bestimmte Perspektive oder Stossrichtung. Mit diesem Vorgehen wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Vielmehr geht es illustrativ darum, in der anschliessenden Beurteilung aufzuzeigen, bei welchen Beurteilungskriterien und bei welcher Gewichtung dieser Kriterien die Stossrichtungen jeweils besser oder schlechter abschneiden. Dies erlaubt es, abhängig von unterschiedlichen agrarpolitischen Prioritäten, mögliche Weiterentwicklungen bezüglich Quereinstieg, Definition und Organisation in der Landwirtschaft mit ihren Vor- und Nachteilen zu identifizieren.

Die entwickelten Leitideen bauen auf der unterschiedlichen Beantwortung zweier Kernfragen auf, der Frage nach dem «Was?» und der Frage nach dem «Wer?»:

- WAS? Auf welchen Aktivitäten basiert die Wertschöpfung in der schweizerischen Landwirtschaft?
- WER? Wer erbringt die Wertschöpfung und die Leistungen?

Über die beiden Kernfragen, ergänzt um den Aspekt, wie die Leistungserbringer organisiert sein können bzw. sollen, sind die drei Themenbereiche des vorliegenden Projektes abgedeckt.

4.3 Sechs Leitideen mit alternativen Konzepten für «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

Die Leitideen 1 und 2 beantworten die Frage nach dem «Was?». Beide ermöglichen gegenüber dem IST-Zustand (mit den aktuell gültigen Regulierungen) eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis. Die Leitideen 3 bis 5 erlauben gegenüber heute mehr Leistungserbringern den Zugang zur landwirtschaftlichen Produktion. Während Leitidee 3 auf der Nachfrageseite durch tiefere Hürden mehr Personen oder Organisationen den Zugang ermöglicht, setzen die Leitideen 4 und 5 auf der Angebotsseite an, indem mehr Betriebe und/oder Flächen für Quereinsteigende zur Verfügung stehen. Leitidee 6 schliesslich kombiniert einen freien Zugang mit einer engeren Definition der Wertschöpfungsbasis.

	Leitidee 1	Leitidee 2	Leitidee 3	Leitidee 4	Leitidee 5	Leitidee 6
Kernfrage	WAS?	WAS?	WER?	WER?	WER?	WAS & WER?
Bezeichnung	Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft	Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kern- und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten	Offenerer Zugang durch tiefere Hürden	Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen	Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie	Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft

Tabelle 20: Übersicht zu den sechs Leitideen betreffend «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

In den folgenden Kapiteln werden die Leitideen beschrieben. Zusammenfassend zeigt Kapitel 4.3.7 die wichtigsten Regulierungsfelder der Leitideen im Quervergleich und gegenüber der aktuellen Situation (IST), gleichzeitig werden dort die Bezüge zu den in Kapitel 3 diskutierten Alternativen hergestellt.

4.3.1 Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft

Grundelemente Leitidee 1:
- Breit definierte Kernlandwirtschaft (Primärproduktion)
- Breitere Limiten für bodenunabhängige Produktion
- Loslösung Kernlandwirtschaft von Landwirtschaftszone

Leitidee 1 fokussiert die Aktivitäten auf die Kernlandwirtschaft, definiert diese jedoch breiter, indem die Primärproduktion mit bodenunabhängigen Prozessen wie Fischzucht, die Produktion von Insekten generell als landwirtschaftlich betrachtet wird.

Die bodenunabhängige tierische Veredlung mit Schweine- und Geflügelhaltung zählt bereits heute zur Kernlandwirtschaft, obwohl Art. 104 BV im engeren Sinne nur die Förderung der «bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe» erlaubt. Dies wird in der heutigen Praxis umgesetzt, indem das Verhältnis der bodenunabhängigen zur bodenabhängigen Produktion unter dem Titel «innere Aufstockung» limitiert wird (beispielsweise für Baubewilligungen). In der Leitidee 1 werden nicht nur die möglichen Betriebszweige für innere Aufstockungen, sondern auch die Limiten breiter gefasst.

Das aktuelle Paradigma, dass kernlandwirtschaftliche Aktivitäten aus raumplanerischer Sicht automatisch auch in der Landwirtschaftszone als zonenkonform gelten, wir in Leitidee 1 aufgehoben. Damit wird den Bedenken Rechnung getragen, dass eine breitere Definition der Kernlandwirtschaft zu mehr Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone führt und damit der Zersiedelung in der Landwirtschaftszone Vorschub leistet. In der Konsequenz gehören «neue» Tätigkeiten gemäss Leitidee 1 wie beispielsweise die Fischzucht in die Gewerbezone oder in eine Speziallandwirtschaftszone.

4.3.2 Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten

Grundelemente Leitidee 2:
- breit definierte Kernlandwirtschaft als Primärproduktion
- breitere Limiten für bodenunabhängige Produktion
- mehr Möglichkeiten landwirtschaftsnaher Tätigkeiten
- Baubewilligungen für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten auch für Betriebe unterhalb Gewerbegrenze

Leitidee 2 baut auf der breiten Definition der Kernlandwirtschaft in Leitidee 1 auf, ermöglicht jedoch zusätzlich mehr Möglichkeiten landwirtschaftsnaher Tätigkeiten wie agrotouristische Angebote oder andere mit der Landwirtschaft verbundene Dienstleistungen. Die (Bau-)Bewilligungen für landwirtschaftsnahe Tätigkeiten sind nicht mehr an das Vorhandensein einer betrieblichen Mindestgrösse gebunden (heute wird ein landwirtschaftliches Gewerbe vorausgesetzt).

4.3.3 Offenerer Zugang durch tiefere Hürden

Grundelemente Leitidee 3:
- Keine personenabhängigen Anforderungen
- Gleichstellung juristischer und natürlicher Personen

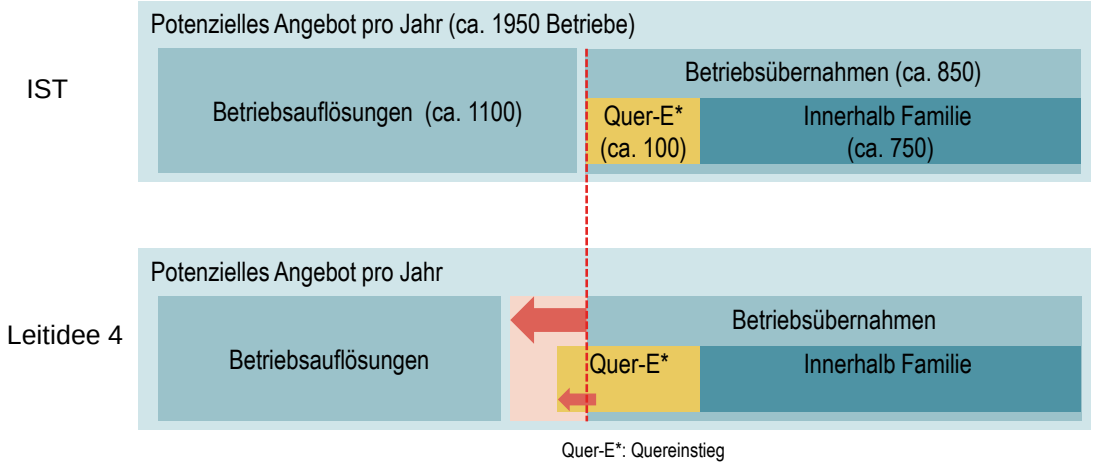
Die aktuellen Hürden für den Zugang zu Produktionsmitteln (Boden und Betrieben), zu Direktzahlungen und zu Strukturverbesserungen sowie zur Betriebsanerkennung werden gesenkt oder aufgehoben. Im Wesentlichen werden die personenbezogenen Vorgaben abgeschafft. Damit ist auch juristischen Personen wie AG und GmbH der Zugang möglich. Das Selbstbewirtschaftungsprinzip wird aufrechterhalten und mit personenunabhängigen Anforderungen für juristische Personen ergänzt.

Der Umgang mit juristischen Personen ist in der Agrargesetzgebung deswegen so komplex, weil viele personenbezogene Regulierungen bestehen. Juristische Personen werden deshalb potenziell immer als Umgehungsmöglichkeit wahrgenommen. Juristische Personen sterben nicht, weshalb erbrechtliche Bestimmungen nur unter bestimmten Bedingungen zum Tragen kommen. Juristische Personen werden auch nicht pensioniert, weshalb die Altersbegrenzung bei den Direktzahlungen nicht mehr greift.

4.3.4 Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen

Grundelemente Leitidee 4:
- Verpachtung ganzer Betriebe attraktiver gestalten (Stärkung der Verpächter-Rolle)
- Verkauf ganzer Betriebe attraktiver gestalten (u.a. Preisregulierung)
- Realteilung restriktiver handhaben, was die Auflösung und den parzellenweisen Verkauf einschränkt bzw. verhindert
- Weniger Abparzellierungen von Wohnhäusern (als Schritt zur Betriebsauflösung)

In der Leitidee 4 werden die heute bestehenden Anreize für Betriebsauflösungen aufgehoben und die Attraktivität des integralen Erhalts eines Betriebes und dessen Weitergabe durch Verkauf oder Verpachtung verbessert. Durch weniger Betriebsauflösungen gibt es ein grösseres Angebot auf dem Freihandmarkt und dem Pachtmarkt für familienfremde Quereinsteigende.



econcept – Flury & Giuliani

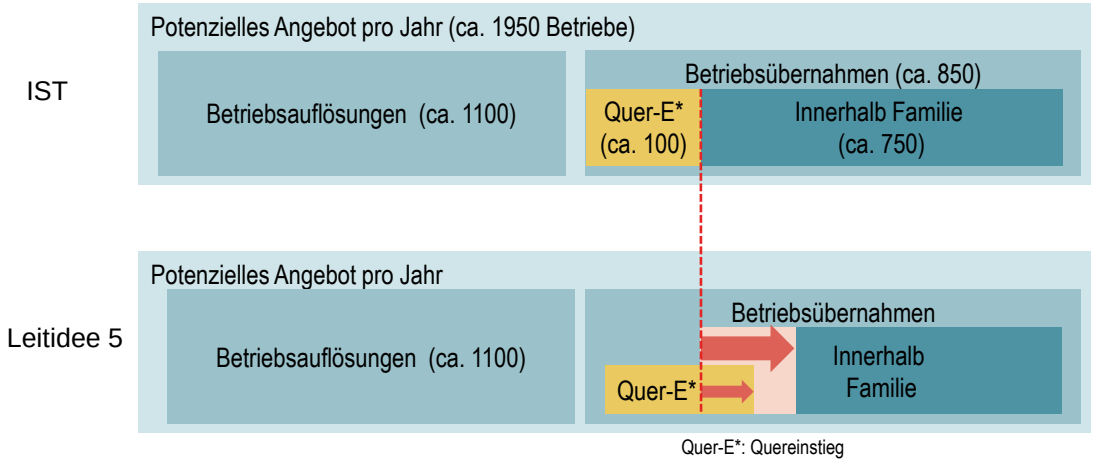
Figur 11: Auswirkungen eines verbesserten Zugangs für Quereinsteigende durch weniger Betriebsauflösungen

4.3.5 Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie

Grundelemente Leitidee 5:
- Kein Anspruch auf Übernahme eines Gewerbes in der Familie zum Ertragswert
- Aufhebung der Zuweisungsansprüche und Vorkaufsrechte für Gewerbe
- Keine familienpolitische Bevorzugung durch tiefere Anforderung an Selbstbewirtschaftung bei familieninternen Übernahmen

Die Ertragswert-Vorschriften für die Übernahmen von landwirtschaftlichen Gewerben in der Familie werden aufgehoben und dadurch die Entscheidungsfreiheit der Familienangehörigen (Veräussernde, Käufer/innen, Miterben/innen) erhöht. Aufgrund der durchschnittlich höheren Übernahmepreise sinkt die Zahl der familieninternen Übernahmen. Die mit dem Gewerbebegriff verbundenen Zuweisungsansprüche und Vorkaufsrechte werden aufgehoben. Dadurch gelten für die Übernahmen eines Gewerbes im Wesentlichen, was heute für landwirtschaftliche Grundstücke und Kleinbetriebe unter der Gewerbegrenze gilt. Die familienpolitische Bevorzugung einer familieninternen Übernahme durch tiefere Anforderung

an Selbstbewirtschaftung fällt weg. Insgesamt ergibt sich ein grösseres Angebot auf Freihandmarkt und Pachtmarkt für Quereinsteigende, wobei vermutlich auch die Zahl der aufgelösten Betriebe eher steigt.



econcept – Flury & Giuliani

Figur 12: Auswirkungen eines verbesserten Zugangs für Quereinsteigende durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie

4.3.6 Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft

Grundelemente Leitidee 6:

- Tiefere Hürden für Zugang gemäss Leitidee 3
- Mehr Zugang durch weniger Einstiegs-Privilegien in der Familie gemäss Leitidee 5
- Engere Definition landwirtschaftsnaher Aktivitäten und restriktivere Praxis für das Bauen ausserhalb der Bauzone
- Offener Zugang zu Boden (ohne Selbstbewirtschaftungs-Anforderung) mit Begleitmassnahmen gegen Bodenspekulation
- Reguliert werden weder «Betriebe» noch «Bewirtschaftende», sondern «nur» Sicherstellung der Leistungserbringung.

Der Fokus der Leitidee liegt auf einer effizienten (kern-)landwirtschaftlichen Produktion und der effizienten Erbringung multifunktionaler Leistungen. Eintritt und Austritt erfolgt wie für andere KMU ohne landwirtschaftsspezifische Regulierungen. Für den Zugang zu Produktionsmitteln oder für die Gewährung von Direktzahlungen und Investitionshilfen gibt es keine personen- oder betriebsbezogenen Vorgaben. Damit gibt es auch keine besonderen Auflagen, wer die gewünschten Leistungen erbringt. Mit dem grundsätzlich freien Zugang zu Produktionsmitteln sind beispielsweise überregional tätige Spezialisten für Ackerbau oder Spezialkulturen, Biodiversitätsleistungen oder Landschaftsschutz möglich. Mit der konsequenten Leistungsorientierung und deren Abgeltung durch Direktzahlungen wäre auch eine Aufhebung der projektbezogenen Strukturverbesserungsmassnahmen zu prüfen.

Damit die Ziele der Raumplanung (Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzone) erreicht werden können und um dem Spekulationsdruck entgegenzuwirken, wird eine engere

Definition der Kernlandwirtschaft und weitgehende Einschränkung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten vorgesehen.

Das Realteilungsverbot kann aufgehoben werden, unter anderem weil die Rechte der Erben auf integrale Zuweisung eines landwirtschaftlichen Gewerbes nicht mehr geschützt werden müssen.

4.3.7 Übersicht zu den wichtigsten Regulierungsfeldern der Leitideen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten Elemente der Leitideen im Quervergleich und gegenüber den aktuellen Regulierungen (IST).

