

# 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht – 9. September 2016

A photograph of a modern building facade with large, dark-framed windows and white panels, viewed from a low angle looking up.

ENTWICKLUNG DES  
AGRARRECHTS

Prof. em. Dr. iur. Paul Richli

- 1966 agrarrechtlich **kein Schlüsseljahr** für die Gründung der SGAR
- Hohe Anerkennung den Gründern!
- **Bundesrichter Otto K. Kaufmann**, im Beitrag, mit dem die Blätter für Agrarrecht eröffnet wurden: «*Politik muss sich im Rechtsstaat immer im Rahmen der Rechtsordnung vollziehen: Agrarpolitik also im Rahmen des Agrarrechts. Das Recht ist positives Fundament, aber auch begrenzende Schranke der Politik.*» BIAR 1967, S. 1.
- **Keine «Jubiläumskultur» der SGAR** – 50 Jahre erste Feier!

# Die Zeit bis 1966

- **Agrarrecht** ältester Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts
- Wirtschaftssektor mit **intensivster ununterbrochener Regelung**
- **Förderung** der **Pferdezucht** durch Subventionen ab **1868**
- aBV 1874 keine Verfassungsgrundlage für Bundesmassnahmen.  
**Zweckartikel** (Art. 2) als Grundlage **für Förderung** (BBI 1883, 867)
- Erstes **BG** zur Förderung der Landwirtschaft von **1893**
- aBV 1874 erhielt **1947 Landwirtschaftsartikel: 31<sup>bis</sup> Abs. 3**: Kompetenz zum Erlass von Vorschriften zur **Erhaltung** eines **gesunden Bauernstandes** und einer **leistungsfähigen Landwirtschaft** sowie zur Festigung des **bäuerlichen Grundbesitzes**, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit
- Erstes **umfassendes** Gesetz = **LwG** vom 3. Oktober **1951**
- Weitere wichtige Gesetze: **Investitionskredite** und Betriebshilfe, **LEG**, **EGG**, BG Kontrolle **landwirtschaftlicher Pachtzinse**

## **Bundesgesetz**

betreffend

### **die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund.**

(Vom 22. Dezember 1893.)

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom  
28. November 1892 und in Revision des Bundesbeschlusses  
betreffend die Förderung der Landwirtschaft durch den Bund  
vom 27. Juni 1884 (A. S. n. F. VII, 605),

beschließt:

Art. 1. Der Bund wird zur Förderung der Landwirtschaft nach Maßgabe der folgenden Gesetzesbestimmungen beitragen und insbesondere die von den Kantonen oder landwirtschaftlichen Vereinen zum gleichen Zwecke ins Leben gerufenen Einrichtungen und Maßnahmen unterstützen.

## Loi fédérale

concernant

l'amélioration de l'agriculture par la  
Confédération.

(Du 22 décembre 1898.)

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 28 novembre 1892;  
en révision de l'arrêté fédéral du 27 juin 1884, con-  
cernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération,\*)

*décète:*

Art. 1<sup>er</sup>. La Confédération contribuera, dans les limites de la présente loi, à l'amélioration de l'agriculture, notamment en favorisant les institutions créées et les mesures prises, dans le même but, par les cantons et les sociétés agricoles.

Das LwG 1951 enthielt bes. die folgenden **rechtlichen Instrumente**:

- Bestimmungen über das Bildungs- und Versuchswesen (Art. 5 ff.)
- **Schwerpunkt** bei **einkommenssichernden Massnahmen**, bes. Mindestpreisvorschriften, Produktionssubventionen und Absatzgarantien (Art. 18 ff.)
- Verankerung des **Paritätslohns** = Konzept des mit anderen Wirtschaftszweigen vergleichbaren Einkommen (Art. 29)  
= **kein einklagbarer Rechtsanspruch** gegenüber Bund
- Bestimmungen über Pflanzen- und Rebbau, Tierzucht sowie Milchwirtschaft (Art. 40 ff.)
- Bestimmungen über Pflanzenschutz und Verwendung von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen (Art. 60 ff.)
- Massnahmen zur Bodenverbesserung (Art. 77 ff.)

