

Zeitschrift:	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
Herausgeber:	Schweizerischer Juristenverein
Band:	73 (1954)
Artikel:	Das neue Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951
Autor:	Kaufmann, Otto K.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-895791

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Das neue Landwirtschaftsgesetz

vom 3. Oktober 1951¹

von Dr. Otto K. Kaufmann,

Professor an der Handels-Hochschule St. Gallen

«Seit ein paar Jahren sind wir vor allem stolz auf die Fabrikation von Hühnern. Unsere Kücken werden nach wissenschaftlichen Methoden entworfen und aufgezogen... Wir haben sogar Hühner ohne Flügel gezüchtet; keine Gefahr, daß sie wegflattern. Sie widmen sich ganz dem Eierlegen unter dem Einfluß von legefördernder Musik... Die durch konsequente Inzucht hervorgebrachten Hühner legen 215 Eier pro Jahr, während normale Hühner durchschnittlich nur 166 Eier produzieren.» (Aus Robert Jungk, *Die Zukunft hat schon begonnen*, Stuttgart-Bern 1952, S. 180 ff.)

«Die Errichtung neuer Geflügelhöfe und Geflügelfarmen mit 150 und mehr ausgewachsenen Tieren bedarf einer Bewilligung der Abteilung für Landwirtschaft ... Bewilligungen werden nur erteilt, wenn ein Bedürfnis vorliegt... (Art. 2 der eidg. Eier-Ordnung vom 19. Februar 1954.)

Die beiden vorstehend einander gegenübergestellten Zitate beleuchten schlagartig die Problematik des neuen «Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes» vom 8. 10. 1951² (wobei zu beachten ist, daß die Beschränkung der Geflügelfarmen keineswegs nur von den Bauern verlangt wird, sondern mit mindestens so viel Nachdruck

¹ Der Aufsatz mußte nachträglich stark gekürzt werden. Der Leser möge die dadurch entstandenen Lücken und den Wegfall eines Großteils der Fußnoten gütigst entschuldigen.

² **A. Abkürzungen:** L G = Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) vom 3. 10. 1951 (AS 1953, 1073); Art. 58 Abs. 1 ist

von den Importeuren und Konsumenten, die an einer ausreichenden Einfuhr billiger Importeier interessiert sind!).

bereits revidiert und Art. 95 aufgehoben durch das BG über besondere Sparmaßnahmen vom 23. 12. 1953 (AS 1954, 559). MB = Beschuß der Bundesversammlung über Milch, Milchprodukte und Speisefette (Milchbeschuß) vom 29. 9. 1953 (AS 1953, 1109). ALV = Verordnung über wirtschaftliche Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes (Allgemeine Landwirtschaftsverordnung) vom 21. 12. 1953 (AS 1953, 1129). WeinSt = Verordnung über den Rebbau und den Absatz der Reberzeugnisse (Weinstatut) vom 18. 12. 1953 (AS 1953, 1154). SchlO = Verordnung betr. Schlachtviehmarkt und Fleischversorgung (Schlachtviehordnung) vom 30. 12. 1953 (AS 1953, 1172). EierO = Verordnung über den Eiermarkt und die Eierversorgung (Eierordnung) vom 19. 2. 1954 (AS 1954, 377). UnfallV = Verordnung über die Versicherung der Betriebsunfälle und die Unfallverhütung in der Landwirtschaft vom 9. 3. 1954 (AS 1954, 464). BPPreiskontrolle = Bundesbeschuß vom 10. 6. 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle (AS 1953, 891). WarenpreisV = Verordnung über geschützte Warenpreise und Preisausgleichsmaßnahmen vom 30. 12. 1953 (AS 1953, 1298).

B. Materialien: a) Zum LG: Prot. der Expertenkommission 1943/47; Botschaft des Bundesrates zum LG vom 19. 1. 1951, Bundesblatt 1951 I 133 (zit. Botschaft 1/133, wobei die erste Zahl sich auf die Separatausgabe, die zweite sich auf das Bundesblatt bezieht); Prot. der national- und ständerätl. Kommission 1951; Sten. Bull. Nat. Rat 1951, 1–170, 642–664, 783–791, 849–852, 854; Sten. Bull. Ständerat 1951, 214–296, 398–410, 463/64, 489/90.

b) Zum MB: Botschaft des Bundesrates zum MB, Bundesblatt 1953 I 389 (zitierweise wie die Botschaft zum LG, z. B. 1/389); Prot. der national- und ständerätl. Kommission; Sten. Bull. Nat. Rat 1953, 319–393, 561–566, Ständerat 1953, 302–326.

c) Zu den übrigen Verordnungen: Berichte des EVD an die Kantone und Verbände zu den Vorentwürfen; Protokolle der beratenden Kommission.

C. Literatur: Durtschi E., Das neue Landwirtschaftsgesetz, Brugg 1948; Aufklärungsschrift zum Landwirtschaftsgesetz, herausgegeben vom Eidg. Aktionskomitee für das Landwirtschaftsgesetz, Brugg 1952; O. K. Kaufmann, Die Neuordnung des Landwirtschaftsrechtes, Nr. 2 der Veröffentlichungen des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrechte an der Handels-Hochschule St. Gallen; Hans Bachmann, Der Kampf um die Neuordnung der Milchwirtschaft, Nr. 3 der gleichen Schriftenreihe.

Unsere gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung steht mitten in einem Technisierungsprozeß, der notwendigerweise zu immer neuen Spannungen und Interessen-gegensätzen führt. Soll der Staat in diesen Prozeß eingreifen? Wenn ja, wie, hemmend oder fördernd? Das ist das Grundproblem aller staatlichen Agrarpolitik.

Der liberale Bundesstaat und die ihm entsprechende BV von 1874 überließen das Durchkämpfen dieser Interessen-gegensätze dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte; der Bund sollte sich dem wirtschaftlichen Geschehen gegenüber grundsätzlich neutral verhalten und eine Politik der Nichteinmischung verfolgen. Der Glaube an die Richtigkeit dieser Politik wurde freilich bereits 1884–87 angeschlagen, als der Bund, ähnlich wie die umliegenden Staaten, das Freihandelsprinzip zugunsten einer Schutzzollpolitik aufgab, die auch einigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen einen gewissen Schutz bot und noch immer bietet. Daneben wurden seit 1884 gewisse Bundesbeiträge zur Förderung der Landwirtschaft ausgerichtet auf Grund des alten Landwirtschaftsgesetzes vom 22. 12. 1893, das einer verfassungs-mäßigen Grundlage entbehrte.

Als dann in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre alle Wirtschaftszweige nach neuen Formen des staatlichen Schutzes riefen, brach der alte Glaube an die Richtigkeit der wirtschaftspolitischen Nichteinmischungspolitik des Bundes, der der BV von 1874 zugrunde lag, endgültig zusammen; das Krisenrecht führte zum bekannten weitgehenden Zusammenbruch des eidgenössischen Verfassungsstaates (dringliche Bundesbeschlüsse, Verletzung der Freiheitsrechte, «Kleine Vollmachten» auf Grund des BB über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. 10. 1933).