	IST	Leitidee 1	Leitidee 2	Leitidee 3	Leitidee 4	Leitidee 5	Leitidee 6
Kernfrage		**WAS?**	**WAS?**	**WER?**	**WER?**	**WER?**	**WAS & WER?**
Bezeichnung		**Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft**	**Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kern- und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten**	**Offenerer Zugang durch tiefere Hürden**	**Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen**	**Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie**	**Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft**
Charakterisierung …		**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**
Kernlandwirtschaft							
bodenunabhängige Produktion Schweine und Geflügel	ja, mit TS/DB-Limiten*	breitere Limiten*	breitere Limiten*	wie IST	wie IST	wie IST	wie IST
bodenunabhängige Produktion Pilze, Zichorien, Hors sol	ja, mit TS/DB-Limiten*	breitere Limiten*	breitere Limiten*	wie IST	wie IST	wie IST	wie IST
bodenunabhängige Produktion Fische, Insekten etc.	nein	ja, aber nicht in Landw.-Zone	ja, mit Limiten, auch in Landw.-Zone	wie IST	wie IST	wie IST	wie IST
Landwirtschaftsnahe Aktivitäten							
mit direktem Produktionsbezug (Verarbeitung, Handel, Lagerung)	bis 49% v. Dritten	breiter, aber nicht in Landw.-Zone	breiter, auch in Landw.-Zone	wie IST	wie IST	wie IST	enger
andere landwirtschaftsnahe Dienstleistungen LwG	eher breit, Ausnahmen für lw. Gewerbe	wie IST	breitere Definition, auch f. Kleinbetriebe	wie IST	wie IST	wie IST	enger
andere landwirtschaftsnahe Dienstleistungen RPG	eher eng, Ausnahmen für lw. Gewerbe	wie IST	breitere Definition, auch f. Kleinbetriebe	wie IST	wie IST	wie IST	enger
Förderung Diversifikation	begrenzt	breiter	breiter	wie IST	wie IST	wie IST	enger / keine
Raumplanung							
Bauen ausserhalb Bauzone	eher restriktiv	wie IST, teilweise Verschiebung in Bauzone	breiter	wie IST	Freistellung Wohnhäuser reduziert	wie IST	enger
Zugang zu Förderung und Boden							
Zugang zu Direktzahlungen	Bewirtschafter/innen = natürliche Personen#	wie IST	wie IST	an Betrieb gebunden (nicht an Person)	wie IST	wie IST	an Aktivitäten gebunden
Zugang zu Strukturverbesserungen	für nat. Personen; mit Gewerbe oder grösser	breiter; für nat. Personen, unabhängig von Gewerbe	breiter; für nat. Personen, unabhängig von Gewerbe	an Betrieb gebunden (nicht an Person)	wie IST	wie IST	an Aktivitäten gebunden oder aufgehoben

	IST	Leitidee 1	Leitidee 2	Leitidee 3	Leitidee 4	Leitidee 5	Leitidee 6
Kernfrage		**WAS?**	**WAS?**	**WER?**	**WER?**	**WER?**	**WAS & WER?**
Bezeichnung		**Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kernlandwirtschaft**	**Breitere Wertschöpfung mit Fokus Kern- und landwirtschaftsnahe Tätigkeiten**	**Offenerer Zugang durch tiefere Hürden**	**Mehr Zugang durch weniger Betriebsauflösungen**	**Mehr Zugang durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie**	**Freier Zugang mit enger Definition Landwirtschaft**
Charakterisierung …		**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**	**im Vergleich zu IST**
Zugang zum Freihand-Bodenmarkt	Selbstbewirtschafter/innen = nat. Personen	wie IST	wie IST	Selbstbewirtschafter/innen = natürliche oder juristische Personen	Regulierung wie IST aber Angebot höher; Preisbegrenzung aufheben oder weniger restriktiv formulieren	breiter; Selbstbewirtschafter/innen ohne Erleichterung innerhalb Familie	Offen mit Begleitmassnahmen
Zugang zum Bodenmarkt in Familie	EW für Gewerbe	wie IST	wie IST	wie IST	wie IST	Kein Anspruch auf EW und Zuweisungsanspruch für Gewerbe	Keine Familien-Privilegien
Pachtmarkt		wie IST	wie IST	wie IST	Erhöhte Attraktivität Betriebspacht (Verpächter stärken)	Erhöhte Attraktivität Betriebspacht	frei
Definition Betrieb	als Einheit mit Betriebszentrum	wie IST	wie IST	breiter, auch ohne Betriebszentrum	wie IST	wie IST	Definition breit, Aktivitäten im Zentrum
Betriebsauflösungen	Realteilung einfach, parzellenweise Auflösung attraktiv	wie IST	wie IST	wie IST	Realteilung erschwert, integrale Verkauf/Verpachtung attraktiver	wie IST	Realteilungsverbot aufgehoben
Kernelemente …							
… mit Bezügen zu Varianten in Kapitel 3		D1-V1 (Tabelle 15), D1-V2, D2-V1, D2-V2, D4-V1 (Tabelle 14)	D3-V1 (Tabelle 14), D5-V1 (Tabelle 16)	Q9-V2 (Tabelle 9), O3-V1 (Tabelle 18)	Q8-V1 (Tabelle 7), Q8-V2 (Tabelle 8), Q10-V1, Q12-V1, Q12-V2 (Tabelle 4), Q14-V1 (Tabelle 12)	Q1-V1 (Tabelle 5), Q1-V2 (Tabelle 6), Q1-V5 (Tabelle 4)	Mehrere Elemente, v.a. aus Leitideen 3 und 5, u.a. Q9-V3 (Tabelle 10)
Mittleres Flächenwachstum pro Jahr		eher wie IST	eher wie IST	eher wie IST	eher tiefer	eher höher	eher höher

Tabelle 21: Übersicht zu den sechs Leitideen betreffend «Quereinstieg», «Definition» und «Organisationsformen»

* Deckungsbeitrags- und Trockensubstanzkriterium nach Artikel 36 RPV

Juristische Personen sind aktuell (mit Ausnahme der Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträge) nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen DZ-berechtigt (Mehrheitsbeteiligung von natürlichen Personen, welche die personenbezogenen Anforderungen wie Ausbildung oder Alter erfüllen).

4.4 Beurteilung der Leitideen

4.4.1 Beurteilung mittels Nutzwertanalyse

Die im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Leitideen werden im Rahmen der Studie auf ihren Beitrag zur Erreichung der übergeordneten politischen Ziele beurteilt. Methodisch erfolgt dies mit einer Nutzwertanalyse. Die Nutzwertanalyse ist eine Methodik, welche die systematische Entscheidungsfindung bei komplexen Problemen unterstützen bzw. vorbereiten soll. Die Analyse erfolgt dabei in fünf Schritten:

- Definition von Alternativen bzw. in der vorliegenden Studie von Leitideen
- Aufbau eines Zielsystems, welches über Kriterien operationalisiert wird
- Gewichtung der Ziele bzw. Kriterien
- Bewertung der Leitideen
- Berechnung Nutzwert und Sensitivitätsanalyse

Für die Beurteilung der sechs Leitideen wird unterstellt, dass die heute gegebenen Rahmenbedingungen bzgl. Marktumfeld (Stützung) und Umfang der Direktzahlungen unverändert gelten. Ebenso werden in der Beurteilung keine allfälligen Begleitmassnahmen berücksichtigt, soweit diese nicht explizit Teil der Leitidee sind.

Die Beurteilung der Leitideen wurde im Rahmen eines Workshops mit 16 Vertreter/innen aus der Verwaltung, der landwirtschaftliche Beratung und landwirtschaftlicher Organisationen durchgeführt und diskutiert. Im Nachgang zum Workshop erhielten die Teilnehmenden die Möglichkeit, ihre Beurteilung nochmals zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Für die Einordnung der Ergebnisse der Nutzwertanalyse ist zu beachten, dass die Teilnehmenden am Workshop nicht repräsentativ für den Landwirtschaftssektor oder die Gesellschaft als Ganzes sind. Vielmehr wurden die Personen so ausgewählt, dass die relevanten Kreise aus der Politikgestaltung, aus dem Vollzug und der Beratung am Workshop vertreten waren. Zudem wurden einzelne landwirtschaftliche Organisationen, welche dem Thema Quereinstieg nahestehen, an den Workshop eingeladen. Diese Auswahl begründet sich dadurch, dass ein wesentliches Element der Anwendung der Nutzwertanalyse in der Diskussion der Bewertungen liegt. Daraus werden wesentliche Zusatzinformationen und Argumente zur Beurteilung der Leitideen gewonnen.

4.4.2 Kriterien zur Beurteilung der Leitideen

Für die Beurteilung der Leitideen werden zwölf Kriterien vorgegeben. Diese Kriterien leiten sich aus den Zielen gemäss Bundesverfassung (Art. 104 Landwirtschaft, Art. 104a Ernährungssicherheit, Art. 75 Raumplanung)[3] sowie weiteren Zielen, die im Landwirtschaftsgesetz und im bäuerlichem Bodenrecht definiert sind, ab. Die Beurteilung der Leitideen erfolgt in der Nutzwertanalyse aus einer Ordinalskala von «1» bis «5»:

- Beurteilung «1»: Leitidee erfüllt Kriterium minimal
- Beurteilung «2»: Leitidee erfüllt Kriterium wenig
- Beurteilung «3»: Leitidee erfüllt Kriterium mittel
- Beurteilung «4»: Leitidee erfüllt Kriterium gut
- Beurteilung «5»: Leitidee erfüllt Kriterium maximal

Die Kriterien sind in der nachfolgenden Tabelle inkl. der Beschreibung der Beurteilungen «1» und «5» aufgelistet.

3 Siehe Anhang

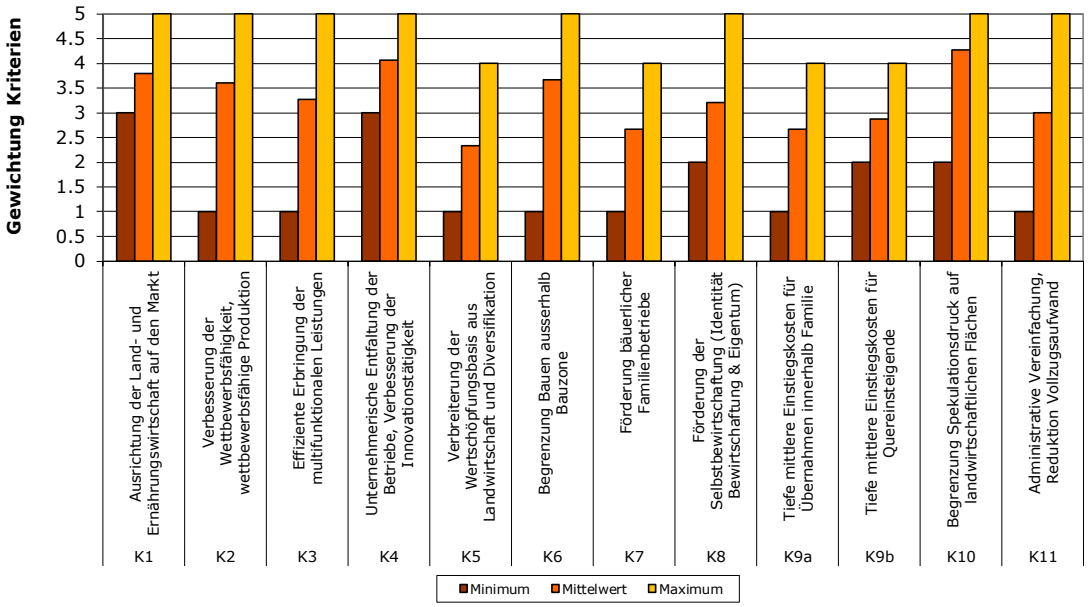
Kriterium	Beurteilung «1: Leitidee erfüllt Kriterium minimal»	Beurteilung «5: Leitidee erfüllt Kriterium maximal»
K1: Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt für Produkte der Kernlandwirtschaft (Produktportfolio & Qualität)	Produktion ist nicht auf Marktbedürfnisse ausgerichtet	Landwirtschaft erbringt die vom Markt geforderten Produkte mengen- und qualitätsbezogen optimal
K2: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, wettbewerbsfähige Produktion	Landwirtschaftliche Produktion weist hohe Defizite im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit auf	Landwirtschaft zeichnet sich durch eine gemessen an den Rahmenbedingungen hohe Wettbewerbsfähigkeit bzw. -kraft aus
K3: Effiziente Erbringung der multifunktionalen Leistungen *(«Erbringung der Leistungen erfolgt zu möglichst tiefen Kosten»)*	ineffiziente, kostenintensive Erbringung	effiziente, kostengünstige Erbringung
K4: Unternehmerische Entfaltung der Betriebe, Verbesserung der Innovationstätigkeit	Unternehmertum und Innovationstätigkeit sind sehr wenig ausgeprägt (bzw. Voraussetzungen schlecht)	Landwirtschaft zeichnet sich durch sehr ausgeprägtes Unternehmertum und hohe Innovationstätigkeit aus (bzw. Voraussetzungen sehr gut)
K5: Breite der Wertschöpfungsbasis aus Landwirtschaft und Diversifikation *(«zur Förderung der Innovation, Erhöhung und Stabilisierung der Wertschöpfung, zur Kompensation von allfälligen Marktliberalisierungen in angestammten Produktmärkten»)*	Wertschöpfungsbasis der Landwirtschaft beschränkt sich primär auf bodenabhängige Kernlandwirtschaft	Landwirtschaft verfügt über eine sehr breite Wertschöpfungsbasis aus breit definierter Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnahen Aktivitäten und Dienstleistungen
K6: Begrenzung Bauen ausserhalb Bauzone	Sehr breite bauliche Aktivitäten in der Landwirtschaftszone, insbesondere auch im Zusammenhang mit landwirtschaftsnahen Aktivitäten	Bauliche Aktivitäten in der Landwirtschaftszone sind mit dem Ziel des Schutzes des Kulturlandes minimal
K7: Förderung bäuerlicher Familienbetriebe	Bodenbewirtschaftende bäuerliche Familienbetriebe werden nicht spezifisch gefördert und sind anderen Betriebs- und Organisationsformen gleichgestellt	Bodenbewirtschaftende bäuerliche Familienbetriebe stehen im Zentrum und werden spezifisch gefördert, für andere Betriebs- und Organisationsformen gibt es keine Ausnahmen
K8: Förderung der Selbstbewirtschaftung (Identität Bewirtschaftung & Eigentum)	Identität Eigentum und Bewirtschaftung wird nicht spezifisch gefördert	Identität Eigentum und Bewirtschaftung wird stark gefördert und das von den Betrieben bewirtschaftete Land (inkl. Infrastrukturen) ist weitestgehend in ihrem Eigentum
K9a: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Übernahmen in der Familie	Einstiegskosten bei Übernahmen in der Familie sind im Mittel sehr hoch	Einstiegskosten bei Übernahmen in der Familie sind im Mittel sehr tief
K9b: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Quereinsteigende	Einstiegskosten durch Käufe oder Pacht von Quereinsteigenden sind im Mittel sehr hoch	Einstiegskosten durch Käufe oder Pacht von Quereinsteigenden sind im Mittel sehr tief
K10: Begrenzung Spekulationsdruck auf landwirtschaftlichen Flächen	Landwirtschaftsflächen sind einen hohen Spekulationsdruck ausgesetzt	Landwirtschaftsflächen sind Spekulationsdruck weitestgehend entzogen
K11: Administrative Vereinfachung / Reduktion Vollzugsaufwand	Administrative Hürden und Vollzugaufwand im Zusammenhang mit Betriebsübergaben/Neueintritten und Innovationen/Diversifikation sind sehr hoch	Administrative Hürden und Vollzugaufwand im Zusammenhang mit Betriebsübergaben/Neueintritten und Innovationen/Diversifikation sind sehr tief

Tabelle 22: Übersicht der Kriterien zur Beurteilung der Leitideen

Ein wichtiges Element, das den Nutzwert massgeblich beeinflusst, sind die Gewichte, welche den Kriterien zugeordnet werden. Die Gewichtung der Kriterien wurde ebenfalls im Rahmen des Workshops vorgenommen, indem alle Teilnehmenden den Kriterien individuell ein Gewicht von «1: sehr tiefes Gewicht» bis «5: sehr hohes Gewicht» zuordnen musst. Dabei galt die Vorgabe, dass sowohl das Gewicht «1» wie auch das Gewicht «5» mindestens einmal vergeben werden musste.