**Bundesgesetz**  
*über*  
**die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung  
des Bauernstandes**  
**(Landwirtschaftsgesetz)**  
(Vom 3. Oktober 1951)

Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 81<sup>1949</sup>, 82, 83<sup>1949</sup>, 84<sup>1949</sup> sowie 83<sup>1949</sup>, 84 und 84<sup>1949</sup>  
der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Januar  
1951<sup>\*)</sup>,  
in der Absicht, einen gesunden Bauernstand und im Dienste der  
Landbevölkerung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und  
sie unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft  
zu fördern,

beschliesst:

**Einkleitung**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Das Gesetz findet Anwendung auf die Landwirtschaft sowie auf  
andere Wirtschaftszweige, soweit diese von den darin enthaltenen Be-  
stimmungen betroffen werden.

<sup>2</sup> Weitere Bestimmungen zur Abgrenzung des Geltungsbereiches  
des Gesetzes kann der Bundesrat auf dem Verordnungswege erlassen.

<sup>\*)</sup> BBl 1951, II, 182.

## LOI FÉDÉRALE

sur

### **P'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne**

**(Loi sur l'agriculture)**

**(Du 3 octobre 1951)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31 *bis*, 32, 32 *bis*, 34 *ter*, ainsi que 23 *bis*, 64 et 64 *bis* de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1951 (\*);

en vue de conserver une forte population paysanne et de faciliter l'approvisionnement du pays en assurant la production agricole et en encourageant l'agriculture compte tenu des intérêts de l'économie nationale,

*arrête :*

### **Titre préliminaire**

#### **Article premier**

<sup>1</sup> La loi s'applique à l'agriculture, ainsi qu'à d'autres branches de l'économie dans la mesure où elles sont touchées par ses dispositions.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut arrêter par voie d'ordonnance d'autres dispositions pour délimiter le champ d'application de la loi.

A. Champ  
d'application  
de la loi



Aufnahme 1996 von Artikel 31<sup>octies</sup> in die aBV 1874 = Art. 104 BV 1999, mit folgenden Hauptaufgaben des Bundes:

- Sorge für sichere, Versorgung der Bevölkerung, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft, dezentrale Besiedelung des Landes.
- Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe
- Ausrichtung der Massnahmen auf die Erfüllung der multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft
- Ergänzung des bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises

- Förderung mit wirtschaftlich lohnenden **Anreizen** von Produktionsformen, die besonders **naturnah**, **umwelt-** und **tierfreundlich** sind
- Erlass von Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel
- Schutz die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
- Förderung der landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung und Leistung von Investitionshilfen
- Erlass von Vorschriften zur **Festigung** des **bäuerlichen Grundbesitzes** erlassen

In jüngster Zeit **vier Volksinitiativen**, welche darauf ausgerichtet sind, **Art. 104 BV** unter verschiedenen Gesichtspunkten zu ergänzen  
→ siehe schriftliches Referat

# Entwicklung des Agrarrechts seit 1966

## Weiterentwicklung LwG 1951 – Revision 1992

Eingesetzte und im Lauf der Zeit modifizierte **Instrumente**, insbes.:

- **Subventionen**, z.B. Investitionsbeiträge, Produktverbilligung
- **Preis- und Absatzgarantien**, namentlich für Milch, Brotgetreide, Zuckerrüben und Raps
- **Richtpreise**, namentlich für Fleisch und Eier
- **Produktionsbeschränkungen**, bes. **Produktionskontingente**, z.B. für Milch
- **Produktionsbeschränkungen** als Begrenzung von Produktionsfaktoren, bes. **Rebbaukataster**, Bewilligungspflicht Stallbauten, Höchstbestände Nutztiere
- **Importbeschränkungen**, bes. als **Einfuhrkontingente** (für Fleisch, Wein und Futtergetreide) und als **Einfuhrmonopole** (Butter) oder **Einfuhrverbote** (Milch)
- **Importverteuerung**, bes. Preis- und Zollzuschläge auf Käse, Futtermittel, Wein
- Pflicht der Importeure zur **Übernahme inländischer Ware**, bes. Eier

**1992: Paradigmawechsel → Trennung von Preis- und Einkommenspolitik**

LwG 1998 als eigentliches „Dachgesetz“ für Agrarrecht

- **Wechsel** von der Intervention zur Subvention (Direktzahlungen)  
→ weniger Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit
- **Aufhebung der Preis- und Abnahmegarantien** des Bundes
- **Allgemeine Zielsetzung:** Förderung von Produktion und Absatz, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Verbesserung der Produktionsgrundlagen (Art. 2)
- **Zielsetzung für Einkommen:** nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe sollen im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommens erzielen können, die mit denjenigen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar ist. Das heisst, dass eine Abkoppelung von der allgemeinen Einkommensentwicklung vermieden werden soll (Art. 5 LwG)
- **Übergang vom Produktionsmodell auf das Produktmodell** für die Begriffsumschreibung der Landwirtschaft (Art. 3 Abs. 1 Bst. a)