Die Wiederherstellung des Verfassungsstaates auf der neuen Grundlage der revidierten Wirtschaftsartikel war und ist die größte Aufgabe des Bundes in der Nachkriegszeit. Das neue Landwirtschaftsgesetz vom 3. 10. 1951 bildet dabei den wichtig-

sten Schritt zur Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ordnung. Daß die Meinungen über dessen Ausgestaltung auseinander gingen, ist begreiflich. Dementsprechend wurde gegen das Gesetz das Referendum ergriffen, das Schweizervolk hat ihm jedoch am 30. 3. 1952 mit 483 583 Ja gegen 411 178 Nein zugestimmt. Noch kann niemand sagen, wie weit sich die Hoffnungen, die die Bauern auf das Gesetz stützen, erfüllen werden. Das Gesetz wird seine Bewährungsprobe vor allem in Zeiten rückläufiger Konjunktur bestehen müssen. Die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden werden weitere Fortschritte machen, und die Erhaltung der schweizerischen Landwirtschaft muß in erster Linie durch eine ständige Anpassung an den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt erstrebt werden (wobei man sich freilich fragen darf, wie weit das Tier zur Maschine degradiert werden soll!). Der staatliche Schutz wird immer eine nur subsidiäre Bedeutung behalten müssen. Das Dilemma zwischen der Erhaltung der bestehenden, natürlich gewachsenen Agrarverfassung und der Förderung des vorwärtsdrängenden technischen Fortschrittes wird immer zu den heikelsten Problemen der Handhabung des neuen Agrarrechtes gehören: Erhaltung des Bauernstandes durch Förderung der Landwirtschaft – schon im Titel des LG kommt ein statisches und ein dynamisches Element zum Ausdruck.

Im Rahmen dieses Aufsatzes kann nur eine grobe Skizze der neuen Ordnung gegeben werden; ein Eingehen auf die soziologische und wirtschaftspolitische Problematik der schweizerischen Agrarpolitik und die rechtliche Untersuchung von Einzelfragen würde den Rahmen des Aufsatzes bei weitem sprengen. Für die Darstellung empfiehlt sich eine Zweiteilung:

- I. Verfassungsmäßige Grundfragen und Gesamtkonzeption.
- II. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im besondern.

I. Verfassungsmäßige Grundfragen und Gesamtkonzeption

1. Der Sinn von Art. 31 bis Abs. 3 lit. b BV

Die Landwirtschaft nimmt in den revidierten Wirtschaftsartikeln eine Sonderstellung ein; Schutzmaßnahmen zugunsten anderer Wirtschaftszweige, die in die Handels- und Gewerbefreiheit eingreifen, sind nur zulässig, wenn diese Wirtschaftszweige «in ihrer Existenzgrundlage gefährdet» sind (Art. 31bis Abs. 3 lit. a BV). Die Schutzmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft sind nicht von einer entsprechenden Qualifikation abhängig; die BV geht offenbar davon aus, daß die Landwirtschaft im schweizerischen Industriestaat dauernd in ihren Existenzgrundlagen gefährdet ist und deshalb eines dauernden Schutzes bedarf; dementsprechend ist der Schutz der Landwirtschaft in einem unbefristeten Bundesgesetz verankert worden, während die Schutzmaßnahmen für andere in ihren Existenzgrundlagen gefährdete Wirtschaftszweige mit Recht durch zeitlich befristete Bundesbeschlüsse getroffen werden. Titel und Ingruß des LG sprechen von der Förderung der Landwirtschaft und der Erhaltung des Bauernstandes. Fördern und erhalten greifen ineinander; auch wenn Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV nur von der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft spricht, gilt daneben doch auch für die Landwirtschaft der Art. 31bis Abs. 2 BV – die Rechtsgrundlage für alle Förderungsmaßnahmen, die nicht in die Handels- und Gewerbefreiheit eingreifen. Verfassungsgrundlage und Ingruß zum LG bringen zum Ausdruck, daß die Landwirtschaft nicht nur als Produktionszweig sondern auch als Bevölkerungsgruppe erhalten werden soll; «während sich die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft im Dienste der Landesver-

sorgung auch in der Form von Großbetrieben denken ließe, ist bei uns aus sozialen und politischen Gründen gerade die Erhaltung möglichst zahlreicher wirtschaftlich leistungsfähiger kleinerer und mittlerer Bauernbetriebe von größter Bedeutung»³.

Der Ausdruck «Erhaltung eines gesunden Bauernstandes», «maintien d'une forte population paysanne», ist etwas schillernd; die französische Fassung scheint den Akzent mehr auf die zahlenmäßige Erhaltung des Bauernstandes zu legen, die deutsche mehr auf die soziologische Struktur – Erhaltung eines tüchtigen, körperlich und seelisch «gesunden» Bauernstandes. In der Tat hätte eine zunehmende Landflucht beim Fehlen eines entsprechenden Agrarschutzes unvermeidlich nicht nur einen zahlenmäßigen Rückgang der bäuerlichen Bevölkerung zur Folge⁴; noch wichtiger sind die Auswirkungen auf Eigenschaften der zurückbleibenden Bevölkerung. Bei ungenügender Existenzsicherung verlassen die tüchtigsten Bauernsöhne die Landwirtschaft und überlassen den väterlichen Hof den weniger initiativen unbeweglicheren Geschwistern, und gerade dadurch würde ein degenerierter Bauernstand entstehen.

Unter den Maßnahmen zur Erhaltung der Landwirtschaft nehmen die Einfuhrbeschränkungen (Art. 23 LG) eine zentrale Stellung ein; obwohl es sich dabei um Maßnahmen an der Grenze handelt, werden im Ingriff zum LG nur die Art. 31bis und 32 BV, nicht aber Art. 28/29 BV angerufen. Der Gesetzgeber ging offenbar davon aus, daß protektionistische Einfuhrbeschränkungen zum Schutze einzelner Wirtschaftszweige auf die revidierten Wirtschaftsartikel abzustützen sind, während rein kompensatorische abwehrende handelspolitische Maßnahmen ihre Verfassungsgrundlage in den Art. 28/29 BV finden.

³ Botschaft des Bundesrates vom 10. 9. 1937 über die Partialrevision der Wirtschaftsartikel der BV, Bundesblatt 1937 II 887.

⁴ Während die Gesamtbevölkerung der Schweiz von 1888–1950 von 2,9 auf 4,7 Millionen anstieg, nahm die landwirtschaftliche Bevölkerung von 1,1 auf 0,9 Millionen ab.

Welche Wirtschaftszweige zur Landwirtschaft im Sinne von Art. 31 bis Abs. 3 lit. b BV gehören, hätte grundsätzlich der Gesetzgeber feststellen sollen, doch kam darüber weder in der Expertenkommission noch in den eidgenössischen Räten eine Einigung zustande und auch die sogenannte «beratende Kommission» (Art. 3 LG) hat die Entscheidungen darüber vertagt⁵. Einigkeit besteht darüber, daß der Begriff des landwirtschaftlichen Betriebes (Art. 98 Abs. 1 LG) einerseits und der Begriff der geschützten landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Art. 23 LG) getrennt umschrieben werden müssen.

Der Begriff des landwirtschaftlichen Betriebes wird im schweizerischen Recht bald weiter, bald enger gefaßt⁶. Auszugehen ist von der Umschreibung, wonach Betriebe landwirtschaftlich sind, «die der Gewinnung und Verwertung organischer Stoffe des Bodens dienen»; dabei ist selbstverständlich die Viehzucht eine Verwertung organischer Stoffe des Bodens, solange sie überwiegend auf der betriebseigenen Futtergrundlage aufbaut. Dagegen fallen bei dieser Definition, die vor allem dem landwirtschaftlichen Bodenrecht zugrunde liegt (vgl. die in N. 9 genannten Verordnungen zum Entschul-

⁵ Vgl. dazu vor allem Botschaft 15/147; Gutachten von Prof. O. Howald an die Abteilung für Landwirtschaft vom 29. 4. 1952 zur Abgrenzung des Geltungsbereiches des neuen LG; Prot. der berat. Komm. zur ALV S. 61; Prot. berat. Komm. zur UnfallV, 2. Sitzung S. 6.

⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 1 VV zum BG über die Beschäftigung der Jugendlichen und weiblichen Personen in den Gewerben (BS 8, 210), Art. 2 VV zum BG über die wöchentliche Ruhezeit (BS 8, 132), Art. 2 VV zum BG über das Mindestalter der Arbeitnehmer (BS 8, 222), Art. 1 Abs. 2 V I zum BG über die berufliche Ausbildung (BS 4, 52), Art. 7 VV zum BG über die Ausrichtung von Familienzulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und Bergbauern (AS 1952, 896), Art. 1 Verordnung zur Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen, LEV (BS 9, 112), Art. 1 Verordnung über die Verhütung der Überschuldung landwirtschaftlicher Liegenschaften, LÜV (BS 9, 147), Art. 1 UnfallV (AS 1954 464).

dungsgesetz), z. B. Schweinemästereien und Geflügelfarmen nicht mehr unter den Begriff des landwirtschaftlichen Betriebes, ebenso wenig Champignonkulturen, die nicht mehr auf dem landwirtschaftlichen Boden betrieben werden (BGE 76 I 246)⁷. Die Definition schließt anderseits nicht aus, auch die Blumenzucht selbst in Treibhäusern unter die landwirtschaftliche Tätigkeit zu subsumieren und das Bundesgericht hat dementsprechend auch Treibhausrosen als «Erzeugnisse des selbstbebaute Bodens» von der Warenumsatzsteuer ausgenommen (BGE 78 I 258); doch entspricht dieser steuerrechtliche Entscheid eher dem weiteren Begriff der «Urproduktion» als dem Begriff der Landwirtschaft. In BGE 78 I 69⁸ und in den meisten agrarechtlichen Verordnungen, insbesondere den erwähnten bodenrechtlichen Verordnungen, wird mit Recht die pflanzliche Produktion nur soweit zur Landwirtschaft gerechnet, als sie der menschlichen oder tierischen Ernährung dient. Blumenzucht und Forstwirtschaft fallen somit im allgemeinen nicht unter den Begriff der Landwirtschaft, die eingangs erwähnte Umschreibung muß entsprechend eingeengt werden⁹. Betriebe, die im wesentlichen nur Treibhausgemüse produzieren, liegen ebenfalls hart an der Grenze zu den gewerblichen Betrieben; sie fallen nicht mehr unter das Bodenrecht und unter die landwirtschaftliche Unfallversicherung¹⁰. Anderseits werden in zahlreichen Rechts-

⁷ Der Entscheid betrifft die Auslegung von Art. 7 V I über die Unfallversicherung (BS 8, 352).

⁸ Betr. den Ausschluß landwirtschaftlicher Betriebe (i. c. Gemüsebau) von der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister und die sich daraus ergebenden Konsequenzen: keine Buchführungs pflicht und keine Pflicht zur Versteuerung von Kapitalgewinnen gemäß Art. 21 Abs. lit. d Wehrsteuerbeschuß.

⁹ Ein endgültiger Entscheid, ob die Schnittblumen unter die geschützten landwirtschaftlichen Erzeugnisse fallen sollen, ist noch nicht getroffen worden. Inländische Schnittblumen genießen bisher in den Sommermonaten einen Einfuhrschutz, gestützt auf den BB vom 14. 10. 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland, vgl. Prot. berat. Komm. zum ALV S. 2.

¹⁰ Art. 1 Abs. 4 LEV, Art. 1 Abs. 4 LÜV, Art. 1 Abs. 1 UnfallV.

gebieten außerhalb des Bodenrechts auch Tierzuchtbetriebe ohne betriebseigene Futterbasis – Schweinemästereien, Geflügelfarmen, Bienenzüchterien – der Landwirtschaft zugerechnet, insbesondere im Gebiete des Arbeitsrechts und der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (vgl. die oben N. 9 zit. Verordnungen).

Betriebe, die lediglich landwirtschaftliche Rohprodukte verarbeiten (Käsereien, Brennereien, Mühlen), sind nicht zu den landwirtschaftlichen Betrieben zu rechnen¹¹, obwohl deren Produkte durchaus noch als landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Art. 23 LG anzusprechen sind. So werden nicht nur Käse, sondern auch Trockenmilch, Kondensmilch, Wurstwaren und grundsätzlich auch Gemüsekonserven als geschützte landwirtschaftliche Erzeugnisse anerkannt (Art. 27 LG, Art. 6 Abs. 2 lit. f/g SchlO), wobei dann gewisse gewerbliche und industrielle Betriebe ebenfalls vom Schutze der Landwirtschaft profitieren. Nur auf ausgesprochen industrieller Basis hergestellte Veredelungsprodukte können nicht mehr als landwirtschaftliche Erzeugnisse bezeichnet werden¹².

Sehr umstritten und noch offen ist die Frage, ob auch Berufsfischerei und Fischzucht unter die Landwirtschaft fallen soll¹³. In diesen heiklen Grenzfällen lässt sich jedenfalls auf Grund von Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV und Art. 1 Abs. 2 LG sowohl eine weitere als auch eine engere Auslegung vertreten.

¹¹ Botschaft zum LG 17/149; BGE 75 I 76 (Käserei gehört zum Handwerk); zu weitgehend vor allem Art. 4 Abs. 1 VV zum BG über die Beschäftigung von Jugendlichen und weiblichen Personen.

¹² Botschaft 54/186; Zucker wird im allgemeinen als landwirtschaftliches Erzeugnis angesehen, fällt jedoch nicht unter die nach Art. 23 LG einfuhrbeschränkten Waren. Der hohe Zuckerzoll (Fr. 22.— je q) und die Garantiefondsabgabe der Importeure bilden in der Regel einen ausreichenden Importschutz. Das LG bietet keine Rechtsgrundlage für Schutzmaßnahmen zugunsten der schweiz. Zuckerfabrikation.

¹³ Zurückhaltend Obrecht, Sten. Bull. Nat. Rat 1951, 34. Offen gelassen Prot. berat. Komm. zur ALV S. 61, zur Unfallversicherung 2. Sitzung S. 6.

2. Die einzelnen Materien des Landwirtschaftsgesetzes

Die Bearbeiter des LG waren sich im klaren, daß das verfassungsmäßige Ziel der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes nur durch das Zusammenwirken einer Vielzahl von Maßnahmen erreicht werden kann. Deshalb regelt das neue Landwirtschaftsgesetz

- a) das landwirtschaftliche Bildungswesen (Art. 5–15);
- b) das landwirtschaftliche Versuchswesen (Art. 16/17);
- c) die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum Schutze der Landwirtschaft (Art. 18–31, 42–46);
- d) Maßnahmen gegen Schädlinge und Krankheiten der Kulturen (Pflanzenschutz, Art. 60–68);
- e) die gewerbepolizeiliche Kontrolle der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe (Art. 70–76 LG);
- f) die Förderung und polizeiliche Überwachung der Tierzucht (Art. 47–58 LG);
- g) die Förderung des landwirtschaftlichen Versicherungswesens (Viehversicherung, Hagelversicherung, Versicherung gegen Elementarschäden an Kulturland (nicht an Gebäuden!), Art. 58, 69);
- h) die Unterstützung von Bodenverbesserungen, landwirtschaftlichen Siedlungen, landwirtschaftlichen Dienstboten- und Taglöhnerwohnungen, von Stallsanierungen, von Alpställen und Dorfsennereien in Berggebieten (Art. 77 bis 94);
- i) das landwirtschaftliche Arbeitsrecht einschließlich der obligatorischen privaten Unfallversicherung (Art. 96 bis 100).

Im Rahmen dieser Arbeiten können leider nur die wirtschaftspolitischen Maßnahmen näher dargestellt werden (unter II).

3. Weitere Maßnahmen zum Schutze der Landwirtschaft

Das LG enthält keine abschließende Kodifikation der Maßnahmen zum Schutze der Landwirtschaft. Außer dem LG sind insbesondere in Betracht zu ziehen das BG

über die Getreideversorgung des Landes (Getreidegesetz) vom 7. 7. 1932/21. 12. 1950, ergänzt durch den BB vom 19. 6. 1953 über die Brotgetreideversorgung des Landes, das revidierte BG über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. 6. 1932/25. 10. 1949, soweit es sich auf die Produktion und den Absatz von Brennereirohstoffen (Kernobst und Kartoffeln) bezieht, das BG vom 13. 6. 1917 über die Bekämpfung der Tierseuchen, und das BG vom 29. 3. 1950 über die Bekämpfung der Rindertuberkulose. Als eigentlicher Ergänzungserlaß zum LG qualifiziert sich der BB vom 12. 12. 1952 über die Schweiz. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF).