4.4.3 Ergebnisse zur Gewichtung der Kriterien

In der untenstehenden Abbildung sind die Ergebnisse zur Gewichtung dargestellt. Dabei ist einerseits der Mittelwert der Gewichtungen aus den Einzelbewertungen aufgeführt (vgl. auch Fussnote 4), andererseits das minimale und das maximale Gewicht. Für die Einordnung der Gewichtung ist festzuhalten, dass es sich dabei nicht um eine normative, aus den relevanten Grundlagen sachlich abgeleitete Gewichtung handelt. Vielmehr widerspiegelt die Gewichtung die Sicht der am Workshop teilnehmenden Personen. Der direkte Vergleich der Minima und Maxima zeigt, dass die verschiedenen Kriterien jeweils eine sehr unterschiedliche Bedeutung haben. Einzig die beiden Kriterien zur Ausrichtung auf den Markt und zur unternehmerischen Entfaltung der Betriebe bzw. zur Verbesserung der Innovationstätigkeit haben bei allen Teilnehmenden mindestens ein mittleres Gewicht. Dagegen variiert die Gewichtung bei vier Kriterien zwischen «1: sehr tiefes Gewicht» bis «5: sehr hohes Gewicht».



Flury & Giuliani – econcept

Figur 13: Gewichtung der Beurteilungskriterien[4]

Wichtige bis sehr wichtige Kriterien sind die Begrenzung des Spekulationsdrucks auf landwirtschaftlichen Flächen und die unternehmerische Entfaltung und Innovationstätigkeit.

[4] In der Abbildung ist das arithmetische Mittel dargestellt. Eine Zusatzauswertung zeigt, dass der Mittelwert für die verschiedenen Kriterien nur geringfügig vom Median abweicht.

Kriterien mit einem mittleren Gewicht sind die Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Effizienz der Erbringung der multifunktionalen Leistungen und die Förderung der Selbstbewirtschaftung. Eine deutlich geringere Bedeutung haben die Kriterien zur Förderung bäuerlicher Familienbetriebe, zu den Einstiegkosten sowie Breite der Wertschöpfungsbasis aus Landwirtschaft und Diversifikation.

Gewicht (Mittelwert)	Kriterium (absteigend nach Gewicht sortiert)
4.0 - 5	K10: Begrenzung Spekulationsdruck auf landwirtschaftlichen Flächen K4: Unternehmerische Entfaltung der Betriebe, Verbesserung der Innovationstätigkeit
3.0 - 4	K1: Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt für Produkte der Kernlandwirtschaft K6: Begrenzung Bauen ausserhalb Bauzone K2: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, wettbewerbsfähige Produktion K3: Effiziente Erbringung der multifunktionalen Leistungen K8: Förderung der Selbstbewirtschaftung (Identität Bewirtschaftung & Eigentum) K11: Administrative Vereinfachung / Reduktion Vollzugsaufwand
2.0 - 3	K9b: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Quereinsteigende K7: Förderung bäuerlicher Familienbetriebe K9a: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Übernahmen in der Familie K5: Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis aus Landwirtschaft und Diversifikation

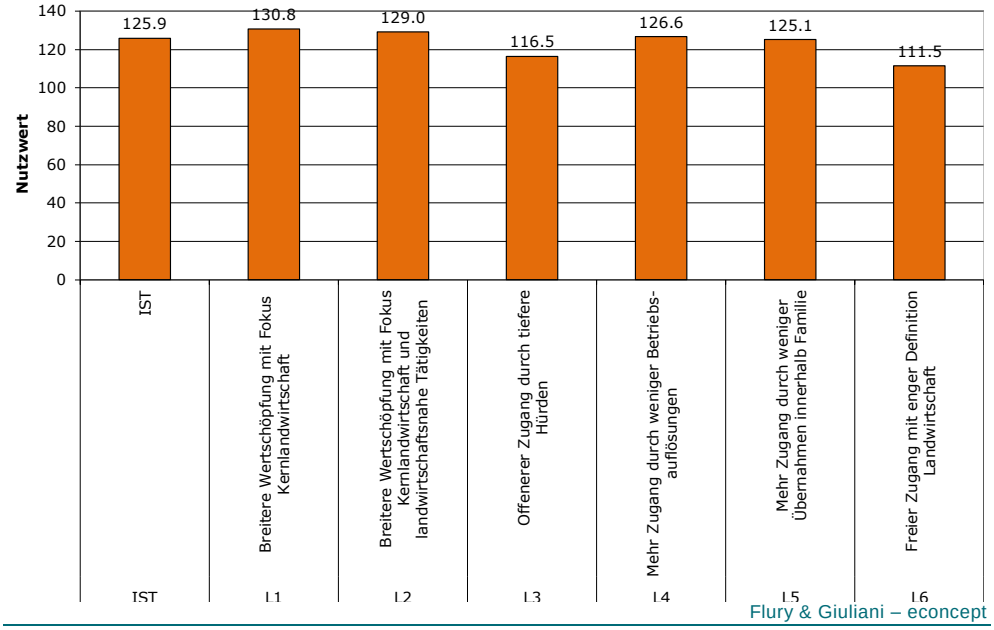
Tabelle 23: Gewichtung der Kriterien aus Sicht der Workshopteilnehmenden

4.4.4 Ergebnisse zum Nutzwert der Leitideen

Aufbauend auf der Gewichtung sowie der mittleren Beurteilung der verschiedenen Kriterien lässt sich für die IST-Situation und die sechs Leitideen der Nutzwert berechnen. Der Nutzwert entspricht dabei der Summe der gewichteten Beurteilung. Auch hier gilt erstens wiederum die Einordnung, dass der Nutzwert die Sicht der am Workshop teilnehmenden Personen widerspiegelt. Zweitens ist zu beachten, dass speziell die Diskussion und Würdigung der Bewertungen im Rahmen des Workshops den zentralen Mehrwert der Methode geliefert hat. Einerseits, weil aus den Erläuterungen zur Gewichtung und Beurteilung wesentliche Zusatzinformationen und Argumente zur Beurteilung der Leitideen gewonnen wurden. Andererseits hat sich gezeigt, dass bestimmte Kriterien eng zusammenhängen und es dabei sogar Überlappungen bzw. Abhängigkeiten gibt, die sich in der Beurteilung der Leitideen niederschlagen, letztendlich aber nicht das Ergebnis der Beurteilung sind, sondern vielmehr von der Auswahl der Kriterien und der Definition der Leitideen abhängen.

Der Vergleich der IST-Situation und der sechs Leitideen zeigt, dass sich die Nutzwerte aus der Beurteilung der Teilnehmenden nur geringfügig unterscheiden. Mit der maximalen Beurteilung von 131 Punkten schneidet die Leitidee 1 mit einer breiteren Wertschöpfung aus der Kernlandwirtschaft am besten ab. Nur minimal schlechter wird die Leitidee 2 mit einer sehr breiten Wertschöpfungspalette beurteilt. Die tiefste Beurteilung resultiert für die Leitidee 6 mit einem freien Zugang zur Landwirtschaft mit 112 Punkten. Geringfügig besser schneidet die Leitidee 4 mit einem offeneren Zugang durch tiefere Hürden ab. Die Leitideen

5 und 6 mit dem Fokus auf einem verbesserten Zugang für Quereinsteigende durch weniger Betriebsauflösungen bzw. weniger Übernahmen in der Familie werden nur geringfügig schlechter als die IST-Situation beurteilt.



Figur 14: Nutzwerte der IST-Situation und der Leitideen (L1-L6 vgl. Tabelle 20)

Eine differenziertere Interpretation der Beurteilung der Leitideen lässt sich durch zwei unterschiedliche Sichtweisen vornehmen. Einerseits können die höchsten und tiefsten Beurteilungen der Leitideen für die verschiedenen Kriterien betrachtet werden, andererseits können die Beurteilungsprofile der IST-Situation und der Leitideen dargestellt werden.

Höchste und tiefste Beurteilungen

Die nachstehende Tabelle stellt für die verschiedenen Kriterien jeweils die Leitidee mit der tiefsten und der zweittiefsten sowie die Leitidee mit der zweithöchsten und der höchsten Beurteilung dar. Dieser Zugang charakterisiert die Stärken und Schwächen der Leitideen deutlich. Die IST-Situation schneidet in dieser Auswertung bzgl. Marktausrichtung, Wettbewerbsfähigkeit, unternehmerische Entfaltung sowie Innovationstätigkeit und Einstiegskosten für Quereinsteigende am schlechtesten ab. Umgekehrt werden die Förderung bäuerlicher Familienbetriebe und der Selbstbewirtschaftung als wesentliche Stärken der IST-Situation deutlich. Bezüglich der Kriterien unternehmerische Entfaltung sowie Innovationstätigkeit und Breite der Wertschöpfungsbasis erreicht die Leitidee 2 die höchste Beurteilung. Diese wird aber bzgl. Effizienz der Erbringung der multifunktionalen Leistungen und Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzone am tiefsten beurteilt. Als «Spiegelbild» der IST-Situation lässt sich die Beurteilung der Leitidee 6 einordnen, welche bzgl. der Kriterien Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz der Leistungserbringung sowie der Begrenzung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone die höchsten Beurteilungen erhält. Demgegenüber wird die Leitidee 6 in Bezug auf die Breite der Wertschöpfungsbasis, der Förderung bäuerlicher Familienbetriebe und der Selbstbewirtschaftung sowie Spekulationsdruck am schlechtesten beurteilt. Im Gegensatz zur IST-Situation und zu den Leitideen 2 und 6

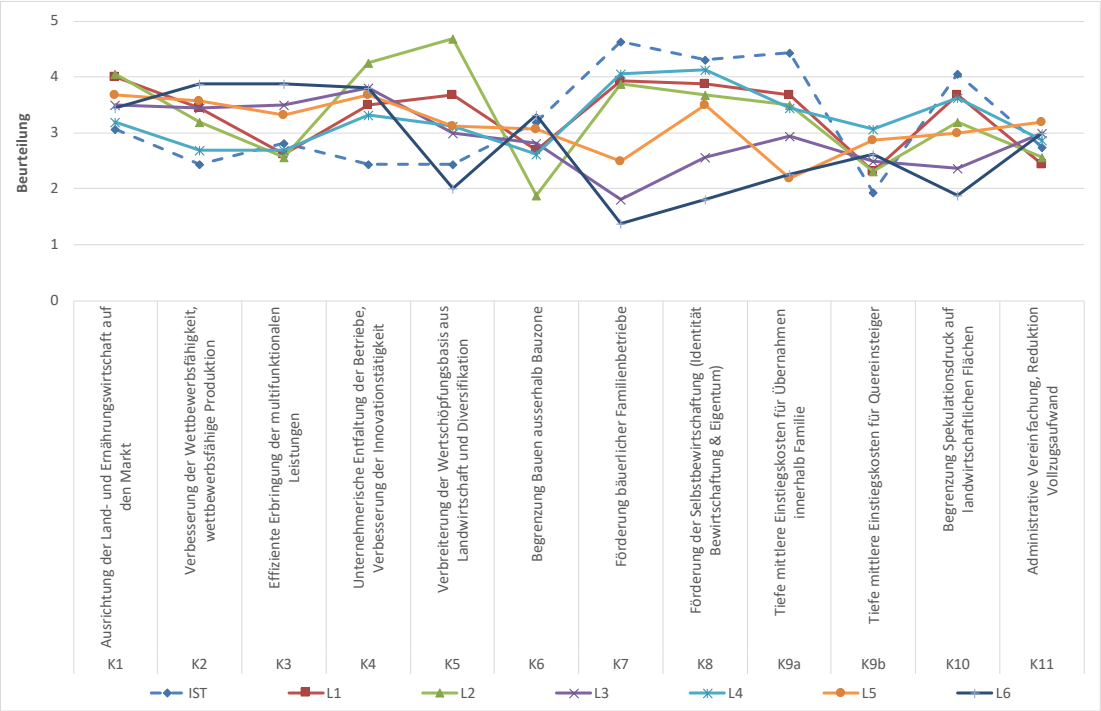
zeichnen sich die weiteren Leitideen nur durch punktuelle Schwächen bzw. Stärken aus, indem sie jeweils bzgl. eines Kriteriums am höchsten bzw. am tiefsten beurteilt werden.

