

Beschluss Nr. 31/2015

Schwyz, 13. Januar 2015 / ah

Senkung der landwirtschaftlichen Gewerbegrenze im Kanton Schwyz

Beantwortung der Motion M 8/14

1. Wortlaut der Motion

Am 25. Juni 2014 haben Kantonsrat Marcel Dettling und vier Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

„Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine wichtige landwirtschaftliche Steuerungsgrösse. Als einheitslose Kennzahl definiert sie verschiedene Schwellen aus diversen Gesetzgebungen: Direktzahlungen (DZ), Strukturverbesserungen (SW), Bodenrecht (BGBB), Steuerrecht, Raumplanungsrecht (RPG). Aus dem am 20. Juni 2014 vorgelegten Bericht des Bundesrates werden die künftigen Konturen erkennbar:

Kein Systemwechsel, Weiterentwicklung des aktuellen „Gefüges“ mit Einführung auf 2016, an den technischen Fortschritt angepasste Faktoren, Senkung der Normarbeitszeit von 2800 auf 2600 Stunden/Jahr, Berücksichtigung von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten (nicht für DZ), spätere Gewerbestatus-Prüfung mit SAK plus Wirtschaftlichkeit, Anpassungs-Automatismus nach effektivem Arbeitszeitbedarf.

In der Teilrevision 2014 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes ging es vorrangig um die Anpassungen aufgrund der total geänderten Direktzahlungen nach AP 14-17. In diesem Rahmen wurde bewusst auf eine Debatte des SAK-Systems verzichtet, weil die Überarbeitung ja vom Bund in Aussicht gestellt wurde.

Die Landwirtschaft im Kanton Schwyz ist eher kleinstrukturiert; je nach Region topografisch und geografisch bedingt sogar sehr ausgeprägt. Das neue SAK-System wird deshalb so oder so einen grossen Einfluss auf die Landwirtschaftsbetriebe ausüben. Mit dieser Motion wird der Regierungsrat beauftragt, von der Möglichkeit der Senkung der Gewerbegrenze von 1 SAK im Talgebiet respektive 0.75 SAK im Berggebiet generell auf 0.6 SAK für alle Zonen spätestens auf den 1. Januar 2016 Gebrauch zu machen.

Mit Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat sind die Auswirkungen auf die Schwyzer Landwirtschaft detailliert aufzuzeigen. Wir danken dem Regierungsrat für die positive Aufnahme unseres Anliegens.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs in der Landwirtschaft mit Hilfe standardisierter Faktoren (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998, LBV, SR 910.91). Mit dem SAK-System wird beispielsweise bestimmt, ob ein landwirtschaftlicher Betrieb von einer Förderung durch den Staat – sei dies mit finanziellen Instrumenten (Direktzahlungen oder Strukturverbesserungsmassnahmen), sei dies mit nichtmonetären Massnahmen (Bäuerliches Bodenrecht oder Raumplanung) – profitieren kann. Diese spezifischen Faktoren dienen als Massstruktur in der Landwirtschaft. Neben den direkten Anwendungsfeldern (Direktzahlungen, Strukturverbesserungen und bäuerliches Bodenrecht) entfalten sie indirekt über das bäuerliche Bodenrecht Wirkungen in der Raumplanung, dem Steuerrecht, dem landwirtschaftlichen Pachtrecht und dem Ehegüterrecht. Eine Anpassung der SAK-Faktoren kann in diesen Sachgebieten unterschiedliche Auswirkungen haben. Gesamthaft gesehen, hat das SAK-System für die Landwirtschaft eine grosse Bedeutung.