Für die Jahre 1954–56 werden die Bestimmungen des LG zudem ergänzt durch die Art. 9–11 des BB vom 10. 6. 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle und die darauf gestützte Verordnung vom 30. 12. 1953 über gestützte Warenpreise und Preisausgleichsmaßnahmen¹⁴. Auf Grund dieses BB werden vor allem die Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte einerseits, für Eier anderseits weitergeführt und der Bund kann für geschützte landwirtschaftliche Erzeugnisse Höchstpreis- und Margenvorschriften erlassen.

Besonders schwierige Fragen stellt die Erhaltung der Bergbauern (Art. 2 LG). Die diesbezüglichen Maßnahmen stützen sich teils auf das LG, teils auf Sondererlasse. Das LG sieht vor allem für die Berggebiete höhere Anteile bei gesetzlichen Bundesbeiträgen vor (Art. 58 Abs. 1, Art. 91 Abs. 2, 102 Abs. 2 LG). Ferner werden besondere Beiträge gewährt an Maßnahmen und Einrichtungen der Bergbauern, um die Bewirtschaftung des Bodens zu erleichtern und ihn vor Verwüstungen durch Naturereignisse zu schützen (Art. 77 LG), sowie Beiträge für die gemeinde-weise oder gemeinschaftliche Anschaffung von landwirtschaftlichen Maschinen und Einrichtungen (Art. 41 LG,

¹⁴ Der Bundesrat hat den Räten die Verlängerung bis Ende 1960 beantragt (vgl. Bundesblatt 1954 II 183).

Art. 16/18 ALV). Ferner sollen die Berggebiete bei der Aufzucht und Absatzförderung von Nutz- und Zuchtvieh begünstigt werden (Art. 59 LG, 38 Abs. 1 ALV). Daneben sind Maßnahmen mit in Betracht zu ziehen, die auf besondere Erlassen beruhen, insbesondere das BG vom 20. 6. 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern, der BB vom 17. 12. 1952 über den Transportkostenausgleich für die Berggebiete, der BB vom 3. 10. 1951 zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten. Trotz dieser Maßnahmen wird die Einkommensdifferenz zwischen Bergbauern und Flachlandbauern immer erheblich bleiben und die wichtigste Hilfe für die Bergbevölkerung wird immer die Schaffung zusätzlicher nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsgelegenheiten sein.

Zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes soll ferner der bäuerliche Grundbesitz gefestigt werden (Art. 31bis Abs. 1 lit. b BV), d.h. es soll die Bodenverbundenheit der Bauern, insbesondere der Eigenbesitz gefördert werden. Diesem Ziel dienen die beiden neuen bodenrechtlichen Gesetze, das BG vom 12. 12. 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (soweit es Dauerrecht enthält) und das BG vom 12. 6. 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes. Die Würdigung dieser beiden Gesetze gehört nicht in den Rahmen dieser Arbeit.

4. Verfassungsmäßige Grenzen des Agrarschutzes

Trotz der allgemeinen Fassung von Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV ist der Gesetzgeber in der Gestaltung des Agrarschutzes nicht völlig frei; so geht insbesondere der detaillierte Art. 23bis BV als spezielle Rechtsgrundlage für das Getreidegesetz der allgemeinen Verfassungsgrundlage in Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV vor. Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft dürfen zudem nur in die Handels- und Gewerbefreiheit, nicht aber in die andern Freiheitsrechte, insbesondere nicht in die Vereinsfreiheit, eingreifen. Der

verfassungswidrige Organisationszwang in der Milchwirtschaft, wie er bisher gestützt auf Art. 5/6 des BB vom 28. 3. 1934 über die weitere Fortsetzung der Bundeshilfe für schweizerische Milchproduzenten bestand, wurde im LG mit Recht fallen gelassen¹⁵.

Alle auf Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV gestützten Maßnahmen müssen der Erhaltung der Landwirtschaft (im oben S. 283 umschriebenen Sinn) dienen; dagegen hat der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten grundsätzlich keinen Anspruch auf einen entsprechenden Schutz, es sei denn, daß solche Maßnahmen notwendig sind, um die Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft für die übrigen Bevölkerungsschichten erträglicher zu gestalten (z. B. Maßnahmen zur Reduktion der Preisspanne auf der Konsummilch durch Beschränkung der Zahl der Milchgeschäfte und durch die sogenannte Quartiereinteilung für die Milchlieferrungen ins Haus (Art. 26 Abs. 1 lit. d LG, Art. 21–25 MB).

Sodann folgt aus Art. 32 BV das Verbot von Generalklauseln im Wirtschaftsrecht. Der Gesetzgeber hat die zulässigen Maßnahmen zum mindesten in ihrem wesentlichen Inhalt zu umschreiben (Delegationsverbot)¹⁶. Eine Ermächtigung an den Bundesrat, wie sie z. B. Art. 1 des BG vom 14. 10. 1933/22. 6. 1939 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland enthält, ist mit den revidierten Wirtschaftsartikeln unvereinbar. Das LG zählt deshalb die Kompetenzen des Bundesrates sowie die Kompetenzen der Bundesversammlung zur Ausrichtung von Bundesbeiträgen abschließend auf¹⁷. Darin liegt eine

¹⁵ Botschaft 58/190, Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht 377 N. 16.

¹⁶ Vgl. Fleiner-Giacometti, 800, Steiner, Gutachten vom 7. 1. 1953 über die Verfassungsmäßigkeit des Entwurfes zu einem BG über die wirtschaftliche Landesverteidigung, H. Marti, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, 1944, 100 ff., Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde, 71 ff., O. K. Kaufmann, Die revidierten Wirtschaftsartikel usw., Festgabe Nawiasky 36.

¹⁷ Anders Art. 19bis des alten LG, der auf dem Gebiete der Bundesbeiträge eine Generalklausel enthielt.

starke Sicherung des Rechtsstaates, deren unvermeidliche Kehrseite freilich eine gewisse Starrheit der gesetzlichen Ordnung ist.

In zwei Fällen kann man sich fragen, ob der Gesetzgeber seiner Substanzierungspflicht genügt hat:

a) gemäß Art. 25 Abs. 1 LG kann der Bund zur Vermeidung von Preiszusammenbrüchen bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten neben befristeten Einzelaktionen auch «weitere im allgemeinen Interesse liegende Maßnahmen zur Absatzförderung unterstützen». Wörtlich ausgelegt scheint diese Bestimmung eine sehr umfassende Kompetenz für präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Preiszusammenbrüchen zu enthalten. Aus den Gesetzesmaterialien¹⁸ darf jedoch geschlossen werden, daß unter die Bestimmung lediglich weitere Formen von befristeten Einzelaktionen neben der direkten Überschußverwertung bei vorübergehenden Marktüberschüssen zu verstehen sind. Stützungsmaßnahmen bei dauernden Marktüberschüssen können dagegen nicht auf Art. 25 LG gestützt werden.

b) Art. 26 Abs. 1 lit. a LG gibt der Bundesversammlung die Kompetenz, «Anordnungen über Erzeugung, Qualität, Ablieferung und Verwertung von Milch und Milchprodukten zu treffen». Diese Rechtsgrundlage des Milchbeschlusses ist reichlich summarisch gehalten und der Milchbeschuß ist dementsprechend schon fast zu einem Gesetz im Gesetz geworden.