Kriterium	Leitidee mit tiefster | zweittiefster Beurteilung	Leitidee mit zweithöchster | höchster Beurteilung
K1: Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt für Produkte der Kernlandwirtschaft (Produktportfolio & Qualität)	IST | L4	L1 | L2
K2: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, wettbewerbsfähige Produktion	IST | L4	L5 | L6
K3: Effiziente Erbringung der multifunktionalen Leistungen	L2 | L1	L5 | L6
K4: Unternehmerische Entfaltung der Betriebe, Verbesserung der Innovationstätigkeit	IST | L4	L3, L6 | L2
K5: Breite der Wertschöpfungsbasis aus Landwirtschaft und Diversifikation	L6 | IST	L1 | L2
K6: Begrenzung Bauen ausserhalb Bauzone	L2 | L4	IST | L6
K7: Förderung bäuerlicher Familienbetriebe	L6 | L3	L4 | IST
K8: Förderung der Selbstbewirtschaftung (Identität Bewirtschaftung & Eigentum)	L6 | L3	L4 | IST
K9a: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Übernahmen in der Familie	L5 | L6	L1 | IST
K9b: Tiefe mittlere Einstiegskosten für Quereinsteigende	IST | L1, L2	L5 | L4
K10: Begrenzung Spekulationsdruck auf landwirtschaftlichen Flächen	L6 | L3	L1 | IST
K11: Administrative Vereinfachung / Reduktion Vollzugsaufwand	L1 | L2	L3, L6 | L 5

Tabelle 24: Höchste und tiefste Beurteilungen der Leitideen für die verschiedenen Kriterien (L1-L6 vgl. Tabelle 20)

Beurteilungsprofile der IST-Situation und der Leitideen

Als zweiter Zugang einer differenzierten Beurteilung der Leitideen sind in der folgenden Abbildung die Beurteilungsprofile der IST-Situation und der Leitideen dargestellt. Die Profile verdeutlichen erstens die oben beschriebenen Stärken und Schwächen der Leitideen 6 und 2 im Vergleich zur IST-Situation. Zweitens zeigt sich, dass die Leitideen 1, 3, 4 und 5 bei fast allen Kriterien von einer anderen Leitidee bzw. der IST-Situation übertroffen werden. Drittens wird der Einfluss der Definition der Leitideen deutlich, indem z.B. die Leitidee 6 eine sehr enge Definition der landwirtschaftlichen Aktivitäten umfasst, was sich beim Kriterium zur Wertschöpfungsbasis negativ und beim Kriterium zum Bauen ausserhalb der Bauzone positiv niederschlägt. Eine punktuelle Anpassung der Leitidee oder die Berücksichtigung von spezifischen Begleitmassnahmen, die den wesentlichen Nachteile einer Leitidee entgegenwirken, würde die Beurteilung entsprechend verschieben.

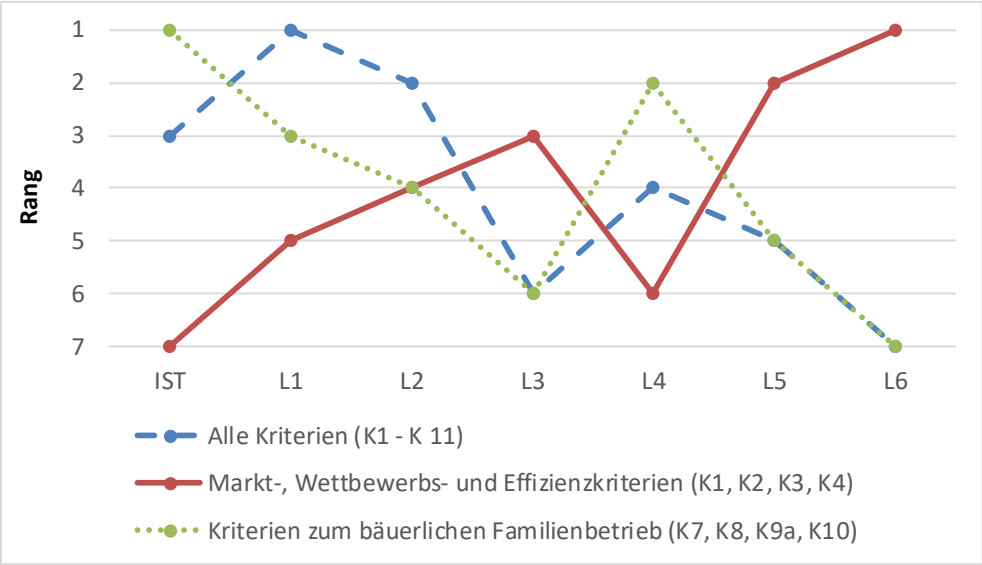


Flury & Giuliani – econcept

Figur 15: Beurteilungsprofile der IST-Situation IST und der Leitideen (L1-L6 vgl. Tabelle 20)

4.4.5 Sensitivitätsanalyse der Beurteilung

Ein wichtiges Element der Nutzwertanalyse ist die Untersuchung der Sensitivitäten. Dazu werden die IST-Situation und die Leitideen nur anhand einzelner Kriterien bzw. Kriteriengruppen beurteilt. Der Fokus liegt dabei auf zwei Beurteilungen: 1. Eine Beurteilung anhand der Markt-, Wettbewerbs- und Effizienzkriterien, und 2. eine Beurteilung anhand der Kriterien, die sich aus dem Konzept des bäuerlichen, selbstbewirtschafteten Familienbetriebs ableiten. In der Auswertung dargestellt ist jeweils die Rangfolge der IST-Situation und der Leitideen für diese Beurteilungen. Die Darstellung zeigt nochmals deutlich, dass die IST-Situation und die Leitideen 1 und 2 in der Gesamtbeurteilung mit allen Kriterien am besten beurteilt werden, gefolgt von der Leitidee 4. Dies lässt sich primär dadurch erklären, dass diese Leitideen gleich wie die IST-Situation bzgl. der Kriterien zum bäuerlichen Familienbetrieb im Vordergrund stehen. Werden dagegen nur die Markt-, Wettbewerbs- und Effizienzkriterien berücksichtigt, verändert sich die Rangfolge deutlich. Die Leitideen 6,5 und 4, welche einen offenen Zugang zum Sektor und keine Vorgaben bzgl. der Rechtsform machen, schneiden diesbezüglich am besten ab.



Flury & Giuliani – econcept

Figur 16: Sensitivitätsanalyse zur Beurteilung der IST-Situation und der Leitideen (L1-L6 vgl. Tabelle 20)

4.4.6 Fazit aus der Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse verdeutlicht, dass die heutigen Regulierungen in der Landwirtschaftsgesetzgebung, im bäuerlichen Boden- und Pachtrecht und in der Raumplanung ein fein austariertes, aufeinander abgestimmtes System darstellen. In der Summe wird das bestehende System mit Blick auf die übergeordneten Ziele gemäss Bundesverfassung (Art. 104 Landwirtschaft, Art. 104a Ernährungssicherheit, Art. 75 Raumplanung) und den Zweckartikel des BGBB (vgl. Tabelle 24) positiv beurteilt. Abgeleitet aus der Tatsache, dass die Landwirtschaftsbetriebe durch ein vielfältiges Förderinstrumentarium direkt oder indirekt gefördert werden und verschiedene Privilegien geniessen, beinhalten die Regulierungen aber auch eine Vielzahl an Einschränkungen und Vorgaben bzgl. der Nutzniessenden dieser Förderung und Privilegien. Daraus resultieren wiederum Widersprüche zu (einzelnen) übergeordneten Zielen bzw. deren Erreichung wird durch limitierende und unflexible Vorgaben erschwert.

Das Fazit der Nutzwertanalyse lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

— Eine breite Definition der Kernlandwirtschaft und der landwirtschaftsnahen Aktivitäten mit dem Ziel, die Wertschöpfungsbasis der Landwirtschaft zu verbreitern, steht im Widerspruch zum Kulturlandschutz und Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzone. Damit eröffnet sich unmittelbar die Frage einer teilweisen Verschiebung landwirtschaftlicher Aktivitäten und Infrastrukturen in die Bauzone.

— Eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis durch Aktivitäten in landwirtschaftsnahen und nicht-landwirtschaftlichen Bereichen zur Kompensation von allfälligen Einkommensverlusten aus der Kernlandwirtschaft wird mit Blick auf die Ziele zur Wettbewerbsfähigkeit und zur effizienten Leistungserbringung kritisch eingeordnet (siehe L1 und L2 in Figur 16). Wichtig dürfte dabei die Überlegung sein, dass Betriebe, die sich stark auf landwirtschaftsnahe Aktivitäten ausrichten, die multifunktionalen Leistungen weniger

effizient erbringen können und durch bauliche Aktivitäten der Druck auf das Kulturland steigt.

— Die Öffnung der Landwirtschaft für Quereinsteigende kann einerseits erreicht werden, indem die Handhabung der gültigen Regulierungen oder deren Verschärfung die Zahl der Betriebsauflösungen wesentlich einschränkt. Dies tangiert jedoch die Wachstumsmöglichkeiten der übrigen Betriebe. Andererseits kann das Angebot für Quereinsteigende durch weniger Übernahmen innerhalb der Familie erhöht werden. Dies kann bei entsprechender Preiswirkung auch zu tieferen Einstiegskosten führen. Im Zusammenhang mit einem erleichterten Quereinstieg besteht folglich ein Trade-off zwischen dem Konzept der staatlichen Förderung familien-interner Übernahmen und den positiven Effekten von häufigeren Quereinstiegen, indem ein verstärkter Quereinstieg die Wachstumsmöglichkeiten der übrigen Betriebe tangiert oder dann deutlich geringere innerfamiliäre Übernahmeraten im Generationswechsel erfordern.

— Ein zentraler Hebel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung und zur unternehmerischen Entfaltung und Innovationstätigkeit ist ein offenerer oder freier Zugang zur Landwirtschaft, speziell für neue Organisations- und Zusammenarbeitsformen. Ein offenerer Zugang stellt jedoch das grundlegende agrarpolitische Konzept des bäuerlichen Familienbetriebs und die darauf aufbauenden Privilegien im landwirtschaftlichen Bodenrecht wie die Förderung bäuerlicher Familienbetriebe und der Selbstbewirtschaftung (Identität Bewirtschaftung und Eigentum) in Frage oder verschiebt zumindest die Prioritäten. Ebenso tangiert ein offenerer Zugang die Begrenzung des Spekulationsdrucks auf landwirtschaftlichen Flächen und die Personenbezogenheit der aktuellen Politik.

— Eine wichtige (indirekte) Zielsetzung, die über mehr Quereinsteigende und eine offenere Handhabung von effizienten und innovativen Zusammenarbeits- und Organisationsformen erreicht werden soll, ist die Förderung des unternehmerischen Handelns und der Innovationstätigkeit. Die Bedeutung dieser Ziele zeigt sich im hohen Gewicht des entsprechenden Kriteriums, was aber zumindest bedingt im Widerspruch zur deutlich tieferen Gewichtung einer administrativen Vereinfachung und Reduktion des Vollzugsaufwandes steht. Ein erleichterter Zugang für Quereinsteigende sowie eine Öffnung für neue Zusammenarbeits- und Organisationsformen ist nur dann sinnvoll, wenn die Akteure nicht durch anderweitige Regulierungen «gefangen» sind bzw. wenn die Regulierungsdichte abnimmt oder mindestens nicht zunimmt. Daraus lässt sich ein Handlungsbedarf ableiten, das bestehende System grundsätzlich zu hinterfragen und nicht nur punktuelle Optimierungen bei den bestehenden Regulierungen vorzunehmen, von denen eine Vielzahl «nur» die Verhinderung von möglichen Umgehungen bezweckt.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der vorliegenden Studie sollen Ansatzpunkte für mögliche Änderungen im Landwirtschafts- und Bodenrecht eruiert werden, welche mittel- bis langfristig eine bessere Erreichung der Ziele der Landwirtschaft gemäss Art. 104 und Art. 104a BV versprechen. Zusätzlich sollen Zielkonflikte möglicher Änderungen im Bereich des Landwirtschafts- und Bodenrechts mit weiteren bestehenden Regelungen und Grundsätzen, insbesondere der Raumplanung, aufgezeigt werden. In der Synthese der Studie sollen Vorschläge zu einer rechtlichen Gleichbehandlung verschiedener Zusammenarbeits- und Organisationsformen in Bezug auf landwirtschaftliche und landwirtschaftsnahe Aktivitäten und zu deren kohärenter Förderung sowie zur Erleichterung des Zugangs zu Land und zu landwirtschaftlichen Betrieben für Dritte erarbeitet werden.

Die in den Kapiteln 3 und 4 identifizierten Potenziale für eine bessere Erfüllung des Verfassungsauftrags von Art. 104 und 104a BV können auf zwei Ebenen erreicht werden:

- Ebene 1: Punktuelle Optimierungen bzw. Anpassungen (vorwiegend auf der Ebene Vollzug oder Anpassung von Verordnungen)
- Ebene 2: Grundsätzliche Reformen auf paradigmatischer Ebene zur Lösung der Blockaden (vorwiegend auf der Ebene Gesetze)

Nachstehend wird in Kapitel 5.1 zunächst eine Synthese zu den für die Fragestellung zentralen Paradigmen erarbeitet. Die möglichen punktuellen Optimierungen werden im folgenden Kapitel 5.2 aufgeführt. Tiefer greifende, paradigmatische Anpassungen sind Gegenstand des daran anschliessenden Kapitels 5.3. Darauf aufbauend sind die Empfehlungen der Autoren in Kapitel 5.4 enthalten.

5.1 Synthese zu Zielkonflikten, potenziellen Blockaden und Paradigmen

Die vorangehenden Kapitel zeigen, dass verschiedene Massnahmen denkbar sind, mit denen die Erfüllung des Verfassungsauftrags von Art. 104 und 104a BV verbessert werden kann. Die Beurteilung macht jedoch deutlich, dass diesen Vorschlägen im heutigen fein austarierten Regulierungssystem diverse Bedenken oder potenzielle Blockaden entgegenstehen. Eine wirkungsvolle Öffnung der Landwirtschaft für den Einstieg von Dritten ebenso wie für betriebswirtschaftlich effiziente und innovative Zusammenarbeits- und Organisationsformen sowie kohärentere Definitionen im Agrarbereich stellt bestehende Konzepte in Frage. Dazu gehört beispielsweise das grundlegende agrarpolitische Konzept oder Ideal des selbstbewirtschafteten, bäuerlichen Familienbetriebs. Eine allfällige Umsetzung der in den Kapiteln 3 und 4 aufgezeigten Varianten und Leitideen erfordert eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Fragen bzw. Zielkonflikten, die entweder direkt oder durch Begleitmassnahmen angegangen und gelöst werden müssten.

In der folgenden Tabelle sind für die drei zentralen Themen-Komplexe «Quereinstieg in die Landwirtschaft», «Definition Landwirtschaft» sowie «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» wichtige Zielkonflikte aufgelistet. Sofern diese Zielkonflikte nicht gelöst oder abgeschwächt werden können, erschweren oder blockieren sie allfällige Reformen.

Stossrichtungen für eine bessere Erfüllung von Art. 104 und 104a BV	Wichtige Zielkonflikte bzw. potenzielle Reform-Blockaden
Breitere Definition von Landwirtschaft und landwirtschaftsnahen Aktivitäten	– Raumplanung: Gewährung zusätzlicher Aktivitäten der Kernlandwirtschaft und landwirtschaftsnaher Aktivitäten tangiert durch vermehrtes Bauen ausserhalb der Bauzone den Kulturlandschutz. – Wettbewerbspolitik: Zulassung zusätzlicher landwirtschaftsnaher Aktivitäten kann zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Gewerbebetrieben führen. – Landwirtschaftspolitik: Fokus auf bodenbewirtschaftende Betriebe wird durch zusätzliche bodenunabhängige Aktivitäten in Frage gestellt.
Mehr Freiheit zur Wahl der Organisations- und Rechtsform für Leistungserbringer	– Landwirtschaftspolitik: Freie Wahl ermöglicht die Umgehung der personenabhängigen Bedingungen für Direktzahlungen und Strukturverbesserungen. – Landwirtschaftspolitik: Der Fokus auf bäuerliche Betriebe ist gefährdet. – Bodenpolitik: Der Fokus auf Familienbetriebe (BGBB) ist gefährdet, freie Wahl ermöglicht die Umgehung der Bedingungen für den Zugang zum Bodenmarkt. – Bodenpolitik: Stärkung der Selbstbewirtschaftenden (Identität von Eigentümer/in und Bewirtschafter/in) gefährdet, steigender Spekulationsdruck auf landwirtschaftlichen Flächen möglich.
Mehr Möglichkeiten für Quereinsteigende	– Vgl. Organisations- und Rechtsform – Landwirtschafts- und Bodenpolitik: Bei Massnahmen gegen Betriebsauflösungen reduzieren sich das Wachstumspotenzial und damit die Wettbewerbsfähigkeit. – Bodenpolitik: Bei Aufgabe oder Lockerung des Selbstbewirtschaftungsprinzips besteht die Gefahr preistreibender Bodenspekulation. – Bodenpolitik: Bei Reduktion der familieninternen Privilegien steigen die Kosten für den familieninternen Einstieg.