### **Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)**

vom 29. April 1998

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf die Artikel 31<sup>bis</sup>, 31<sup>sexies</sup>, 32 und 64<sup>bis</sup> der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996<sup>1</sup>,  
beschliesst:*

#### **1. Titel: Allgemeine Grundsätze**

##### **Art. 1           Zweck**

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;
- c.   Pflege der Kulturlandschaft;
- d.   dezentralen Besiedelung des Landes.

### **Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)**

du 29 avril 1998

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu les articles 31<sup>bis</sup>, 31<sup>quies</sup>, 32 et 64<sup>bis</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996<sup>1</sup>,  
arrête:*

#### **Titre premier: Principes généraux**

##### **Article premier But**

La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;
- b. à la conservation des ressources naturelles;
- c. à l'entretien du paysage rural;
- d. à l'occupation décentralisée du territoire.

### Hauptsächliche rechtliche Instrumente:

- Förderung der **Selbsthilfe** durch Unterstützung von Branchen- und Produzentenorganisationen (Art. 8)
- Kompetenz des Bundesrates zum Erlass allgemein verbindlicher Vorschriften über die Qualität der Produkte zur **Bekämpfung des Trittbrettfahrertums**, indem Nichtmitglieder zu Beiträgen verpflichtet werden können (Art. 9 f.)
- Massnahmen zur Qualitätssicherung sowie zur Absatzförderung und zur Marktentlastung (Art. 11–13)
- Massnahmen zur Unterstützung des Kennzeichnungsschutzes (Art. 14–16)
- **Einfuhrmassnahmen**, bes. Zölle und Zollzuschläge auf ausländischen Agrarprodukten (Art. 17–25)
- Massnahmen zugunsten der **Milchwirtschaft**, bes. Grundlagen für die **Milchkontingentierung** (Art. 28–45)
- Festlegungen von **Höchstzahlen für Tierbestände** sowie **Lenkungsabgabe** auf Überbeständen (Art. 46–47)
- Massnahmen im Bereich von Schlachtvieh und Fleisch sowie Eier (Art. 48–53)

### Hauptsächliche rechtliche Instrumente:

- Massnahmen im Bereich des **Pflanzenbaus**, bes. des **Vertragsanbaus** von Zuckerrüben (Art. 54–59)
- Massnahmen im Bereich der **Weinwirtschaft**, bes. Führen eines **Rebbaukatasters** (Art. 60–69)
- **Direktzahlungen** mit **verschiedenen Zwecksetzungen**, bes. unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises (Art. 70–77)
- soziale Begleitmassnahmen, bes. Betriebshilfe (Art. 78–86 )
- **Investitionskredite** mit verschiedenen Zwecken, bes. für Bodenverbesserungen, Wohn-, Ökonomie- und Alpgebäude sowie Starthilfen für Junglandwirte (Art. 87–112)
- Massnahmen zur Forschung und Berufsbildung sowie zur Förderung der Pflanzen- und Tierzucht (Art.140–147);
- Bestimmungen über Pflanzenschutz und Hilfsstoffe (Art. 148–165)



### Hauptsächliche **Änderungen** des LwG:

- **Organisationen** der **Produzentinnen** und **Produzenten** einzelner Produkte oder Produktgruppen oder der entsprechenden Branchen erhalten die Kompetenz, auf nationaler oder regionaler Ebene **Richtpreise** herauszugeben, auf die sich die Lieferanten und Abnehmer geeinigt haben, die aber nicht für Konsumentenpreise gelten dürfen (Art. 8a)
- Schaffung **Rechtsgrundlage** für **Aufhebung** der **Milchkontingentierung** (Art. 36a)
- Pflicht zur Versteigerung der Zollkontingente von Schlachtvieh und Fleisch (Art. 48 Abs. 1)
- Einführung zeitlich befristeter **Umschulungsbeihilfen** zur Erleichterung von Hofaufgaben (Art. 86a)

Hauptsächliche **Änderungen** des LwG durch **Agrarpolitik 2011**:

- **Aufhebung** der **Milchkontingentierung** (Art. 36)

Hauptsächliche **Änderungen** des LwG durch **Agrarpolitik 2014–2017**:

- Vorkehren der **Qualitätssicherung** (Art. 2 Abs. 3 und Art. 10 f.)
- Einführung Konzept der **Ernährungssouveränität** (Art. 2 Abs. 4)
- Ausbau von Investitionshilfen zur **Strukturverbesserung**, bes. zur Diversifikation, zur Verbesserung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und Senkung der Produktionskosten (Art. 87–89)
- **Konkretisierung** des bereits seit 1999 bestehenden Gebots der **Wettbewerbsneutralität** gegenüber Gewerbebetrieben in der Region (Art. 89a)

# Entwicklung des Agrarrechts seit 1966

## Weiterentwicklung nach Agrarpolitik 2014–2017

- Bundesrat plant derzeit **keine nächste Revision** des Agrarrechts
- Zielsetzung 2018–2021: **Systemoptimierung**

Zunehmende **Ökologisierung**, bes. auch durch Agrarpolitik 2014–2017 durch folgende Kategorien:

- **Kulturlandschaftsbeiträge** zur Offenhaltung der Kulturlandschaft (Art. 71 LwG)
- **Versorgungssicherheitsbeiträge** zur Erhaltung der Produktionskapazitäten für den Fall von Versorgungsengpässen (Art. 72 LwG)
- **Biodiversitätsbeiträge** zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt (Art. 73 LwG)
- **Landschaftsqualitätsbeiträge** zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften (Art. 74 LwG)
- **Produktionssystembeiträge** zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen (Art. 75 LwG)
- **Ressourceneffizienzbeiträge** zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zum effizienten Einsatz von Produktionsmitteln (Art. 76 LwG)
- **Übergangsbeiträge** zur Gewährleistung einer sozialverträglichen Entwicklung der Landwirtschaft (Art. 77 LwG)

- Entwicklung der **Direktzahlungen** seit den neunziger Jahren zum **wichtigsten Instrument** der Agrarpolitik
- Aus rechtlicher Sicht sind **Direktzahlungen** das die Wirtschaftsfreiheit der Bäuerinnen und Bauern am **wenigsten beschränkende Instrument**
- Diskussion um **rechtliche Qualifikation: Finanzhilfe** vs. **Abgeltung**: trotz gemeinwirtschaftlicher Leistung = **Finanzhilfe**, weil jeder Bauer und jede Bäuerin selber entscheidet, ob sie das subventionierte Verhalten ausführen will, d.h. **keine staatliche Pflicht**

- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (**BGBB**)
- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht (**LPG**)
- Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (**RPG**)
- Agrarabkommen der **WTO**
- Agrarabkommen mit der **EU**

- Landwirtschaftsartikel der BV bestimmt, dass der Bund die bodenbewirtschaftenden Betriebe **nötigenfalls abweichend** vom Grundsatz der **Wirtschaftsfreiheit** fördert (Art. 104 Abs. 2). Eine vergleichbare Formulierung fand sich schon in der aBV (Art. 31 bis Abs. 3)
- **Preis- und Einkommensgarantien** sowie damit verbundene Produktionsbeschränkungen = Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit → **Schutz vor der Wirtschaftsfreiheit**
- **Direktzahlungen keine Abweichung** von der Wirtschaftsfreiheit
- Abweichende Beschränkungen auch für benachbarte Wirtschaftszweige, bes. **Importeure**
- **Eigentumsgarantie** bes. für **BGGB** von grosser Bedeutung: Institutsgarantie als Grenze für Beschränkung des Zugangs zum landwirtschaftlichen Boden?

- Auf der instrumentellen Ebene ist schweizerisches Agrarrecht heute **nicht mehr ausgesprochen interventionistisch** soweit es um die Binnenregelung geht.
- Bes. Instrument der **Zollkontingente bleibt aber interventionistisch**. Beschränkt in Wirtschaftsfreiheit vor allem der Importeure.
- **Hauptinstrument** der Landwirtschaftspolitik und des Agrarrechts ist seit der Jahrtausendwende System der **Direktzahlungen** zugunsten der Landwirtschaft.
- Diese **Finanzhilfen** sind in der Schweiz im internationalen Vergleich auf einem **sehr hohen Niveau**.
- Sicher ist, dass sich das **Agrarrecht** – nicht nur in der Schweiz, sondern insbesondere auch in der EU – **gegen eine völlige Liberalisierung** und **Entmonetarisierung** sperrt. **Branche** weist gegenüber anderen Wirtschaftszweigen **Besonderheiten** auf.