5. Das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung und dessen Sicherung

Alle Maßnahmen des Bundes zur Erhaltung der Landwirtschaft bedürfen einer gesetzmäßigen Grundlage. Dieses selbstverständliche Gebot der rechtsstaatlichen Demokratie wird gerade bei der Durchführung des LG immer wieder neue Bewährungsproben bestehen müssen. Die abschließende Umschreibung der Kompetenzen der Exekutive und

¹⁸ Botschaft 57/189.

der Ausschluß der Generalklauseln bringt es mit sich, daß in bestimmten Situationen Maßnahmen angezeigt sein können, die sich nicht auf das Gesetz abstützen lassen. Schon beim Erlaß der Durchführungsverordnungen ergaben sich diesbezüglich einige schwierige Probleme und je mehr sich die Verhältnisse ändern, desto stärker wird die Fessel der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung fühlbar werden. Trotzdem muß an dieser Fessel unbedingt festgehalten werden. Es geht nicht an, gestützt auf Bestimmungen des LG, die bloße Zielsetzungen enthalten, Kompetenzen in das Gesetz hinein zu interpretieren, die nicht darin enthalten sind. Es gibt im öffentlichen Recht keine dem Art. 1 ZGB entsprechende Lückenausfüllung. Nötigenfalls muß eben das Gesetz durch ergänzende Bundesbeschlüsse eventuell mit der Dringlichkeitsklausel (Art. 89bis BV) ergänzt werden.

Anderseits dürfen aber die den Bundesbehörden eingeräumten Kompetenzen auch nicht zu eng interpretiert werden. Die gesetzlichen Bestimmungen sind so zu handhaben, daß damit das Ziel des Gesetzes erreicht oder doch zum mindesten angestrebt wird; eine Ordnung, die wegen ihrer Lückenhaftigkeit das gesetzliche Ziel unmöglich erreichen kann, kann auch nicht gesetzmäßig sein. Daraus ergibt sich die Lehre von den eingeschlossenen Kompetenzen, ohne die eine sinnvolle Handhabung des LG nicht möglich ist.

Ein typisches Beispiel dafür bietet die Quartiereinteilung für die Hausbelieferung mit Milch (Art. 26 Abs. 1 lit. d LG). Die Beschränkung des Milchvertriebes auf 1 bis 2 Milchführer bezweckt nicht den Schutz des Milchdetailhandels, sondern die Kleinhaltung der Preisspanne zwischen Prozidenten- und Konsumentenpreis. Die Schaffung quartierweiser Monopole für den Milchvertrieb hätte aber gerade die gegenteilige Wirkung, wenn der Bund nicht den Inhabern einer Milchverkaufsbewilligung Auflagen mit Bezug auf die Preisgestaltung machen könnte. Obwohl das LG lediglich der Bundesversammlung die Befugnis gibt, Vorschriften zu erlassen über «die zweckmäßige und kosten-

sparende Sammlung und Verteilung der Konsummilch», haben Bundesrat und Bundesversammlung mit Recht eine eingeschlossene Kompetenz für Auflagen im Sinne der Beschränkung der Handelsmargen angenommen (Art. 25 MB)¹⁹.

Das LG enthält auch – abgesehen von Art. 28 – keine Bestimmungen über sogenannte administrative Sanktionen. Auch hier ist davon auszugehen, daß die Strafbestimmungen des LG für dessen wirksame Durchführung keineswegs genügen können. Für die Übertretung einer Reihe von wichtigen Vorschriften fehlt ein Straftatbestand. Insbesondere kann wegen Nichterfüllung einer Bedingung oder Auflage bei einer agrarpolitischen Einfuhrbewilligungen kein Strafverfahren durchgeführt werden. Auch hier wird man aus der Kompetenz des Bundesrates das Gesetz zu vollziehen (Art. 117 LG) eine eingeschlossene Kompetenz zur Aufstellung von administrativen Sanktionen ableiten dürfen (Art. 39 ff. MB, Art. 17 Abs. 4, 32 Abs. 5 ALV)²⁰.

Das LG enthält zwei besonders wichtige Sicherungen für den Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung:

Einmal müssen alle Durchführungsverordnungen von der Bundesversammlung (Milchbeschuß) oder vom Bundesrat ausgehen, soweit das Gesetz nicht ausnahmsweise die Subdelegation an das EVD oder eine ihm nachgeordnete Amtsstelle ausdrücklich vorsieht (Art. 117 Abs. 2 LG). Art. 3 ALV will zudem die Umgehung des Delegationsverbotes durch amtsinterne Weisungen ausschließen. Damit ist Gewähr dafür geboten, daß alle Durchführungsverordnungen zum LG vor dem Erlaß ein rechtskritisches Examen durch die Justizabteilung zu passieren haben. Die Ordnung hat allerdings den Nachteil, daß die Vorschriften des Bundesrates stark ins Detail gehen müssen und daß auch untergeordnete Vorschriften immer dem Bundesrat vorgelegt werden müssen.

¹⁹ Botschaft zum MB 24/432, 81/469.

²⁰ Vgl. auch Botschaft zum LG 131/253.

Sodann bietet die im LG stark ausgebauta Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 107 LG) eine starke Sicherung für die gesetzmäßige Handhabung; gleich wie im BB vom 22. 6. 1951 über Maßnahmen zur Erhaltung der schweizerischen Uhrenindustrie (Art. 11 Abs. 1) sieht auch das LG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei jeder rechtswidrigen Verweigerung und jedem rechtswidrigen Entzug einer Bewilligung vor. Auch rechtswidrige Auflagen und Bedingungen bei der Erteilung einer Bewilligung können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerügt werden. Dabei kann das Bundesgericht nicht nur die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung im Sinne der Übereinstimmung mit dem geltenden Verordnungsrecht überprüfen, sondern auch die Gesetzmäßigkeit der Verordnung selbst, auf die sich die Verfügung stützt (akzessorisches, materielles, richterliches Prüfungsrecht)²¹. Die Existenz dieses Überprüfungsrechts des Bundesgerichts hat schon bei der Ausarbeitung der Durchführungsverordnungen zum LG ihre Wirkung nicht verfehlt. Sie gab allen juristischen Bedenken gegenüber gewissen nicht gesetzeskonformen Vorschlägen ein verstärktes Gewicht. Es ist verständlich, daß die Verwaltung immer wieder in Versuchung kommt, wirtschaftlichen und politischen Argumenten den Vorrang zu geben gegenüber juristischen Überlegungen; die bloße Möglichkeit der Anrufung des Bundesgerichts bildet dagegen ein wirksames Gegengewicht.

6. Zuständigkeitsordnung, Heranziehung von Kantonen und Wirtschaftsverbänden

Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft werden vom Bund, von den Kantonen und von den

²¹ Fleiner-Giacometti, Bundesstaatsrecht, 935 und die dort zit. BGE; dieses Prüfungsrecht muß auch mit Bezug auf den von der Bundesversammlung erlassenen Milchbeschuß bejaht werden, da derselbe eine unselbständige Rechtsverordnung und kein allgemeinverbindlicher Bundesbeschuß im Sinne von Art. 113 Abs. 3 BV ist.

landwirtschaftlichen Organisationen getroffen. Alle drei Gruppen besitzen dabei in erster Linie eine selbständige (autonome) Zuständigkeit – der Bund gemäß Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV, die Kantone auf Grund ihrer ursprünglichen, wenn auch durch das Bundesrecht begrenzten Hoheitssphäre, die Wirtschaftsorganisationen auf Grund ihrer Statuten. Soweit die Maßnahmen der Kantone und Wirtschaftsverbände zur Förderung der Landwirtschaft auf deren autonomen Zuständigkeitsbereich beruhen, greift der Bund einzig ein, wenn in einem entsprechenden Verfahren (staatsrechtliche Beschwerde, Zivilprozeß) geltend gemacht wird, diese Maßnahmen seien bundesrechtswidrig oder willkürlich.