Tabelle 25: Wichtige Zielkonflikte und potenzielle Blockaden im Zusammenhang mit Stossrichtungen für eine bessere Erfüllung von Art. 104 und 104a BV

Aus Sicht der Autoren bauen die relevanten Regulierungen in den drei Themenkomplexen «Quereinstieg in die Landwirtschaft», «Definition Landwirtschaft» sowie «Zusammenarbeits- und Organisationsformen» auf verschiedenen Paradigmen auf. Diese Paradigmen enthalten erhebliche Zielkonflikte, welche Veränderungen in der Regulierung im Agrarbereich blockieren können. Unter Paradigma wird dabei im nicht wertenden Sinne eine grundsätzliche Denkweise hinter den bestehenden Regulierungen verstanden, die in der Rechtsetzung und im Vollzug eine breite Wirkung entfaltet.

— **Paradigma Familienbetrieb (oder Paradigma Ertragswert):** Kern des Landwirtschafts- und Bodenrechts ist der bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betrieb, der innerhalb der Familie zu staatlich festgesetzten Vorzugskonditionen (Ertragswert) im Generationswechsel übergeben bzw. zugewiesen wird.

— **Paradigma Personenbezug**: Landwirtschaftsgesetz und bäuerliches Bodenrecht fokussieren auf personengebundene Regulierungen. Adressat der Gesetzgebung ist nicht der landwirtschaftliche Betrieb bzw. das Unternehmen, sondern der/die Bewirt-

schafter/in, der/die Erbe/in oder der/die Selbstbewirtschafter/in. Zur Durchsetzung dieses Prinzips müssen auch juristische Personen als Bedingung für die Förderung und für die Handhabung des Selbstbewirtschaftungsprinzips beim Bodenerwerb mehrere personengebundene Vorgaben sowie Anforderungen bzgl. Mehrheitsbeteiligung am Kapital und an den Stimmrechten erfüllen.

— **Paradigma Zonenkonformität:** Aktivitäten der Kernlandwirtschaft und die innere Aufstockung mit Limiten sind in der Landwirtschaftszone grundsätzlich zonenkonform, landwirtschaftsnahe Aktivitäten werden als Ausnahmen für landwirtschaftliche Gewerbe zugelassen.

— **Paradigma Selbstbewirtschaftung:** Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke ist ausserhalb der Familie nur für Selbstbewirtschaftende mit den notwendigen Fähigkeiten möglich.

5.2 Schlussfolgerungen zu punktuellen Optimierungen

Eine Erleichterung des Quereinstiegs, eine Verhinderung der Benachteiligung neuer Zusammenarbeits- und Organisationsformen sowie eine kohärentere Unterscheidung landwirtschaftlicher, landwirtschaftsnaher und nicht-landwirtschaftlicher Aktivitäten können teilweise durch punktuelle Optimierung der bestehenden Regulierungen erreicht werden. Allgemein bestehen dabei vier Ansatzpunkte:

— Abbau von punktuellen Hürden und Einschränkungen, welche den Quereinstieg und die Etablierung von neuen Zusammenarbeits- und Organisationsformen behindern

— Durchsetzung der bestehenden Regulierungen und kantonsübergreifende Vereinheitlichung des Vollzugs im bäuerlichen Bodenrecht mit Orientierung an der «guten Praxis» im Sinne der vorliegenden Fragestellungen

— Förderung der Transparenz, insbesondere beim Freihand-Bodenmarkt und beim Pachtmarkt

— Überprüfung und punktuelle Verbesserung der Kohärenz von Definitionen in den verschiedenen Rechtsbereichen

Im Bereich des Quereinstiegs steht bei den punktuellen Optimierungen der Zugang über weniger Betriebsauflösungen und eine gezielte Unterstützung von Betriebsübernahmen über dem Ertragswert im Vordergrund. Bei den Zusammenarbeits- und Organisationsformen kann eine Flexibilisierung erreicht werden, indem die gemäss Bodenrecht vorgegebene Mehrheitsbeteiligung als Minimalvorgabe von 51 % vollzogen und mit der Praxis beim Anspruch auf Direktzahlungen und Strukturverbesserungsmassnahmen vereinheitlicht wird. In der folgenden Tabelle sind einzelne Optimierungsmöglichkeiten stichwortartig aufgeführt, weitere Hinweise finden sich in Kapitel 3.

Erleichterung des Quereinstiegs	
	Allgemeine Hinweise: – Schaffen eines Bewusstseins für die Situation von Quereinsteigenden bei verantwortlichen Stellen in Praxis und im Vollzug, Unterstützung mit Fachaustausch, Identifikation von best practice Beispielen, allenfalls anpassen von Reglementen/Weisungen oder Verordnungen – Mit einer breiter verankerten Option eines Quereinstiegs (auch bei Verkäufern/innen und Verpachtenden) können auch ohne Änderungen der Regulierungen häufiger Lösungen zugunsten von Quereinsteigenden resultieren.
	Mit dem Ziel, durch weniger Betriebsauflösungen ein grösseres Angebot für Quereinsteigende zu schaffen, sind die folgenden Massnahmen zu prüfen: – Einschränkung der Realteilung von Gewerben zur strukturellen Verbesserungen anderer Gewerbe, unter anderem durch höhere Anforderungen an die Arrondierung – Beschränkung der erstmaligen, parzellenweisen Verpachtung auf Pächter in einem engen Umkreis – Aufhebung bzw. weniger restriktive Formulierung der Preisbegrenzung und damit Reduktion des heutigen, wirtschaftlichen Vorteils eines parzellenweisen Verkaufs – Aufhebung bzw. weniger restriktive Formulierung der Pachtzinsbegrenzung für ganze Betriebe und damit Reduktion des heutigen, wirtschaftlichen Vorteils einer parzellenweisen Verpachtung – Bessere Unterstützung der potenziellen Veräusserer oder Verpächter durch Informations- und Beratungsangebote, durch flexiblere Lösungen für die AHV (Behandlung von Verkaufserlösen)
	Mit dem Ziel, den Quereinstieg finanziell und organisatorisch zu unterstützen, sind die folgenden Massnahmen zu prüfen: – Koordination Agrarrecht und Steuerrecht aus Sicht des Quereinstiegs (und Ausstiegs) überprüfen – Einfachere und vereinheitlichte Finanzierung von Betriebskäufen über dem Ertragswert (z.B. längere Amortisationsdauer für Starthilfe, zusätzliche Starthilfe, Erhöhung bzw. einfachere Überschreitung oder Aufhebung der Belastungsgrenze – Erleichterung des Verkaufs an Bodenfonds und Stiftungen, welche eine langfristige Verpachtung garantieren (insbesondere auch von Betrieben, welche bisher durch Verkäufer selbst bewirtschaftet wurden), vgl. dazu auch internationale Beispiele wie die französischen Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). – Einheitlichere und klarere Bedingungen für die Berechnung der Tragbarkeit – Allgemein Stärkung der Pacht als Einstiegsmöglichkeit
	Verbesserung der Marktfunktion und Markttransparenz – Höchstpreisbestimmung für Gewerbe schweizweit durch klare, einheitliche Regelung durchsetzen – Förderung der Markttransparenz (z.B. durch Publikation der Transaktionen und Höchstpreisberechnungen)
	Weitere Hinweise in Kapitel 3.2
Kohärentere Definition Landwirtschaft	
	Bodenbewirtschaftung: – Bodenunabhängige Produktion und innere Aufstockung einheitlich für verschiedene Nahrungs- und Futtermittel definieren: dies kann sowohl eine Ausweitung auf beispielsweise Aquakultur als auch eine stärkere Einschränkung der bodenunabhängigen Schweine- und Geflügelhaltung beinhalten. – Überbetriebliche Betrachtung der bodenunabhängigen Produktion prüfen, das heisst Spezialisierung und Arbeitsteilung ermöglichen und gleichzeitig raumplanerische Zielerreichung sicherstellen. Ausnahmebewilligungen für Bauen ausserhalb Bauzone: – Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten: Angleichung der engeren Auslegung in der Raumplanungsverordnung RPV und der breiteren Auslegung in der landwirtschaftlichen Begriffsverordnung LBV – Möglichkeit für Nebenbetriebe «ohne engen Bezug» streichen (ist im Rahmen der RPG 2 Revision vorgesehen) Direktzahlungsberechtigung, SAK-Berechnung: – Breitere Ausnahmen von Ausbildungsanforderung für Betriebe mit spezifischer Spezialisierung – Ausnahmen von den minimalen 0.2 SAK für Direktzahlungsberechtigung bei äquivalentem Arbeitseinsatz in Betriebszweigen, die via SAK-System nicht erfasst sind – SAK-Zuschlag für selbstproduzierte Erzeugnisse wird unabhängig vom Anteil der betriebsfremden Erzeugnisse angerechnet (auch bei mehr als 50 % betriebsfremder Erzeugnisse) – Ausnahmen von den 50% betriebseigenen Arbeitskräften, z.B. wenn die Beschäftigung betriebsfremder Arbeitskräfte integrativer Teil des Betriebskonzeptes darstellt – Einheitliche Berechnung in LBV und BVV
	Weitere Hinweise in Kapitel 3.3

Verbesserter Zugang für verschiedene Zusammenarbeits- und Organisationsformen	
	Juristische Personen: – Vereinheitlichung der Anforderungen an die Mehrheitsbeteiligung für "landwirtschaftliche AG/GmbH" zwischen den Anwendungsbereichen Bodenrecht, Direktzahlungen und Strukturverbesserungen (BGBB, DZV und SVV).
	Weitere Hinweise in Kapitel 3.4

Tabelle 26: Ansatzpunkte für punktuelle Optimierungen

5.3 Schlussfolgerungen zu paradigmatischen Anpassungen

Wenn punktuelle Optimierungen als nicht ausreichend eingeschätzt werden, um die erwähnten Potenziale für eine bessere Erfüllung des Verfassungsauftrags von Art. 104 und 104a BV zu realisieren, sind grundsätzliche Reformen auf paradigmatischer Ebene zu prüfen. In den folgenden Kapiteln werden für die vier identifizierten Paradigmen die aktuellen Wirkungen beschrieben und die zentralen Vorteile eines Paradigmenwechsels skizziert und kritisch reflektiert.

5.3.1 Paradigma Familienbetrieb: Überprüfung des staatlich privilegierten Einstiegs

Ein zentrales Paradigma des Landwirtschafts- und des bäuerlichen Bodenrechts besteht darin, dass der bodenbewirtschaftende, bäuerliche Betrieb im Generationswechsel innerhalb der Familie zu staatlich festgesetzten Vorzugskonditionen, dem Ertragswert, übergeben bzw. zugewiesen wird (wenn die Mindestgrösse eines landwirtschaftlichen Gewerbes erreicht wird). Dieses Paradigma beinhaltet Vorrechte hauptsächlich auf den folgenden zwei Ebenen:

a) Familienpolitisch begründete Privilegierung direkter Nachkommen und Verwandter gegenüber aussenstehenden Dritten (verbunden mit einer Einschränkung der Verfügungsfreiheit aktueller Bewirtschafter/innen bzw. Eigentümerschaft).

b) Agrarpolitisch und betriebswirtschaftlich begründeter Anspruch der Übernahme eines landwirtschaftlichen Gewerbes zum Ertragswert (verbunden mit einer Einschränkung der Vermögenswerte der aktiven Generation bzw. deren Altersvorsorge und der Vermögenswerte der Miterben; in vielen liegen die Ertragswerte bei rund der Hälfte der betriebswirtschaftlich begründeten Buchwerte).

Die zentralen Nachteile der heutigen Regulierung im Kontext der vorliegenden Fragestellung bestehen in folgenden Punkten:

— Es bestehen Einstiegsanreize für familieninterne Nachfolger/innen und folglich weniger Möglichkeiten für familienexterne Quereinsteigende.

— Es bestehen Selektionsmechanismen für den Einstieg aufgrund der Verwandtschaft anstelle eines Ideenwettbewerbs zwischen unternehmerisch unterschiedlichen Konzepten.

Aus Sicht des Verfassungsauftrags in Art. 104 und 104a BV, einer auf den Markt ausgerichteten Land und Ernährungswirtschaft und des allgemeinen Grundsatzes, dass die Erbringung staatlicher Leistungen Effizienzkriterien zu genügen hat, sowie unter Berücksichtigung der vorliegenden Fragestellungen (Förderung des Quereinstiegs, verbesserte Erfüllung des Verfassungsauftrags) kann eine Aufhebung oder Abschwächung der familienpolitischen Privilegien Vorteile bringen. Bei Wegfall der unter a) und b) genannten Anreize, die je nach Betrachtungsweise als Fehlanreize betrachtet werden können, sind insbesondere folgende Vorteile zu erwarten:

— Tiefere Übernahmeraten innerhalb der Familie mit mehr Möglichkeiten für Quereinsteigende.

— Höheres Angebot auf dem Freihand- und Pachtmarkt, erhöhte Liquidität auf diesen Märkten und damit potenziell sinkende Einstiegskosten für Quereinsteigende (bei eher höheren mittleren Einstiegskosten für Übernahmen innerhalb der Familie).

— Stärkere Gewichtung unternehmerischer und wirtschaftlicher Überlegungen bzw. stärkerer Wettbewerb unterschiedlicher Konzepte beim Einstieg in die Landwirtschaft.

— Grosses Vereinfachungspotenzial bei Gesetzgebung und Vollzug mit Stärkung der unternehmerischen Verantwortung und unternehmerischen Handlungsspielräume (insbesondere durch Wegfall der Zuweisung zum Ertragswert und damit im Wesentlichen auch Wegfall der Unterscheidung von landwirtschaftlichen Gewerben und Kleinbetrieben).

— Verbesserung der Altersvorsorge der abtretenden Generation.

Eine Aufhebung oder Abschwächung der familienpolitischen Privilegien gefährdet das Konzepts des bäuerlichen Betriebs nicht grundsätzlich, weil die Übernahme bzw. Übergabe auch ohne staatliche Privilegien weiterhin vorwiegend innerhalb der Familien erfolgen dürfte, so wie dies heute beim Generationswechsel bei Landwirtschaftsbetrieben unter der Gewerbegrenze oder in nichtlandwirtschaftlichen Familienbetrieben der Fall ist.

Eine vertiefte Diskussion einzelner Massnahmen und möglicher Vor- und Nachteile findet sich in Kapitel 3.2.

5.3.2 Paradigma Personenbezug: Leistungsorientierung als Alternative

Das Landwirtschafts- und das bäuerliche Bodenrecht zeichnen sich durch einen sehr engen Personenbezug aus. Die Förderung im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes ist ebenso wie die im Bodenrecht für den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken zentrale Bedingung der Selbstbewirtschaftung an persönliche Voraussetzungen bzw. an natürliche Personen gebunden. Dieses Paradigma steht in enger Verbindung mit dem im vorhergehenden Abschnitt diskutierten Paradigma zum Familienbetrieb. In Verbindung zu den personengebundenen Regulierungen schränkt zudem die heutige, integrale Betriebsdefinition – als Einheit von Land, Gebäuden und Einrichtungen und

pflanzlichen oder tierischen Produktionsaktivitäten – innovative Modelle der landwirtschaftlichen Produktion ein.

Die zentralen Nachteile der heutigen Regulierung im Kontext der vorliegenden Fragestellung bestehen in folgenden Punkten:

— Einschränkung des unternehmerischen Handlungsspielraums, insbesondere bezüglich der Organisation und Wahl der Rechts- und Betriebsform, der Finanzierung von Investitionen sowie der Absicherung unternehmerischer Risiken.

— Selektionsmechanismen bezüglich Personen anstelle einer Fokussierung auf effiziente und/oder innovative Leistungserbringer.

— Mit der These, dass geeignete Bewirtschaftende «automatisch» die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen, geht eine Vernachlässigung der Leistungsdefinition und Leistungsmessung einher.

— Hoher Regulierungsbedarf zur Verhinderung von Umgehungen und damit verbunden hoher Vollzugsaufwand (z.B. Altersgrenze für Direktzahlungen oder juristische Konstrukte für Erwerbsbewilligungen).

Ein wesentlicher Hebel zur besseren Erreichung der Ziele gemäss Art. 104 und 104a BV besteht a) in einer rechtlichen Gleichbehandlung aller Akteure und einem offenen Zugang für mögliche Leistungserbringer zum Sektor, unabhängig von deren Rechts- und Betriebsform und -organisation. Speziell wäre dabei das Selbstbewirtschaftungsprinzip konsequent, das heisst ohne Rückgriff auf personenbezogene Beteiligungsanforderungen, auf juristische Personen auszuweiten. In der Konsequenz sind die Regulierungen des Landwirtschafts- und Bodenrechts b) auf Leistungen oder Aktivitäten auszurichten, und nicht auf natürliche Personen, welche verschiedene Voraussetzungen wie Alter oder Ausbildung erfüllen müssen.

Ein offener Zugang zum Sektor und eine leistungsorientierte Regulierung anstelle der personenbezogenen sind mit folgenden Vorteilen verbunden:

— Die Betriebe bzw. Akteure/innen sind frei in der Wahl der Rechtsform («Rechtsformfreiheit»), neben den bekannten Organisations- und Zusammenarbeitsformen können sich auch neue bzw. populärer werdende Betriebsformen wie z.B. Produzenten/innen-Genossenschaften oder Produzenten/innen-Konsumenten/innen-Organisationen, welche im Bereich der Primärproduktion tätig sind, etablieren.

— Akteure/innen, die gemäss heutiger Definitionen keinen Betrieb führen (z.B. Spezialkulturbetrieb ohne Betriebszentrum, Produzentengenossenschaft mit Gemüseproduktion auf Pachtland), können als Leistungserbringer anerkannt und gemäss Landwirtschaftsgesetz gefördert werden.

— Es erfolgt eine stärkere Gewichtung unternehmerischer und wirtschaftlicher Überlegungen sowie eine Stärkung der Innovationskraft in der Kernlandwirtschaft, in der Erbringung der multifunktionalen Leistungen sowie in landwirtschaftsnahen Bereichen.

- Eine bessere Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt für Produkte der Kernlandwirtschaft und damit verbunden eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und effizientere Erbringung der multifunktionalen Leistungen werden möglich.
- Es besteht ein grosses Vereinfachungspotenzial bei Gesetzgebung und Vollzug mit gleichzeitiger Stärkung der unternehmerischen Verantwortung und Handlungsspielräume. Wenn sich die Regulierung auf Definition und Kontrolle der erforderlichen bzw. erbrachten Leistungen konzentriert, besteht damit gleichzeitig ein wesentlicher Hebel, die aktuellen Defizite bei der Leistungserbringung (z.B. bei Umweltzielen) direkt zu adressieren. Vom Leistungserbringer ist demgegenüber bei einem Paradigmenwechsel im Wesentlichen nur die eindeutige Identifikation erforderlich, die rechtliche Form ist frei wählbar, Kriterien wie Ausbildung oder Alter, Anteil der von der Bewirtschafterfamilie und deren Angestellten erbrachten Arbeit usw. sind nicht relevant.

Eine vertiefte Diskussion einzelner Massnahmen und möglicher Vor- und Nachteile findet sich in Kapitel 3.4.

5.3.3 Paradigma Zonenkonformität: Raumplanerische Entkoppelung mit kohärenter Definition der Bodenabhängigkeit

Die Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet und damit verbunden die Begrenzung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone ist eine grundlegende Zielsetzung der Raumplanung. Aus dieser Sicht ist das Wirtschaften, Wohnen und Bauen in der Landwirtschaftszone ein Privileg. Die paradigmatische Verknüpfung von Raumplanung und Landwirtschaft besteht darin, dass jede Vermehrung dieser Privilegien, sei es durch mehr Möglichkeiten der bereits aktiven Landwirte/innen oder durch die Erweiterung des Kreises der Privilegierten, dem Ziel der Begrenzung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone zuwiderläuft.

Die zentralen Nachteile dieses Paradigmas im Kontext der vorliegenden Fragestellung bestehen folglich darin:

- Kernlandwirtschaft (die grundsätzlich in der Landwirtschaftszone als zonenkonform gilt) wird im Landwirtschaftsgesetz aus raumplanerischen Überlegungen möglichst eng definiert.
- Bodenunabhängige, landwirtschaftliche Tätigkeiten sind eng definiert bzw. ein Bezug zur bodenabhängigen Produktion wird mittels Limiten sichergestellt.
- Landwirtschaftsnahe Tätigkeiten (raumplanerisch: «nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe mit engem sachlichem Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe» sind eng definiert und auf grössere Betriebe (landwirtschaftliche Gewerbe) begrenzt, zudem wird verlangt, dass diese Tätigkeiten gegenüber der Kernlandwirtschaft untergeordnet bleiben.
- Eine kohärente Definition der Sachverhalte wird erschwert durch die entgegengesetzten Interessen und deren Regelung in mehreren Rechtsbereichen (LwG, RPG, BGBB).

Aus Sicht einer auf den Markt ausgerichteten, wettbewerbsfähigen Land und Ernährungswirtschaft (Art. 104 und 104a BV), wirken diese Einschränkungen blockierend. Innovationen im Bereich der Primärproduktion können gebremst werden und eine Erweiterung der Wertschöpfungsbasis durch landwirtschaftsnahe Tätigkeiten wird erschwert.

Mit einer Auflösung der paradigmatischen Verknüpfung von Raumplanung und Landwirtschaft und einer Entkoppelung der unterschiedlichen Ziele könnten beide Regulierungsbereiche an Handlungsspielraum gewinnen. Zentral für diese Entkoppelung sind zwei Stossrichtungen:

a) Kohärente Behandlung bodenunabhängiger Produktionszweige. Dabei bestehen zwei Optionen: In Option 1 können bodenunabhängige Produktionszweige explizit als nicht zonenkonform definiert werden (inkl. Schweine und Geflügelproduktion). Gemäss Option 2 können alle bodenunabhängigen Produktionszweige der Primärproduktion (Nahrungsmittel oder Futtermittel) einheitlich als zonenkonform definiert werden (inkl. Fische, Insekten usw.).

b) Die raumplanerischen Ziele in der Landwirtschaftszone mit direkten raumplanerischen Instrumenten verfolgen (statt über die Definition von Landwirtschaft).

Stossrichtung a:

— Die Option 1 mit einer sehr engen Definition der in der Landwirtschaftszone zonenkonformen Aktivitäten führt potenziell zu einer Verschiebung von bodenunabhängigen Produktionsaktivitäten in die Bauzone oder in eine Speziallandwirtschaftszone nach Art. 16a Abs. 3 RPG. Zu erwähnen ist hierzu, dass mit der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2, Stand Vernehmlassung 21. Juni 2017) Vorschläge in Richtung einer klareren Zuweisung von bodenunabhängigen Produktionszweigen in Speziallandwirtschaftszonen vorliegen. Unabhängig von einer Verschiebung könnten bodenunabhängige Aktivitäten nach Landwirtschaftsgesetz gefördert werden. Die explizite Unterscheidung zwischen bodenabhängigen und -unabhängigen Aktivitäten erlaubt es, die Landwirtschaft unabhängig von raumplanerischen «Bedenken» zeitgemäss und flexibel zu definieren. Umgekehrt wären zum Beispiel angelehnt an den Begriff Primärproduktion auch bodenunabhängige Erzeugnisse wie Aquakultur oder Insektenproduktion in die Landwirtschaftsgesetzgebung einzuschliessen. Damit kann eine kohärentere Definition von «bodenunabhängig» geschaffen werden (Schweine- und Geflügelhaltung unterscheidet sich im Grundsatz nicht von der Fischzucht, Pilzzucht in Gebäuden oder Insektenproduktion)..

— Option 2 mit einer sehr breiten Definition, aber ebenfalls kohärenten Definition der Kernlandwirtschaft erfordert spezifische raumplanerische Instrumente zur Begrenzung der Bautätigkeit in der Landwirtschaftszone und zur Sicherung des Kulturlandschutzes (vgl. Stossrichtung b). Die 2017 in der Vernehmlassung zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) vorgeschlagene Möglichkeit, nicht mehr benötigte landwirt-

schaftliche Bauten zur Haltung von Fischen, Insekten usw. als Basis für die Nahrungsmittelproduktion geht in Richtung der Option 2 mit einer zonenkonformen Primärproduktion (Nahrungsmittel oder Futtermittel).

Stossrichtung b:

— Das raumplanerische Instrumentarium gemäss Stossrichtung b) könnte auf folgenden Ansätzen beruhen: Absoluter Kulturlandschutz analog zum Waldgesetz; direkte Begrenzung der Bautätigkeit/Bauvolumen mit regionalisierten Zielen (z.B. auf Ebene kantonaler Richtplanung) und darauf gestützten Quoten; Steuerung der Bautätigkeit mit Lenkungsabgaben, der Ausgabe von begrenzenden Zertifikaten, in Kombination mit Rückbaumassnahmen; Baubewilligungen auf Zeit usw. Mit einer geeigneten, direkten Steuerung der Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen könnten gleichzeitig die baulichen Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen Akteuren einbezogen werden. Dies ist zunehmend wichtig, denn mit der Halbierung der Betriebszahl in den letzten 30 Jahren und der zunehmenden Abparzellierung von ehemaligen Hofgebäuden verliert die Steuerung der Bautätigkeit durch die Definition der Landwirtschaft an Wirkung zur Erreichung der raumplanerischen Ziele. Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) sieht teilweise Massnahmen wie z.B. einen Planungs- und Kompensationsansatz gemäss Stossrichtung b vor.

— Für die Zielsetzung, das Bauen ausserhalb der Bauzone wirksamer zu begrenzen als in den letzten Jahrzehnten, dürfte es auch sinnvoll sein, die neuen Steuerungsinstrumente auch auf nichtlandwirtschaftliche Akteure/innen zu beziehen.

Ein weiterer Effekt dieser Entkoppelung könnte in starken Vereinfachungen durch eine Reduktion betriebsgrössenabhängiger Regulierungen bestehen, wenn beispielsweise Baubewilligungen nicht mehr vom Erreichen der Gewerbegrenze abhängig sind.

Eine vertiefte Diskussion einzelner Massnahmen und möglicher Vor- und Nachteile findet sich in Kapitel 3.3.

5.3.4 Paradigma Selbstbewirtschaftung: Freier Zugang zu Boden mit direkten Spekulationsbremsen

Eine Erwerbsbewilligung für landwirtschaftliche Grundstücke erhält im Grundsatz nur ein/e Selbstbewirtschafter/in. Die zentralen Nachteile im Kontext der vorliegenden Fragestellung bestehen in folgenden Punkten:

— Juristische Personen ohne eine Mehrheitsbeteiligung natürlicher Personen, die als solche die Bedingungen als Selbstbewirtschafter/in erfüllen, können keinen Boden erwerben.

— Andere Organisationsformen wie beispielsweise ein Unternehmer oder eine Personengruppe mit Geschäftsidee und Kapital, der/die mit Angestellten einen Betrieb oder Flächen bewirtschaften will, kann weder Betrieb noch Flächen erwerben.

— Die angestrebte Identität von Bewirtschaftung und Eigentum kann auch mit dem aktuell sehr restriktiven Zugang und der Beschränkung des Erwerbs auf Selbstbewirtschafter/innen nicht gewährleistet werden. Durch die Betriebsaufgabe und Vererbung gelangen jährlich umfangreiche Flächen in die Hand von Nicht-Selbstbewirtschaftenden, die via Pacht bewirtschaftet werden. Wichtig für die relativ stabile Quote des Eigenlandanteils von 54 % (vgl. Figur 6) ist, dass regelmässig (Pacht-)Grundstücke von Selbstbewirtschaftenden erworben werden. Dieser Vorgang setzt einen funktionierenden Markt mit einer zahlungsbereiten und zahlungsfähigen Käuferschaft voraus. Inwiefern das gesetzliche Selbstbewirtschaftungsprinzip dabei eine entscheidende Rolle spielt, ist nicht bekannt.

Aus Sicht des Verfassungsauftrags in Art. 104 und 104a BV, einer auf den Markt ausgerichteten, wettbewerbsfähigen Land und Ernährungswirtschaft, wirkt die Einschränkung des Landerwerbs auf Selbstbewirtschaftende, natürliche Personen als blockierende, Innovationen bremsende Auflage. Zur Aufhebung dieser Einschränkung sind zwei Ansätze denkbar:

a) Einschränkung indirekt lösen durch die Aufhebung oder Relativierung des Personenbezugs und einer breiten Definition der Selbstbewirtschaftung für juristische Personen (vgl. Kapitel 5.3.2)

b) Paradigma vollständig aufheben durch den Ersatz des Selbstbewirtschaftungsprinzips mit gezielten, direkten Massnahmen gegen gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenmarktes. Zu diesen Entwicklungen gehören die Spekulation auf Wertsteigerung oder der Bodenkauf als reine Kapitalanlage. Mögliche direkte Massnahmen sind Haltepflichten oder eine Mehrwertabschöpfung bzw. eine spezifische Form landwirtschaftlicher Grundstückgewinnsteuern, Bewirtschaftungs- und Duldungspflichten, Einschränkungen für ausländische Personen (im Rahmen einer angepassten Lex Koller) usw.