2.2 Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 (AP 14-17) war auf Bundesebene ursprünglich eine Anpassung der SAK-Faktoren an den technischen Fortschritt geplant. Am 28. September 2012 forderte Nationalrat Leo Müller vom Bundesrat mittels Postulat (12.3906) einen Bericht zur Beurteilung des heutigen Systems zur Bemessung der SAK-Faktoren und möglicher Alternativsysteme. Insbesondere verlangte er, dass die Auswirkungen der vom Bundesrat beabsichtigten Änderungen untersucht werden. Der Bundesrat beantragte am 14. November 2012 Annahme des Postulats und zeigte sich bereit, diesbezüglich einen Bericht zu erstellen. Am 8. Mai 2013 informierte der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), dass ein Entscheid, ob und wie die SAK-Faktoren angepasst werden, erst nach Vorliegen des Berichts zum Postulat Leo Müller gefällt werde. Die SAK-Faktoren betreffenden Anpassungsvorschläge wurden aus diesem Grund aus den Ausführungsbestimmungen der AP 14-17 entfernt.

2.3 Gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11) gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung mindestens eine SAK nötig ist, als landwirtschaftliches Gewerbe. Der Bund gewährt den Kantonen mit Art. 5 Bst. a BGBB bei der Festlegung der Gewerbegrenze einen gewissen Handlungsspielraum. So können die Kantone landwirtschaftliche Betriebe, welche die Voraussetzungen nach Art. 7 BGBB hinsichtlich der SAK nicht erfüllen, den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe unterstellen. Die minimale Betriebsgrösse ist dabei in einem Bruchteil einer SAK festzulegen und darf 0.6 SAK (aktuelle Gewerbegrenze im Kanton Schwyz 0.75 SAK im Berggebiet) nicht unterschreiten. Diese Untergrenze wurde mit der AP 14-17 von 0.75 auf 0.6 SAK angepasst, da gleichzeitig die SAK-Faktoren aufgrund des errechneten Produktivitätsfortschrittes um durchschnittlich rund 16% in den Ausführungsbestimmungen hätten gesenkt werden sollen. Auf Bundesebene wurde somit zwar der Handlungsspielraum der Kantone erweitert, die Anpassung des eigentlichen Massstabes (SAK-Faktoren) mit dem Entscheid des Vorstehers WBF jedoch nicht vollzogen. Aufgrund dieser ungewissen Situation beim Bund, wurde das Thema SAK bei der Anpassung der kantonalen Erlasse nicht aufgegriffen (Abl 2014, S. 2066-2069).

2.4 Der Bundesrat legte den Bericht „Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK in Erfüllung der Postulate von Siebenthal (12.3234), Birrer-Heimo (12.3242) und Leo Müller (12.3906)“ am 20. Juni 2014 vor. Er kommt darin zum Schluss, dass die Weiterentwicklung des Systems angezeigt ist. Er will dies in zwei Schritten erreichen. In einem ersten Schritt sollen die entsprechenden Verordnungen auf Basis der geltenden Gesetzesgrundlage folgendermassen weiterentwickelt werden:

- Berücksichtigung der landwirtschaftsnahen Tätigkeiten bei der Berechnung der SAK in den Bereichen des bäuerlichen Bodenrechts und der Strukturverbesserungsmassnahmen;
- Überprüfung der SAK-Faktoren u.a. mit Blick auf den technischen Fortschritt inklusive Reduktion der Normarbeitszeit auf 2600 Stunden;
- Präzisierung der Definition der SAK in der Verordnung über die landwirtschaftlichen Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (LBV, SR 910.91).

Zu den entsprechenden Verordnungsanpassungen soll 2015 eine Anhörung durchgeführt werden. Die Änderungen sollen auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten.

In einem zweiten Schritt beabsichtigt der Bundesrat, die einzelbetriebliche Beurteilung der Förderungswürdigkeit als zusätzliche Bedingung für die Anerkennung als Gewerbe gemäss bäuerlichem Bodenrecht vertieft zu prüfen. Die Überprüfung umfasst zudem die aktuelle Regelung im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen. Der Bundesrat hat mit dem am 20. Juni 2014 vorgelegten Bericht das weitere Vorgehen lediglich in groben Zügen vorgespurt. Wie er seine Ziele auf Verordnungsstufe umsetzen will, wird erst im Laufe des Jahres 2015 bekannt.