Davon ist zu unterscheiden die Übertragung bestimmter ursprünglich dem Bund zukommender Aufgaben an die Kantone und Wirtschaftsverbände durch die Bundesgesetzgebung, wobei sich der Bund ein bestimmtes Aufsichtsrecht vorbehält.

Die Darstellung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaftsverbänden sprengt den Rahmen dieses Aufsatzes und soll an anderer Stelle erfolgen²².

7. Die Kosten der Erhaltung der Landwirtschaft

Die Frage nach den Kosten der Erhaltung der Landwirtschaft steht immer wieder im Zentrum der Diskussion. Auch wenn es sich dabei überwiegend um volkswirtschaftliche oder finanzwissenschaftliche Fragen handelt, ergeben sich dabei doch auch gewisse rechtliche Aspekte. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen der fiskalischen Belastung des Bundes einerseits und der volkswirtschaftlichen Belastung des Schweizervolkes anderseits.

²² Vgl. meine Aufsätze: Die Heranziehung der Wirtschaftsorganisationen unter dem neuen Landwirtschaftsgesetz, in «Wirtschaft und Recht», 6 (1954), Heft 3, und: Die Stellung der Kantone unter dem neuen Landwirtschaftsgesetz, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Ende 1954.

a) Die fiskalische Belastung des Bundes

Hinsichtlich der fiskalischen Belastung des Bundes ist davon auszugehen, daß jede Schaffung eines Bundesamtes und jeder Bundesbeitrag einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Innerhalb der Bundesverwaltung sind vor allem die Abteilung für Landwirtschaft mit einem Personalaufwand im Betrage von etwa 1 Million Franken und die ihr unterstellten eidgenössischen Versuchs- und Untersuchungsanstalten mit einem Aufwand von 5,8 Millionen Franken für die Landwirtschaft tätig.

Bei den Bundesbeiträgen wird zweckmäßigerverweise unterschieden zwischen

A. Preisstützenden Bundesbeiträgen

B. Weiteren Förderungsbeiträgen an die Landwirtschaft.

ad A. Zu den preisstützenden Bundesbeiträgen sind zu rechnen:

a) nach Landwirtschaftsgesetz: Anbauprämiens für Futtergetreide (Art. 20 LG, 11,8 Millionen)²³, Verwertung der Rapsernte (Art. 20 LG, 2,6 Millionen), Förderung des Absatzes von Nutz- und Zuchtvieh (Art. 24 LG, Art. 37–40 ALV), weitere Exportförderungsmaßnahmen (Art. 24 LG)²⁴, Einzelaktionen zur Marktentlastung außerhalb des Weinbaus (Art. 25)²⁴, Zuwendungen an die schweiz. Genossenschaft für Schlachtvieh und Fleisch (GSF) (Art. 22 SchlO)²⁴, Verbilligung des Konsumentenpreises für inländische Butter (Art. 26 Abs. 1 lit. b LG, Art. 26 Abs. 2 MB, 16,8 Millionen)²⁵, Förderung des Rebbaus (Art. 46 LG, 6,2 Millionen). Total nach LG per 1954 42,2 Millionen.

b) nach Alkoholgesetz: für die Kartoffelverwertung (7,4 Millionen) und für die Obstverwertung (2,0 Millionen)²⁶.

²³ Die Zahlen beziehen sich auf das Budget 1954, soweit nichts anderes bemerkt.

²⁴ Im Budget 1954 ist dafür noch kein Betrag vorgesehen.

²⁵ Gemäß Begründung zum BRB betr. den Milchpreis vom 27. 4. 1954 («Neue Zürcher Zeitung» 28. 4. 1954, Nr. 1016 und 1026).

²⁶ Gemäß Geschäftsbericht Alkoholverwaltung 1952/53.

c) nach Getreidegesetz: Mahlprämien (9,0 Millionen) und Verlust auf Inlandgetreide (46,3 Millionen)²⁷.

Total erreichen die preisstützenden Beiträge nach den drei Gesetzen pro 1954 106,9 Millionen.

ad B. Unter die weiteren Förderungsbeiträge fallen: Beiträge an landwirtschaftliches Bildungswesen (Art. 5 bis 15, 1,7 Millionen), Förderung der Tierzucht (Art. 55 LG, 2,65 Millionen), Viehversicherung (rev. Art. 58 LG, 1,5 Millionen)²⁸, Bodenverbesserungen (15,2 Millionen), Saatgutbeiträge nach Getreidegesetz (1 Million), Bekämpfung der Tierseuchen, insbesondere der Rindertuberkulose (11,8 Millionen), Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern (5,1 Millionen)²⁹, kleinere Beiträge nach LG (1,6 Millionen)³⁰. Total der weiteren Beiträge pro 1954 40,6 Millionen.

Die gesamten Bundesbeiträge nach A und B erreichen 1954 zusammen 147,5 Millionen³¹.

Zur Deckung eines Teils dieser Aufwendungen stehen zweckgebundene Abgaben zur Verfügung; der Rest ist aus allgemeinen Mitteln zu decken.

1. Die wichtigsten im LG vorgesehenen zweckgebundenen Abgaben sind die Preiszuschläge auf Futtermittel, Stroh und Streu (Art. 19 Abs. 1 in fine LG, Art. 19 Abs. 2 und 22 ALV, Art. 1 BB 17. 12. 1952 über die schweiz. GGF). Diese Preiszuschläge haben eine doppelte Funktion: Sie sollen einerseits durch die Verteuerung der importierten Futtermittel einen produktionshemmenden Einfluß ausüben³² und anderseits dem Bund gewisse

²⁷ Betrag laut Budget 34,3 Millionen. Dabei sind jedoch schon 12 Millionen Ertrag der Weißmehlabgabe vom Verlust abgezogen.

²⁸ Auskunft der eidg. Finanzverwaltung.

²⁹ Nach Abzug der Rückerstattungen der Kantone.

³⁰ Vgl. Art. 17, 37, 39, 40, 41, 59, 66, 69, 98 Abs. 4 LG.

³¹ So ungefähr auch die Statistik zum Budget 1954; in der Rechnung bestehen jedoch einige Unterschiede, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

³² Die durch die Preiszuschläge hervorgerufene Verteuerung der Fütterungskosten darf deshalb nicht als Kostenelement für die

Mittel zur Deckung einzelner Bundesbeiträge zur Verfügung stellen (insbesondere für die Anbauprämien und die Rapsverwertungsmaßnahmen, aber auch zur teilweisen Finanzierung von Exportförderungsmaßnahmen und Einzelaktionen bei drohenden Preiszusammenbrüchen (Art. 20, 24 Abs. 2, 25 Abs. 1 3. Satz LG, Art. 43 ALV).

2. Im Gebiete der Milchwirtschaft (Art. 26 Abs. 1 lit. b LG) stehen ab 1. 1. 1955 die Erträge der Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten zur Verbülligung von einheimischen Milchprodukten und Speisefetten zur Verfügung (Art. 26, 30, 52 Abs. 3 MB; Erträge gemäß Budget 1954 1,7 Millionen); auf Trockenmilch (Art. 30 MB, Art. 33 ALV) wird zur Zeit noch kein Preiszuschlag erhoben.

Die ebenfalls im MB Art. 27 vorgesehene Umsatzabgabe auf Konsummilch (zur Zeit 1½ Rp. pro Liter) und Konsumrahm (zur Zeit 50 Rp. je Liter)³³ sollte zur Verbülligung von Milchprodukten im In- und Ausland dienen, muß jedoch vorläufig fast ganz zur Verbülligung der Konsummilch in den Städten und andern Orten mit hohen Zubringerkosten dienen (Preisausgleichskasse für Milch und Milchprodukte, Art. 52 Abs. 2 MB, Art. 10 Abs. 2 BB Preiskontrolle).