Ein offener Zugang für den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke im Sinne der Ansätze a) oder b) wäre mit folgenden Vorteilen verbunden:

— Auch juristische Personen oder andere Organisations- und Zusammenarbeitsformen wie z.B. Produzentengenossenschaften können Boden erwerben. Damit kann eine Stärkung der Innovationskraft verbunden sein. Eine bessere Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt und damit verbunden eine höhere Wettbewerbsfähigkeit und effizientere Erbringung der multifunktionalen Leistungen wird möglich.

— Der Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftsfreiheit mit dem expliziten freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ist vollumfänglich gewährleistet.

— Es besteht ein grosses Vereinfachungspotenzial bei Gesetzgebung und Vollzug, weil die Überprüfung der Selbstbewirtschaftung und das Verhindern aller Umgehungsmöglichkeiten wegfallen.

Eine vertiefte Diskussion einzelner Massnahmen und möglicher Vor- und Nachteile findet sich in Kapitel 3.2.

5.4 Empfehlungen

Die nachstehenden Empfehlungen zeigen den Handlungsbedarf und eine mögliche Vorgehensweise aus Sicht der Autoren auf. Als zentrale Grundlage der Empfehlungen werden zunächst die bei mehreren paradigmatischen Veränderungen als gemeinsam identifizierten Hintergründe erläutert. Anschliessend erfolgt eine Charakterisierung der vorgeschlagenen Anpassungen aufgrund von erwarteten Wirkungen und der politischen Machbarkeit. Die abschliessenden Empfehlungen für das weitere Vorgehen bauen darauf auf.

5.4.1 Grundsätzliche Feststellungen zu paradigmatischen Anpassungen

Die nachstehenden Empfehlungen orientieren sich primär an den Kernfragen der vorliegenden Studie, das heisst an den aus Art. 104 und 104a der Bundesverfassung abgeleiteten Kriterien, wie sie in der Nutzwertanalyse in Kapitel 4.4 erläutert werden. Dabei besteht einerseits ein enger Bezug zu den Themenbereichen des Quereinstiegs, der Organisations- und Zusammenarbeitsformen und der Kohärenz der Definitionen in der Landwirtschaft. Andererseits werden auch die übergeordneten und in der Nutzwertanalyse hoch gewichteten Ziele des unternehmerischen Handelns berücksichtigt und umsetzungsorientierte Aspekte wie die zeitliche und politische Machbarkeit beleuchtet.

Zunächst sind aus der Diskussion möglicher paradigmatischer Anpassungen in der Agrargesetzgebung folgende Überlegungen festzuhalten:

1. *Direkte Massnahmen mit überprüfbaren Wirkungen anstelle komplexer Geflechte von Haupt- und Nebenwirkungen.*

   Die verschiedenen Alternativen zu den erwähnten Paradigmen haben trotz der grossen thematischen Breite einen gemeinsamen Kern: Eine Regulierung mit direkter Adressierung einer gesellschaftlichen Zielsetzung ist einer indirekten Regulierung vorzuziehen.

   Die These wird durch folgende Beispiele konkretisiert:

   - Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen können mit einer direkten Definition der Leistungen wirksamer und effizienter erreicht werden, als mit der indirekten Bezeichnung der «bäuerlichen Betriebe» als Leistungserbringer, welche mehrere problematische Nebenwirkungen mit sich bringt.
   - Bauen ausserhalb der Bauzone kann mit Beschränkung des Bauens und Rückbauvorschriften wirksamer und mit weniger Nebenwirkungen gesteuert werden, als mit der Definition von «landwirtschaftlich», «landwirtschaftsnahe», «Kernlandwirtschaft», «längerfristig existenzfähig» usw.

- Die Spekulation mit landwirtschaftlichem Boden kann mit Instrumenten, welche die Spekulation uninteressant machen, wirksamer und mit weniger Nebenwirkungen verhindert werden, als mit der Beschränkung des Bodenerwerbs auf Selbstbewirtschafter/innen.

Im Gegensatz zu diesen Thesen sind aus die Sicht der Autoren die aktuellen Regulierungen als ein komplexes Geflecht mit Haupt- und Nebenwirkungen zu sehen, wobei ein hoher Anteil der Komplexität daraus resultiert, Umgehungsmöglichkeiten und unerwünschten Nebenwirkungen zu verhindern.

2. *Würdigung der unterschiedlichen geschichtlichen Kontexte der Regulierungen und Prüfung allfälliger Anpassungen von Zielen und Massnahmen an die aktuellen Herausforderungen*

   Das bäuerliche Bodenrecht hat seine Wurzeln im frühen 20. Jahrhundert, wesentliche Teile atmen noch heute den Geist der 1950er und 1960er Jahre mit dem Anspruch, dass ein «gesunder Bauernstand» dem Wohle der ganzen Gesellschaft dient und dass die bäuerlichen Familien vor den negativen Auswirkungen der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung im Umfeld der Landwirtschaft geschützt werden müssen.

   Das Raumplanungsrecht stammt aus den 1970er Jahren mit dem zentralen Anspruch, mit der begrenzten Fläche eine geordnete Besiedlung zu erreichen und das Kulturland zu schützen. Die grossen Wellen der Einzonungen der 1970er bis 1990er Jahre sind Geschichte, die innere Verdichtung als Maxime ist heute breit akzeptiert.

   Das Landwirtschaftsrecht schliesslich hat mit der Verankerung der Multifunktionalität im Verfassungsauftrag und einer starken Verlagerung der Stützung auf Direktzahlungen seine Basis in den 1990er Jahren, mit verschiedenen Reformetappen in den letzten 20 Jahren ist der Grundsatz der Wirkungsorientierung zunehmend stärker umgesetzt worden.

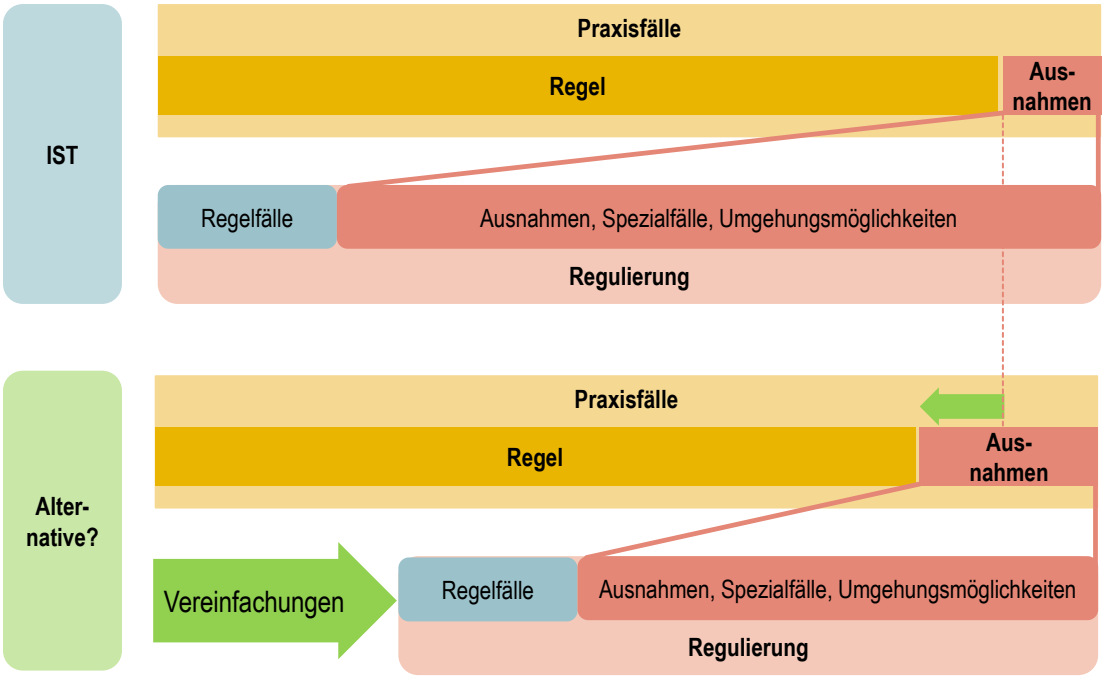
   Auch wenn diese Einordnungen teilweise über die Fragestellung der vorliegenden Arbeit hinausgehen, sind aus Sicht der Autoren paradigmatische Anpassungen und die nachstehenden Empfehlungen immer auch daran zu messen, ob sie einen Beitrag dazu leisten, die verschiedenen Regulierungsbereiche an den Herausforderungen des frühen 21. Jahrhunderts auszurichten. Als Ausgangspunkt ist dabei insbesondere zu klären, ob die ursprünglich angestrebten Ziele im aktuellen und zukünftigen Umfeld der Landwirtschaft noch relevant sind.

3. *Beachten des Verhältnisses von Regel und Ausnahmen*

   Jede Regel muss in der Praxis Ausnahmen zulassen bzw. lässt solche zu. Zwei Beispiele:

   - Die Grundregel der verfassungsmässigen Beschränkung der Förderung auf bodenbewirtschaftende Betriebe lässt in der Praxis auch die Unterstützung von spezialisierten Schweinhaltungsbetrieben, kleingewerblichen Käsereien oder der Pilzproduktion zu.
   - Die Grundregel, dass nur Selbstbewirtschafter/innen Boden erwerben können, wird für Verpächter, öffentliche Körperschaften, Verwandte und weitere Gruppen aus nachvollziehbaren Gründen gelockert.

Bei der Aufhebung oder Anpassung von Paradigmen handelt es sich zwar oft um eine vollständige Abkehr von einem bestehenden System, in der Praxis wird jedoch vielleicht nur die Häufigkeit der Ausnahmen von 5 % auf 10 % verdoppelt (was für die Betroffenen eine grosse Veränderung bedeutet). Die Regel wird in keiner Weise in Frage gestellt, wenn statt 95 % noch 90 % der Fälle dem Grundsatz entsprechen.
Zu beachten ist, dass ein grosser Teil einer Regulierung oft «nur» dazu dient, die Spezialfälle zu behandeln bzw. die Zahl der Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten gering zu halten. Paradigmenwechsel können folglich erhebliche Potenziale für Vereinfachungen bergen. Umgekehrt ist festzuhalten, dass solche Wechsel neue Regulierungen nach sich ziehen können, welche im Vollzug ebenfalls Aufwände verursachen.

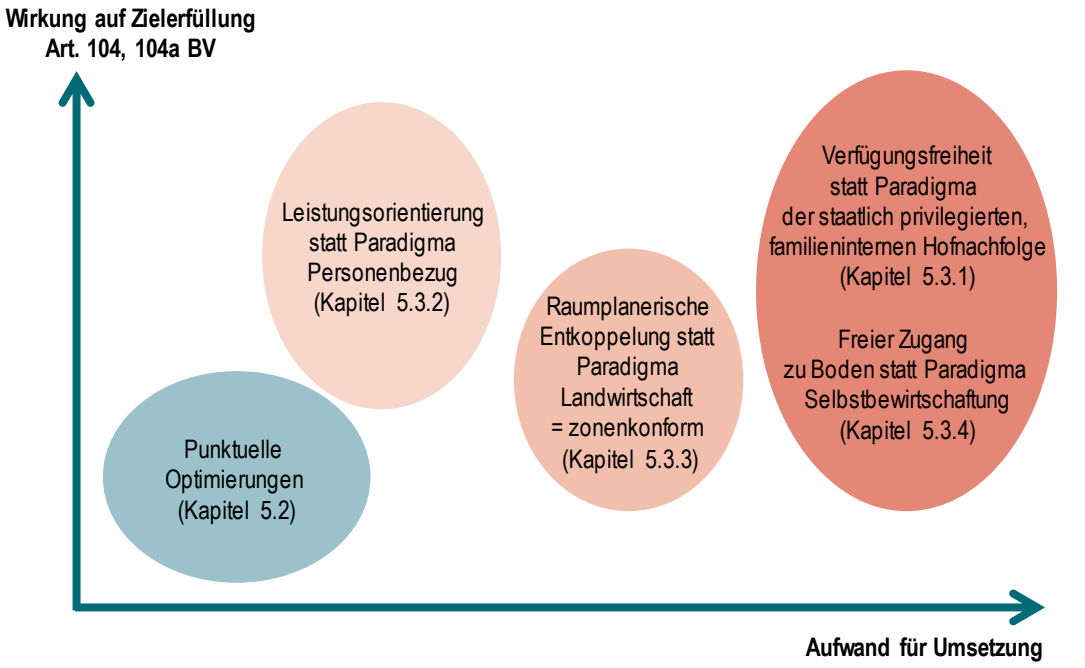


econcept – Flury & Giuliani

Figur 17: Verhältnis von Regeln und Ausnahmen

5.4.2 Charakterisierung der vorgeschlagenen Regulierungsänderungen

In der folgenden Darstellung wird für die in den Schlussfolgerungen aufgeführten Regulierungsänderungen eine Charakterisierung nach zwei Dimensionen vorgenommen. Die Y-Achse stellt die potenzielle Wirkung auf die Zielerreichung gemäss Art. 104 und 104a BV dar, die X-Achse beurteilt den Aufwand für die Umsetzung. Dieser Aufwand wird neben der Frage, auf welcher Ebene rechtliche Anpassungen notwendig sind, auch durch Aspekte der Akzeptanz und der politischen Machbarkeit und damit indirekt auch durch die mit einer Umsetzung verbundenen Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen beeinflusst.



econcept – Flury & Giuliani

Figur 18: Charakterisierung der vorgeschlagenen Regulierungsänderungen

Den Massnahmen zur punktuellen Optimierung (Kapitel 5.2) wird eine insgesamt und im Quervergleich hohe Machbarkeit zugewiesen, da es sich primär um Optimierungen im Vollzug und Anpassungen auf Verordnungsebene handelt und damit der Aufwand für die Umsetzung eher gering ist. Hingegen ist aus Sicht der Autoren zu erwarten, dass die Wirksamkeit bezüglich einer verbesserten Zielerreichung insgesamt begrenzt ist. Dies gilt speziell für den Themenbereich der Organisations- und Zusammenarbeitsformen.

Massnahmen zur Reduktion der personenbezogenen Regulierung (Kapitel 5.3.2) werden mit einer einem relativ tiefen Umsetzungsaufwand und einer potenziell hohen bis sehr hohen Wirkung eingestuft.

Etwas kritischer werden der Aufwand und damit die Machbarkeit der raumplanerischen Entkopplung (Kapitel 5.3.3) beurteilt, was unter anderem auf die erheblichen Unsicherheiten bezüglich möglicher Ausgestaltungen und Auswirkungen zurückzuführen ist. Als potenziell hoch wird jedoch die mögliche Verbesserung der politischen Zielerreichung betrachtet, wenn die raumplanerisch begründeten Bedenken bzw. Einschränkungen deutlich reduziert werden könnten.

Eine Aufhebung des familienpolitischen Paradigmas (Kapitel 5.3.1) ist mit einem hohen Umsetzungsaufwand verbunden, Akzeptanz und Machbarkeit werden zurückhaltend beurteilt. Auch zur potenziellen Wirkung besteht eine gewisse Unsicherheit, insbesondere, weil die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen nach heutigem Wissensstand ein breites Spektrum umfassen. Die entstehende neue Dynamik bei innerfamiliären Betriebsübernahmen und Quereinsteigenden mit stark veränderten Motivationen und Selektionsmechanismen birgt aus Sicht der Autoren ein nicht zu unterschätzendes Potenzial bzgl. Marktaus-

richtung, Wettbewerbsfähigkeit, unternehmerischer Entfaltung der Betriebe und Innovationstätigkeit für den ganzen Ernährungssektor ebenso wie für eine effizientere Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Ähnlich wie das familienpolitische Paradigma wird das Paradigma der Selbstbewirtschaftung charakterisiert (Kapitel 5.3.4). Der freie Zugang zum Boden und die Adressierung gesellschaftlich unerwünschter Entwicklungen im landwirtschaftlichen Bodenmarkt mit direkten Massnahmen kann eine mittlere bis hohe Wirkung für eine verbesserte Zielerreichung aufweisen, hingegen bestehen aufgrund des hohen Umsetzungsaufwandes erhebliche Hemmnisse.

Gestützt auf diese Charakterisierung der Vorschläge wird nachstehend als Empfehlung ein schrittweises Vorgehen abgeleitet.

5.4.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Vorgelagerte Grundsatzdiskussionen

Ausgehend von der Feststellung, dass die Wirkung punktueller Optimierungen der heutigen Regulierungen begrenzt ist, sind zu einer Verbesserung der Zielerreichung der Landwirtschaft gemäss Art. 104 und 104a BV auch Reformen auf paradigmatischer Ebene anzustossen. Um diese zielgerichtet angehen zu können, sind aus Sicht der Autoren vorgängig strategische und politische Grundsatzdiskussion zu den folgenden Stossrichtungen und insbesondere zum jeweiligen Ausmass zu führen:

- Braucht es allgemein eine Verbreiterung der Wertschöpfungsbasis und damit eine weitere Diversifikation in landwirtschaftsnahe Tätigkeiten, allenfalls mit regional differenzierten (raumplanerischen) Privilegien oder Förderinstrumenten?
- Braucht es einen vermehrten Quereinstieg von Dritten in die Landwirtschaft und in welchem Ausmass im Vergleich zu heute bzw. im Vergleich zu den bestehenden Landwirtschaftsbetrieben?
- Inwieweit braucht es einen offenen Zugang für innovative und effiziente Organisations- und Zusammenarbeitsformen?

Für die Beurteilung dieser Stossrichtungen gilt es einerseits auf Verfassungsebene den Auftrag der Landwirtschaft (Art. 104 / 104a BV), der Raumplanung (Art. 78 BV) und auch den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu beachten und abzuwägen. Andererseits sind die aktuellen Regulierungen mit Blick auf die wichtigsten heutigen Defizite bei der Leistungserbringung und zukünftige Herausforderungen zu beurteilen.

Handlungsbedarf auf zwei Stufen

Die Beantwortung dieser auf die strategische Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft bezogenen Fragen ist relevant, weil sich daraus der Handlungsbedarf ableitet:

- Werden die oben genannten Fragen verneint bzw. wird in den drei angesprochenen Themenbereichen nur von einem geringen Handlungsbedarf ausgegangen, dürfte es ausreichen, das durch die punktuellen Optimierungen realisierbare Verbesserungspotenzial zu erschliessen.

— Ist dagegen von einem grundlegenden Handlungsbedarf auszugehen, müssen darüber hinaus die diskutierten paradigmatischen Anpassungen im Detail geprüft und auf direkte und indirekte Wirkungen hin beurteilt werden.

Mit Blick auf die politische Diskussion zu den drei Themenfeldern sowie den im Vollzug regelmässig auftretenden Problemen, dürfte es sich anbieten, die Umsetzung der punktuellen Optimierungen rasch in die Wege zu leiten. Dies auch mit Blick darauf, dass eine Prüfung und allenfalls Umsetzung der paradigmatischen Anpassungen deutlich mehr Zeit beanspruchen dürfte.

Handlungsbedarf und Empfehlungen für das weitere Vorgehen aus Sicht der Autoren

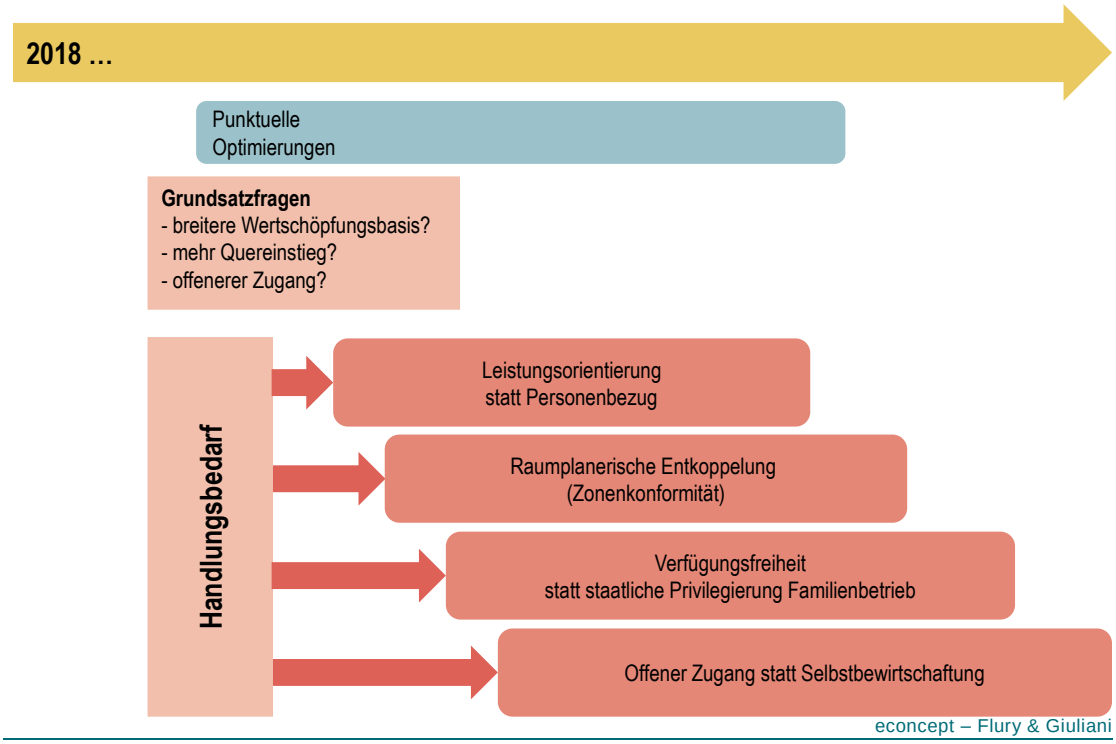
Aus Sicht der Autoren hat das Bundesamt für Landwirtschaft mit den Themen einer kohärenten Definition der Landwirtschaft, einer Reduktion der Benachteiligung von neuen Organisations- und Zusammenarbeitsformen sowie mit dem Quereinstieg drei relevante Punkte aufgegriffen. Hinter den drei Themenfeldern steht unter Berücksichtigung der Ziele gemäss Art. 104 und 104a BV die grundsätzliche Frage nach der Ausrichtung der Landwirtschaft auf den Markt, der Wettbewerbsfähigkeit und der Effizienz der Leistungserbringung für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen[5]. Inwieweit diese Ziele erreicht werden, hängt massgeblich von der Innovationskraft und -tätigkeit der Betriebe, von den unternehmerischen Handlungsspielräumen und der unternehmerischen Verantwortung ab. Vor diesem Hintergrund besteht mit Blick auf die oben gestellten Grundsatzfragen nach der Erweiterung der Wertschöpfungsbasis, dem Ausmass des Quereinstiegs und dem offenen Zugang zum Sektor ein klarer Handlungsbedarf. Entsprechend ist es aus Sicht der Autoren angezeigt, die paradigmatischen Fragen anzugehen.

Die Festlegung der zeitlichen und inhaltlichen Prioritäten hängt unter anderem vom Handlungsbedarf ab. Unter den heutigen agrarpolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann für einen verbesserten Quereinstieg und eine Reduktion der Benachteiligung von neuen Organisations- und Zusammenarbeitsformen kein sehr hoher und kein dringlicher Bedarf abgleitet werden. Mit Blick darauf, dass Fragen zur Marktausrichtung, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit im Zusammenhang mit der insgesamt unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft oder mit allfälligen Marktöffnungen an Bedeutung gewinnen, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit den diskutierten Paradigmen dennoch notwendig. Dies auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Nutzwertanalyse zur IST-Situation, welche bezüglich der unternehmerischen Entfaltung der Betriebe und der Innovationstätigkeit ungünstig beurteilt wird (grösste negative Differenz gegenüber den alternativen Leitideen).

[5] Diese Ziele sind hier bewusst losgelöst vom gesamten Leistungsauftrag, der beispielsweise auch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst.

Bei einer hohen Gewichtung der Verbesserung der unternehmerischen Perspektiven und Handlungsspielräume ergibt sich folgende zeitliche und inhaltliche Priorisierung zur Prüfung der paradigmatischen Anpassungen bzw. Blockaden:

1. Leistungsorientierung mit Überprüfung personengebundener Regulierungen
2. Entkoppelung raumplanerischer Instrumente von Definition Landwirtschaft
3. Überprüfung der staatlichen Privilegierung der Familienbetriebe
4. Offener Zugang zur Landbewirtschaftung ohne Selbstbewirtschaftungsprinzip



Figur 19: Zeitliche und inhaltliche Priorisierung der paradigmatischen Anpassungen

Je nach Tiefe der entsprechenden Anpassungen besteht ein grosses Potenzial zur Vereinfachung der bestehenden Regulierungen im Landwirtschafts- und Bodenrecht und damit zur Entlastung des Vollzugs und der administrativen Belastung der Landwirtschaft. Dabei sind insbesondere die sehr komplexen Ziel-Massnahmen-Systeme zu hinterfragen. Wie an verschiedenen Stellen des vorliegenden Berichts gezeigt wurde, können eine Entflechtung der Ziele und eine direkte Adressierung dieser Ziele viele Regulierungen überflüssig machen, die einzig dazu dienen, Umgehungsmöglichkeiten zu reduzieren. Entsprechende Vereinfachungen könnten eine wesentliche Stärkung der unternehmerischen Handlungsspielräume herbeiführen.

Im Hinblick auf eine allfällige Umsetzung angepasster oder neuer Regulierungen ist festzuhalten, dass im Zusammenhang mit den diskutierten paradigmatischen Anpassungen sehr viele Fragen bezüglich Wirkungen und Wechselwirkungen zu klären sind und auch die Machbarkeit im Detail untersucht werden muss.

5.4.4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Bezüglich der Fragestellungen des Quereinstiegs, der Verhinderung der Benachteiligung bestimmter Zusammenarbeits- und Organisationsformen und für eine kohärentere Unterscheidung landwirtschaftlicher, landwirtschaftsnaher und nichtlandwirtschaftlicher Aktivitäten können durch punktuelle Optimierungen Verbesserungen erreicht werden. Diese sind zu realisieren.

Für die identifizierten, paradigmatischen Fragestellungen ist zunächst eine Grundsatzdiskussion zum Handlungsbedarf zu führen. Aus Sicht der Autoren ist dieser Handlungsbedarf gegeben, vor allem wenn der Marktausrichtung und Wettbewerbsfähigkeit, der Effizienz der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der unternehmerischen Entfaltung und der Innovationskraft der Branche eine hohe Bedeutung zugemessen wird.

Die folgende zeitliche und inhaltliche Priorisierung zur Prüfung der paradigmatischen Anpassungen wird vorgeschlagen:

1. Leistungsorientierung anstelle personengebundener Regulierungen
2. Entkoppelung raumplanerischer Instrumente von Definition Landwirtschaft
3. Überprüfung der staatlichen Privilegierung der Familienbetriebe
4. Offener Zugang zur Landbewirtschaftung ohne Selbstbewirtschaftungsprinzip

Auch wenn vertiefte Abklärungen erforderlich sind, erwarten die Autoren, dass mit diesen paradigmatischen Anpassungen nicht nur Verbesserungen für die vorliegenden Fragestellungen erreicht werden, sondern eine generelle Straffung und Vereinfachung der Agrargesetzgebung und des damit verbundenen Vollzugs realisiert und eine wesentliche Stärkung der unternehmerischen Handlungsspielräume herbeigeführt werden können.

A-1 Literatur

Hofer, Eduard & Studer, Benno (2012): Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe durch juristische Personen. Blätter für Agrarrecht, 2012, 46 JG, 35ff

Hofer, Eduard (2017): Der bäuerliche Betrieb, seine rechtlichen Grenzen und der Strukturwandel. Blätter für Agrarrecht, 2017, 51. Jg., 15ff.

Büsser et al (2011): Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, vollständig überarbeitete, 2. Auflage, SBV Treuhand und Schätzungen, Brugg.

Meier, Beat (2005): Überprüfung der Belastungsgrenze für grundpfandgesicherte Kredite im bäuerlichen Bodenrecht. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, bemepro, Winterthur.

.

A-2 Abkürzungen

AP22+	Agrarpolitik 2022+
ArG	Arbeitsgesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
DZ	Direktzahlungen
DZV	Direktzahlungsverordnung
EW	Ertragswert
ha	Hektare(n)
IH	Investitionshilfen
LBV	Landwirtschaftliche Begriffsverordnung
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung
LMG	Lebensmittelgesetz
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LPG	Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht
LwG	Landwirtschaftsgesetz
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz
OR	Obligationenrecht
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
SAK	Standardarbeitskraft
SVV	Strukturverbesserungsverordnung
TS/DB-Limiten	Trockensubstanz/Deckungsbeitrags-Limiten
VBB	Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht
VPrP	Verordnung über die Primärproduktion

A-3 Grundlagen Bundesverfassung

Art. 104 Landwirtschaft

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

a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;

b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;

c. dezentralen Besiedlung des Landes.

[2] Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

[3] Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.

b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.

d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.

e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.

f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

[4] Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Art. 104*a*[48] Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;

b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;

c. eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;

d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;

e. einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

48 Angenommen in der Volksabstimmung vom 24. Sept. 2017, in Kraft seit 24. Sept. 2017 (BB vom 14. März 2017, BRB vom 30. Nov. 2017 – AS **2017** 6735; BBl **2014** 6135, **2015** 5753, **2017** 2495 7829).