2.5 Der Kanton Schwyz hat im Berggebiet per 1. Januar 2010 von der damaligen bundesrechtlichen Ermächtigung, die landwirtschaftliche Gewerbebegrenze bis auf 0.75 SAK abzusenken, Gebrauch gemacht. Damals ging es vor allem darum, den bedrängten Betrieben in der Bergzone mehr Spielraum einzuräumen. Die Motionäre fordern nun eine generelle Absenkung in allen Zonen auf 0.6 SAK. Nach den aktuell geltenden SAK-Faktoren und den Betriebsdaten von 2014 verfügen 59% der 470 Landwirtschaftsbetriebe im Talgebiet über einen standardisierten Arbeitsbedarf von 1.0 SAK und 75% der 1196 Landwirtschaftsbetriebe im Berggebiet über einen standardisierten Arbeitsbedarf mindestens 0.75 SAK. Würde zum heutigen Zeitpunkt die Gewerbebegrenze generell auf 0.6 SAK in allen Zonen gesenkt, hätte dies zur Folge, dass neu 74% der Tal- und gar 82% der Bergbetriebe im Kanton Schwyz die diesbezüglichen Anforderungen an ein landwirtschaftliches Gewerbe erfüllen würden.

2.6 Nachdem das SAK-System auf Bundesebene nach wie vor einer endgültigen Revision harrt, sind die Auswirkungen einer Anpassung der Gewerbebegrenze auf 0.6 SAK in allen Zonen im Kanton Schwyz zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollständig und umfassend überprüfbar. Insbesondere zeitigt das SAK-System – wie dies auch die Motionäre hervorheben – einen enormen Einfluss auf die Landwirtschaftsbetriebe. Eine kantonale Veränderung vorzunehmen, ohne dass man die Gegebenheiten auf Bundesebene genau voraussehen kann, würde gemeinhin als unsorgfältig gelten. Grob erkennbar ist lediglich, dass eine Vielzahl Kleinstbetriebe neu als landwirtschaftliche Gewerbe gelten würden. Diese Entwicklung dürfte zudem mit den Bestrebungen des Bundes, landwirtschaftsnahe Tätigkeiten bei der SAK-Berechnung im Bereiche des Bodenrechts miteinzubeziehen, weiter angeheizt werden. Der bäuerliche Wohnraum würde bei diesen neuen Gewerben steuerlich zum Ertragswert statt zum Verkehrswert geschätzt, was negative Auswirkungen auf die Staatskasse hätte. Erbrechtliche Benachteiligungen der abtretenden Generation und allfälligen Geschwistern würden, trotz der Bemühungen des Bundesgesetzgebers von 2008, erneut vor allem bei diesen Kleinstbetrieben den bäuerlichen Familienfrieden vielerorts stören. Raumplanerisch führen solche tiefen SAK-Gewerbebegrenzen ebenfalls zu einer bedenklichen Verwischung der Bau- und Nichtbauzone. Der landwirtschaftliche Strukturwandel würde erheblich gebremst und die Wettbewerbsfähigkeit der Schwyzer Landwirtschaft würde sich verschlechtern. Es ist ausserdem mit Leerläufen im Gesetzgebungs- und Vollzugsverfahren zu rechnen, wenn die von den Motionären ins Auge gefassten Änderungen aufgrund der Anpassungen des Bundesrechts erneut revidiert werden müssten. Im Sinne der Rechtssicherheit und der in der Agrarpolitik dringend benötigten Kontinuität erscheint dem Regierungsrat die Prüfung einer kantonalen Anpassung der Gewerbebegrenzen erst opportun, wenn auf Bundesebene

über die künftige Neuregelung der SAK sowie über die Definition des neuen Gewerbebegriffs entschieden worden ist.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion als nicht erheblich zu erklären. In Anbetracht der zeitlichen und inhaltlichen Unklarheiten auf Bundesebene ist eine Umwandlung in ein Postulat ebenfalls nicht zielführend.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/14 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Volkswirtschaftsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Amt für Landwirtschaft.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber