



Kantonsrat

Sitzung vom: 15. September 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 366

Nr. 366**Motion Schurtenberger Helen und Mit. über die Anpassung des kantonalen Vollzugs der neuen Agrarpolitik 2014-2017 betreffend SAK-Limiten (M 349). Erheblicherklärung als Postulat**

Helen Schurtenberger begründet die am 6. Mai 2013 eröffnete Motion über die Anpassung des kantonalen Vollzugs der neuen Agrarpolitik 2014-2017 betreffend SAK-Limiten. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates bitte sie, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates ist Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng bereit, die Motion teilweise als Postulat entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Die Standardarbeitskraft (SAK) ist eine Einheit für die Erfassung des gesamtbetrieblichen Arbeitszeitbedarfs in der Landwirtschaft mit Hilfe standardisierter Faktoren (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen). Diese spezifischen Faktoren dienen als Massstruktur in der Landwirtschaft. Das SAK-System ist unter anderem massgebend für die Förderung eines landwirtschaftlichen Betriebes durch den Staat mit finanziellen Instrumenten wie Direktzahlungen und Strukturverbesserungsbeiträgen. Neben den direkten Anwendungsfeldern entfalten die SAK-Faktoren über das bäuerliche Bodenrecht indirekt auch Wirkung in der Raumplanung, dem Steuerrecht, dem landwirtschaftlichen Pachtrecht und dem Ehegüterrecht. Das SAK-System ist somit von grosser Bedeutung für die Landwirtschaft. Eine Anpassung der SAK-Faktoren kann in den jeweiligen Sachgebieten unterschiedliche Auswirkungen haben.

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) gilt eine Gesamtheit von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bauten und Anlagen, die als Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion dient und zu deren Bewirtschaftung mindestens 1,0 SAK nötig ist, als landwirtschaftliches Gewerbe. Den Kantonen steht es indes gemäss Artikel 5 Buchstabe a BGBB frei, auch landwirtschaftliche Betriebe den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Gewerbe zu unterstellen, die diese Voraussetzung nach Artikel 7 Absatz 1 BGBB nicht erfüllen, wobei das Bundesrecht eine minimale Betriebsgrösse festlegt. Im Kanton Luzern liegt die Gewerbegrenze in der Berg- und Hügelzone aktuell bei 0,8 SAK. Die im Bundesrecht festgelegte minimale Betriebsgrösse wurde im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 von 0,75 auf 0,6 SAK reduziert, da in den Ausführungsbestimmungen gleichzeitig auch die SAK-Faktoren aufgrund des errechneten Produktivitätsfortschrittes um durchschnittlich rund 16 Prozent hätten gesenkt werden sollen. Zwar wurde auf Bundesebene also der Handlungsspielraum der Kantone im BGBB erweitert, die Anpassung des eigentlichen Massstabes (SAK-Faktoren) ist jedoch bislang noch nicht erfolgt.

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 die Annahme des Postulats und zeigte sich bereit, diesbezüglich einen Bericht zu erstellen. Am 8. Mai 2013 informierte der Vorsteher des eidgenössischen

schen Departements 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 Anpassungsvorschläge, welche die SAK-Faktoren betroffen hätten, fanden aus diesem Grund – wie gesagt – bislang noch keinen Eingang in die Ausführungsbestimmungen zur Agrarpolitik 2014–2017.

Am 20. Juni 2014 legte der Bundesrat den Bericht „Evaluation des Systems der Standardarbeitskräfte SAK“ in Erfüllung der Postulate von Leo Müller (12.3906), Erich von Siebenthal (12.3234) und Priska Birrer-Heimo (12.3242) vor. Er kommt darin zum Schluss, dass die Weiterentwicklung des Systems angezeigt ist und sieht dafür ein zweistufiges Vorgehen vor.

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 in der Landwirtschaft von 2'800 auf 2'600 Stunden pro Jahr;
- Präzisierung der Definition der SAK in der Verordnung über die landwirtschaftlichen Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen.

Im Rahmen des Herbstpaketes Agrarpolitik 2014–17 wurden diese Verordnungsanpassungen den interessierten Kreisen zur Anhörung zugestellt. Allfällige Änderungen sollen per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden.

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 auch 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.

Das Bundesamt für Landwirtschaft hat im Herbst 2014 bei den zuständigen kantonalen Dienststellen eine Umfrage durchgeführt, welche Kantone von der Möglichkeit, die Limite für die Gewerbebegrenze von 1,0 SAK auf 0,6 SAK abzusenken, Gebrauch machen. Die Auswertung zeigt, dass lediglich der Kanton Tessin für alle Zonen und der Kanton Glarus für die Bergzonen diesen Spielraum ausgenützt haben. Die Berechnungen der Dienststelle Landwirtschaft und Wald haben ergeben, dass im Kanton Luzern 133 Betriebe im Berggebiet sowie 72 Betriebe in der Hügelzone einen SAK-Wert zwischen 0,6 und 0,8 ausweisen und folglich von einer Senkung der Gewerbebegrenze auf 0,6 SAK profitieren könnten.

Die Delegierten des Luzerner Bäuerinnen und Bauernverbandes haben an der Delegiertenversammlung im Jahr 2012 einen Antrag zu tieferen SAK-Grenzen für die Unterstützung bei Ökonomiegebäuden mit grosser Mehrheit beschlossen. Der Departementsvorsteher des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements hat in seinem Antwortschreiben an den Verband darauf hingewiesen, dass nach Vorliegen der Bundesbeschlüsse in Sachen SAK die Unterstützungspraxis entsprechend überprüft wird. Denn zur Wahrung der Rechtssicherheit und der in der Agrarpolitik dringend notwendigen Kontinuität soll eine Anpassung auf kantonaler Ebene erst erfolgen, wenn auf Bundesebene über die künftige Neuregelung der SAK sowie über die Definition des neuen Gewerbebegriffs entschieden worden ist. Nur so ist sichergestellt, dass nach kurzer Zeit eine neuerliche Überprüfung und allenfalls Anpassung notwendig wird.

Zusammenfassend halten wir fest, dass aufgrund der erwähnten anstehenden Entscheide auf Bundesebene die aktuell im Kanton Luzern geltende Gewerbebegrenze in der Berg- und Hügelzone vorerst bei 0,8 SAK belassen werden soll. Nach Klärung der Ausgangslage und Vorgaben auf Bundesebene werden wir über eine Anpassung dieser Limite und über eine Ausschöpfung des Spielraums, den das Bundesrecht den Kantonen gewährt, befinden. Wei-

ter stimmen wir im Grundsatz den Forderungen zu, dass für öffentlich-rechtliche Unterstützungen an ländliche Infrastrukturen die Limiten so anzupassen sind, dass gegenüber der bisherigen Praxis keine Benachteiligungen resultieren und dass sich die Praxis der Landwirtschaftlichen Kreditkasse an vorgegebene Bundesnormen zu halten hat. Aber auch diesbezüglich werden wir erst nach dem Vorliegen der bundesrechtlichen Vorgaben definitiv entscheiden können.

Im Sinn dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat teilweise erheblich zu erklären."

Helen Schurtenberger hält die Antworten der Regierung für zufriedenstellend, insbesondere weil diese an ihrer bisherigen Strategie festhalten wolle und die SAK-Limiten so anzupassen gedenket, dass gegenüber der bisherigen Lösung keine Benachteiligungen entstünden. Sie hoffe die Aussagen des Regierungsrates würden dann auch umgesetzt. Die eingereichte Motion betreffe die in der vom Bund verabschiedeten Agrarpolitik 2014–2017 angekündigten Veränderungen bei den SAK-Faktoren bei landwirtschaftlichen Betrieben. Je nach Betriebsstruktur und topografischer Situation würden die gesamtbetrieblichen SAK-Werte um 15 bis 25 Prozent tiefer ausfallen. Die Folgen seien teilweise schwerwiegend. Es treffe dabei vor allem kleinere und mittelgrosse Landwirtschaftsbetriebe. Dies betreffe insbesondere Bauern im Hügel- und Berggebiet, bei welchen der Kanton Luzern angewiesen sei, dass diese nicht alles Kulturland durch Wald bewachsen liessen. Jedoch würden gerade solche Bauern, welche das Land bebauten und vor Murgängen schützten, stark beeinträchtigt. Zudem müsse klar darauf geachtet werden, dass die Landwirtschaftskasse die Limite für die Unterstützung von Ökonomiebauten im Berggebiet auf dem unteren Niveau von voraussichtlich 1,5 SAK festlege. Ansonsten könne kaum noch ein Bauer im Berggebiet eine Baute erstellen. Solches führe in der Folge zur Abwanderung. Zudem sei die Agrarpolitik Sache des Bundes und der Kanton könne nur untergeordnet Mitbestimmen. Insofern solle der Regierungsrat dahingehend motiviert werden, eine eigene Luzerner Strategie zu fahren. Die Antwort zur Kreditkasse sei allerdings etwas wage und ausweichend ausgefallen. Falls die Kreditkasse nur die Bundeslimiten anwende, müssten für die Luzerner Bauern höhere Limiten gefordert werden. Die Regierung wolle mit der Begründung, die Agrarpolitik falle in die Bundeskompetenz, die Motion nur als teilweise erhebliches Postulat überweisen. Es sei zwar klar, dass Luzern das Bundesgesetz nicht beeinflussen könne, jedoch fordere die FDP die Überweisung als Postulat.

Jost Troxler hält die Überweisung der Motion als teilweise erheblich erklärtes Postulat für sinnvoll. Das SAK-System habe eine grosse Bedeutung für die Landwirtschaft. Es komme in vielen Bereichen zur Anwendung und für habe für Bauernfamilien eine grosse Tragweite. Es sei deshalb wichtig, das System sozialverträglich zu gestalten und den Missbrauch zu verhindern. Es sei dabei aber nicht notwendig, dass der Kanton Luzern einen übertriebenen Eifer an den Tag lege. Die Forderungen der Motionärin seien korrekt und unterstützungswürdig. Aus der Begründung der Regierung gehe klar hervor, dass das SAK-System auf Bundesebene angepasst und überarbeitet werde. Allfällige Änderungen würden dabei auf den 1. Januar 2016 umgesetzt. Die Bauern forderten schon seit Längerem eine gewisse Planungssicherheit. Darum gelte auch bei diesem Thema, diesen Termin abzuwarten und erst danach Anpassungen auf kantonaler Ebene vorzunehmen.

Raphael Kottmann unterstützt im Namen der CVP die Erheblicherklärung als Postulat. Letztes Jahr sei das internationale UNO-Jahr der bäuerlichen Familienbetriebe gewesen. Bäuerliche Familienbetriebe würden verschiedene wertvolle Leistungen für die gesamte Gesellschaft erbringen. In Schweiz sei der bäuerliche Familienbetrieb explizit im Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht geschützt. Da in der Schweiz die meisten landwirtschaftlichen Betriebe Familienbetriebe seien und ihre Aufgaben durch die sogenannte Multifunktionalität in der Bundesverfassung verankert seien, sei das zentrale Anliegen der CVP in die Richtung zu operieren, wie es die Motionärin verlange. Bäuerliche Familienbetriebe leisteten primär die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Daneben würden sie die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten, die Kulturlandschaft pflegen und trügen nicht zuletzt zur dezentralen Besiedlung des Landes bei. Daraus lasse sich ableiten, dass bäuerliche Familienbetriebe für alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit stehen würden. Wie bei der übrigen

Wirtschaft, würden viele innovative und autonome Betriebe sich oftmals als krisenresistenter erweisen, als einige wenige industrielle Grossbetriebe oder Konzerne. Von einer Reduktion der SAK-Werte seien speziell die eher kleinen und mittelgrossen landwirtschaftlichen Familienbetriebe betroffen. Die CVP begrüsse darum die Stossrichtung der Motionärin, hier die Hürden tief anzusetzen, um genau solche Betriebe in ihrer Existenz zu schützen. Die Diskussion zum Richtplan habe gestern gezeigt, dass sich die Landschaft tendenziell eher in einer benachteiligten Lage sehe. Auch die Rückmeldungen zum Planungsbericht Regionalpolitik würden ähnliches zeigen. Es sei ein wesentlicher Pfeiler zur Stärkung der ländlichen Regionen, eine gut aufgestellte Landwirtschaft zu haben, denn diese stelle quasi den Motor vor Ort in diesen Gebieten dar. Hierzu müsse diesen Betrieben Spielraum gewährt werden, gerade bei Investitionen. Man empfinde den Zeitpunkt für diese Frage als etwas früh. Zwar sei es gut, frühzeitig am Ball zu sein, die CVP verlange aber wenn die Sache aktuell sei und vor allem die offenen Fragen auf Stufe Bund geklärt seien, dass die Thematik in der ganzen Breite angegangen werde.

Andy Schneider unterstützt im Namen der SP-Fraktion die Erheblicherklärung als Postulat. Gemäss der Antwort der Regierung würden die SAK-Berechnungen auf Bundesebene überprüft. Dazu beigetragen hätten verschiedene Vorstösse von NR Leo Müller und NR Priska Birrer-Heimo. Daher zeige er Verständnis für das Ansinnen der Regierung, abzuwarten, bis die Vorschläge auf dem Tisch liegen würden. Nach der Klärung der Ausgangslage und dem Vorliegen der Vorgaben auf Bundesebene, wolle der Regierungsrat über die Anpassung der Limiten befinden. Ob der Regierungsrat aufgrund der aktuellen Gesetzeslage Spielraum für die SAK-Berechnung im Berg- und Hügelsgebiet habe, bleibe offen. Hingegen sei gesichert, dass mit der Agrarpolitik 2014–2017 das Berg- und Hügelsgebiet bei den Direktzahlungen bessergestellt sei. Mit der AP 2014–2017 herrsche grosse Verunsicherung bei vielen Bauernfamilien und der Wunsch nach Stabilität sei verständlich. Die Auswirkungen auf die einzelnen Betriebe seien noch nicht abschätzbar. Eine verlässliche Abschätzung zur Wirkung sei frühestens 2016 zu erwarten. Umso wichtiger sei die Zusage, dass gegenüber heute die bisherige Praxis zu keiner Benachteiligung führen solle. Kontinuität in der Landwirtschaft bedeute Sicherheit, was in einer Zeit grosser Marktschwankungen von zentraler Bedeutung.

Urs Brücker unterstützt im Namen der GLP-Fraktion die teilweise Erheblicherklärung als Postulat. Die SAK sei ein sehr wichtiges Mass in der Landwirtschaft. Falle ein Betrieb etwa unter 0,25 SAK, werde er als Hobbybauer eingestuft und sei somit nicht mehr berechtigt Direktzahlungen zu beantragen. Erst ab 0,6 SAK geniesse ein Betrieb den Status als landwirtschaftliches Gewerbe und - wie gehört - ab 1,5 SAK sei es einem Betrieb möglich Investitionskredite beim Staat zu beantragen. Die neuen Berechnungen der SAK, wie sie in der AP 2014-2017 vorgesehen seien, führten dazu, dass kleinere Betriebe benachteiligt oder in ihrer Existenz gar bedroht würden. Gemäss ersten Berechnungen zu diesen Anpassungen habe dies landesweit den Verlust von Direktzahlungen für etwa 1500 Betriebe bedeutet, etwa 4500 Betriebe hätten den landwirtschaftlichen Gewerbestatus verloren und 55000 Betriebe hätten die Möglichkeit für Investitionskredite verloren. Dagegen hätten natürlich die kleinen Bauernbetriebe opponiert. Mit diesen SAK-Berechnungen respektive mit den SAK-Limiten würde also Strukturpolitik betrieben: Je höher die Limiten, desto geringer die Anzahl Betriebe in der Schweiz. Obschon der Kanton Luzern gerade im Bereich des Strukturwandels mit seinen überdurchschnittlich vielen kleinen Betrieben noch einen ziemlichen Handlungs- und Nachholbedarf aufweise unterstütze die GLP die Vorgehensweise der Regierung, beim Kantonalen Erlass auf die Vorgaben des Bundes zu warten und erst danach über die Ausschöpfung der Limiten zu entscheiden.

Michèle Bucher befürwortet im Namen der Grünen Fraktion die teilweise Erheblicherklärung als Postulat und hofft der Rat entscheide sich am Schluss für diese. Für die Begründung verweise sie auf die Ausführungen von Urs Brücker und Andy Schneider. Die Grünen erachteten es ebenfalls für sinnvoll, die Anpassungen auf Bundesebene abzuwarten, welche in mehreren Punkten als begrüssenswert angesehen würden: etwa die einheitliche Eintretenslimite von 1,0 SAK für die Gewährung von einzelbetrieblichen Investitionshilfen, die Reduktion der Eintretenslimite für Direktzahlungen von 0,25 auf 0,2 SAK, die Senkung der Normarbeitszeit sowie die Berücksichtigung landwirtschaftsnaher Tätigkeiten. Ebenso sei die Kontinuität begrüssenswert.

Im Namen des Regierungsrates bittet Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdirektor Robert Küng um die teilweise Erheblichkeitserklärung als Postulat. Er wehre sich gegen den Vorwurf des Ausweichens. Man sei, wie dargelegt, ganz einfach auf den Bund angewiesen. Dieser habe nach den eingereichten Vorstössen mehrfach signalisiert, die Gewerbezone und die dazu gehörigen Ausführungsbestimmungen zu regeln. Dies sei, trotz längerem Warten, noch nicht geschehen. Seit dem Einreichen des Postulats sind inzwischen über zwei Jahre vergangen. Der Regierungsrat spiele also klar nicht mit einer Verzögerungstaktik. Während des Wartens habe sich der Kanton nicht angepasst: Obwohl die Agrarpolitik die Grenzen auf 0,65 SAK gesenkt habe, sei der Kanton Luzern auf 0,8 geblieben. sobald sich der Bund entschieden habe, werde der Kanton Luzern für sich entscheiden können, was er für richtig erachte, damit keine Nachteile entstehen würden. Der Unterschied zur vollen Erheblichkeitserklärung als Postulat liege im Gebundensein an die Ausführungsbestimmungen des Bundes.

Der Rat erklärt die Motion mit 59 zu 37 Stimmen als Postulat erheblich.