Die in Art. 28 MB genannte Preisausgleichsabgabe von nicht organisierten, selbstausmessenden Milchproduzenten und Milchgenossenschaften ist finanziell ohne Bedeutung.

Die wichtigste Abgabe zur Verbülligung der einheimischen Milchprodukte, insbesondere der Butter sollte die Monopolabgabe auf Importbutter sein (Art. 20, 26 Abs. 1 MB). Sie fließt aber nur, wenn die schweizerischen Milcheinlieferungen nicht den gesamten Inlandbedarf an Butter decken, so daß noch Butterimporte möglich sind³⁴.

Ermittlung der «kostendeckenden Produzentenpreise» in Betracht gezogen werden.

³³ Verordnung vom 30. 12. 1953/30. 4. 1953 über Abgaben auf Konsummilch und Konsumrahm (AS 1953, 1194, 1954, 545); budgetierter Ertrag 13,4 Millionen.

³⁴ Für die Verbülligung der Inlandbutter sind im Budget 1954

Diese kurzen Ausführungen zeigen bereits, daß die im LG vorgesehenen Abgaben u.U. eine sehr prekäre finanzielle Grundlage für die Durchführung der milchwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen bilden. Grundsätzlich soll jedoch die Finanzierung durch die genannten Abgaben erfolgen. Allgemeine Bundesmittel dürfen höchstens subsidiär eingesetzt werden zur Förderung der Ausfuhr, sowie bei Einzelaktionen zur Vermeidung von Preiszusammenbrüchen (Art. 24 Abs. 1 und 2, 25 Abs. 1 LG)³⁵.

3. Die Maßnahmen im Gebiete des Rebbaues werden finanziert durch eine besondere Abgabe auf Importweinen (Art. 46 LG, 37/38 WeinSt), die gemäß Budget 1954 8 Millionen einbringen soll.

4. Außerhalb des LG fallen als zweckgebundene Abgaben in Betracht:

a) Der Teil des Monopolgewinnes der Alkoholverwaltung der für die Verwertung der Kartoffelernte, die Kernobstverwertung und die Umstellung des Obstbaues bestimmt ist, soweit diese Aufwendungen von der Alkoholverwaltung zu tragen sind.

b) Die Abgabe auf Importeier zur Finanzierung der Preisausgleichskasse Eier (vorläufig befristet bis 1956, Art. 11 BB Preiskontrolle, Art. 12–14 WarenpreisV).

Insgesamt bringen die erwähnten zweckgebundenen Abgaben zur Zeit jährlich gut 30 Millionen ein (wobei von den milchwirtschaftlichen Abgaben nur die Preiszuschläge auf Speiseölen und Speisefetten eingerechnet sind).

b) Die volkswirtschaftliche Belastung des Schweizervolkes

Die volkswirtschaftliche Belastung des Schweizervolkes durch die Maßnahme zur Erhaltung der Landwirtschaft ist

15 Millionen vorgesehen; die Butterabgabe sollte 14 Millionen einbringen. Zur Zeit werden jedoch keine Butterreinfuhren getätigten.

³⁵ Vgl. dazu den Aufsatz des Verfassers: «Die Probleme einer Neufestsetzung des Milchpreises», Neue Zürcher Zeitung 5. 4. 1954 Nr. 854; E. Geyer, Zur Milchpreisdiskussion, Neue Zürcher Zeitung 21. 4. 1954 Nr. 959.

sehr viel schwerer zu erfassen als die fiskalische Belastung des Bundes. Einfuhrbeschränkungen für billigere ausländische Produkte belasten die Volkswirtschaft, nicht aber den Bund. Über die volkswirtschaftliche Belastung haben Prof. H. Bachmann und Dr. W. Gasser im Seminar für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Handels-Hochschule St. Gallen Berechnungen durchgeführt³⁶. Die volkswirtschaftliche Belastung ergibt sich, wenn man zu berechnen versucht, wie viel das Schweizervolk einsparen könnte, wenn sämtliche landwirtschaftliche Erzeugnisse statt im Inland auf dem Weltmarkt eingekauft würden. Die Preisunterschiede zwischen den Inlandpreisen und den Weltmarktpreisen sind sehr verschieden von Erzeugnis zu Erzeugnis: Konsummilch z. B. könnte aus dem Ausland nicht billiger als aus dem Inland beschafft werden; dagegen beträgt z. B. der Engrosankaufspreis für Inlandbutter zur Zeit Fr. 9.30, bei einem Weltmarktpreis franko Schweizergrenze von etwa 4.70.

Doch darf nicht außer acht gelassen werden, daß auch die Kosten der Landwirtschaft durch die protektionistischen Maßnahmen zugunsten der andern Wirtschaftszweige (einschließlich fremdenpolizeiliche Zuwanderungssperre!) verglichen mit den landwirtschaftlichen Produktionskosten im Ausland um gut 20% überhöht sind. Bachmann und Gasser haben untersucht, wie sich der Gesamtrohertrag, der Gesamtnettoaufwand und die Differenz zwischen beiden, der Gesamtreinertrag bzw. Gesamtreinverlust der schweizerischen Landwirtschaft in den Vor- und Nachkriegsjahren tatsächlich verhalten haben, und wie sich diese Größen beim Wegfall des gesamten Protektionismus

³⁶ Hans Bachmann und W. Gasser, Agrarpolitik und Außenwirtschaft, Heft Nr. 9 der Veröffentlichungen des Instituts für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen. Dieselben, Die volkswirtschaftlich beste Ausnutzung des Schweizerbodens, Heft Nr. 1 der Veröffentlichungen des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Handels-Hochschule St. Gallen (erscheint im Herbst 1954).

zugunsten aller Wirtschaftszweige (d. h. bei absoluter Freihandelspolitik) verhalten hätten. Dabei ergab sich zunächst, daß mit und ohne Protektionismus die schweizerische Landwirtschaft nicht in der Lage ist, ihre Kosten zu decken, sofern man als Entschädigung für die Arbeitsleistung des Betriebsinhabers und seiner Familienmitglieder einen angemessenen Lohn im Sinne von Art. 47 ALV einsetzt. Es resultiert in den Vor- und Nachkriegsjahren ein Verlust. In der Vorkriegszeit war dieser Verlust beim damals bestehenden Protektionismus zugunsten aller Wirtschaftszweige ungefähr gleich groß wie beim Wegfall aller protektionistischen Maßnahmen (mindestens 40 bis 50 Millionen). Der Verlust mußte mit oder ohne Protektionismus von der Landwirtschaft selbst getragen werden. Durch den Agrarprotektionismus wurden also nur die Nachteile ausgeglichen, die der Landwirtschaft aus den Schutzmaßnahmen zugunsten anderer Wirtschaftszweige erwuchsen; ein weitergehender Schutz kam ihr nicht zu. Die Nachkriegszeit mit ihren stark gestiegenen Preisen und Löhnen scheint diesbezüglich keine Verschiebung zugunsten der Landwirtschaft gebracht zu haben, im Gegenteil! Bei den heutigen Preis- und Lohnverhältnissen im Ausland können die «Maßnahmen zur Erhaltung der Landwirtschaft» die Nachteile nicht mehr voll ausgleichen! Alle Kritiker an unserer Agrarpolitik bedenken z. B. nicht, daß sie die Äpfel noch gleich teuer kaufen wie vor dem Krieg! Die Landwirtschaft hat trotz des Agrarschutzes immer noch Mühe, ein ausreichendes Einkommen zu realisieren. Approximativ lag das durchschnittliche Geschäftseinkommen (Arbeitseinkommen plus Ertrag des investierten Eigenkapitals) der selbständigen Landwirte 1952 bei Fr. 8570.—, das Geschäftseinkommen der übrigen Selbständige-Erwerbenden bei Fr. 12 520.—, das Arbeitseinkommen der unselbständige Erwerbenden einschließlich der mitarbeitenden Familienmitglieder bei Fr. 6840.—³⁷. Der-

³⁷ Berechnung: Geschäftseinkommen bzw. Arbeitseinkommen 1952 gemäß Volkseinkommensstatistik dividiert durch die

artige Zahlen dürfen freilich nur als allgemeine Anhaltpunkte im Sinne der ungefähren Größenordnung gewertet werden.

II. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im besondern

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen bilden das eigentliche Kernstück des neuen LG; dort lag die pièce de résistance der Freunde und Gegner des Gesetzes. Im großen und ganzen bringen die im Landwirtschaftsgesetz verankerten wirtschaftspolitischen Maßnahmen wenig neues Recht; immerhin hat bei der Überführung des Krisen- und Kriegsnotrechts in das ordentliche Recht eine gewisse «Durchkämmung und Läuterung» des bisherigen Rechts stattgefunden.

Sedes materiae der wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind vor allem die Art. 18–31 LG, doch müssen auch die «Sonderbestimmungen für einzelne Produktionszweige» (Art. 40–59 LG) mitberücksichtigt werden. Das Gesetz selbst deutet häufig nur die Art der Maßnahmen an; die Konkretisierung ist durch die in N 2 zitierten Verordnungen erfolgt:

1. Zielsetzungen

Die Zielsetzungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen kommen in den Art. 18 und 29 LG zum Ausdruck: Einerseits sollen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen ermöglichen, daß für einheimische landwirtschaftliche Erzeugnisse guter Qualität kostendeckende Preise erzielt werden können (Art. 29 LG), anderseits müssen jedoch die Produzenten darnach trachten, die landwirtschaftliche

Zahl der Angehörigen der drei Gruppen 1950 (angenäherte prov. Ergebnisse). Das ergibt:

- a) durchschnittliches Geschäftseinkommen der selbständigen Landwirte: 1310 Millionen : 164 450 = Fr. 8570.—;
- b) durchschnittliches Geschäftseinkommen der übrigen Selbständige-Erwerbenden: 2760 Millionen : 220 400 = Fr. 12 520.—;
- c) durchschnittliches Arbeitseinkommen der unselbständig Erwerbenden: 12 050 Millionen : 1 762 650 = Fr. 6840.—.

Produktion so auszurichten, daß sie «die Landesversorgung weitgehend gewährleistet, der Aufnahmefähigkeit des einheimischen Marktes entspricht und der Möglichkeit der Ausfuhr genügt» (Art. 18 LG). Die beiden Zielsetzungen, die im Gesetz auseinandergerissen sind, in Art. 2 ALV dagegen zusammengefaßt wurden, stehen in einer Wechselbeziehung und in einer gewissen gegenseitigen Spannung zueinander. Sie sind einander koordiniert, d.h. es ist nicht etwa die eine Zielsetzung der andern untergeordnet.

Diese doppelte Zielsetzung ergibt sich aus folgenden Gegebenheiten: Der schweizerische Kulturboden (vollwertiger Kulturboden etwa 1 Million ha = ein Viertel der Landesfläche) ist einerseits nicht geeignet, den schweizerischen Ernährungsbedarf von Mensch und Vieh voll zu decken, weil das Klima in weiten Gegenden unseres Landes für die Fruchtwechselkombination Getreide/Kartoffeln und Getreide/Futterrüben zu feucht ist; zu Anfang der dreißiger Jahre wurde weniger als ein Fünftel des vollwertigen Kulturlandes, gegen Kriegsende 35%, in den letzten Jahren etwa ein Viertel des vollwertigen Kulturlandes unter dem Pflug gehalten. Mit der heute bestehenden Fläche an offenem Ackerland werden gedeckt: etwa die Hälfte des Bedarfes an Brotgetreide, etwa ein Drittel des Bedarfes an Futtergetreide, der volle Bedarf an Speisekartoffeln, ausgenommen ausländische Frühkartoffeln, knapp 8% des Zuckerbedarfes; Speiseöle und Pflanzenfette sowie ölhaltige Futtermittel müssen volumnäßig eingeführt werden. Im Frieden hat dieser Importbedarf keinerlei Nachteile; in Kriegszeiten ist jedoch die schweizerische Ernährungsgrundlage gefährdet. Um «in Zeiten gestörter Zufuhren» – und nur dann – Anbauverpflichtungen auferlegen zu können (Art. 19 Abs. 2 LG), muß in Friedenszeiten mit entsprechenden Förderungsmaßnahmen eine angemessene «Anbaubereitschaft» (Art. 20 LG) aufrechterhalten werden³⁸.

³⁸ Vgl. Botschaft zum LG 42/175 ff.

Anderseits entstehen infolge der ausgedehnten Graswirtschaft und der Möglichkeit der Einfuhr billiger Futtermittel immer wieder Überschüsse an Milch und Vieh (sowie – aus ganz andern Gründen – an Weißwein und bei Großernten an Obst und Gemüse). Bei diesen Produkten ist die Deckung des gesamten Inlandbedarfes kein Problem; aber im Interesse der Kosten der Lebenshaltung sollte beim Schlachtvieh nicht mehr als höchstens 90–95% des Bedarfes im Inland produziert werden (Art. 2 Abs. 1 SchlO) und bei der Milch sollte ein ansehnlicher Teil des gesamten Butterbedarfes durch billigere Importe gedeckt werden können³⁹. Dann kann durch die Erhebung einer Monopolabgabe bei der Importbutter ein «Mischpreis» für inländische und ausländische Butter festgesetzt werden, wobei die inländische Butter unter den Produktionskosten (Tafelbutter zur Zeit 35 Rp. unter dem Einstandspreis) abgegeben werden kann (Art. 16 Abs. 1 lit. b MB). Eine Milch-Überproduktion liegt somit schon vor, wenn die inländische Milcherzeugung den gesamten inländischen Butterbedarf deckt und billige Butterimporte verunmöglicht.

Die schweizerische Agrarpolitik und das ihr dienende Agrarrecht müssen deshalb einerseits darnach trachten, den in der Landwirtschaft tätigen etwa 400 000 Personen bei entsprechender Tüchtigkeit ein Einkommen zukommen zu lassen, das die Freude am landwirtschaftlichen Beruf währt; anderseits muß verhindert werden, daß die Bauern im Vertrauen auf die Abnahmepflicht der Milchsammelstellen für die eingelieferte Verkehrsmilch und der Abnahmepflicht der Butyra für die nicht freihändig verkäufliche Inlandbutter (Art. 6 Abs. 1, 16 Abs. 1 c MB), sowie im Vertrauen auf die Preisstützungsmaßnahmen bei andern landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 23–25 LG) die Produktion unangemessen ausdehnen. Gelingt es, Überproduktionen zu vermeiden, so lassen sich durch Einfuhrbeschränkun-

³⁹ 1949 und 1950 konnte etwa $\frac{1}{3}$ des Butterbedarfes durch Importe gedeckt werden, im ersten Halbjahr 1954 mußten jedoch die Importe ganz eingestellt werden.

gen, Preisempfehlungen und nötigenfalls durch Übernahmeverpflichtungen der Importeure nach Art. 23 Abs. 1 lit. c LG für angemessene Produktionsmengen kostendeckende Preise erzielen. Erst die Mehrproduktion droht das Preisgefüge zusammenzureißen. Die Vermeidung von Überproduktion und die Bekämpfung von deren Folgen ist deshalb die eigentliche Crux der Agrarpolitik. Dabei ist zu betonen, daß die Bauern im Rahmen der einmal bestehenden Produktionsmittel nur in beschränktem Umfange auf die Produktionsmenge Einfluß nehmen können; Obst-Großernten z.B. lassen sich nicht vermeiden. Zudem steht für den einzelnen Bauern das betriebswirtschaftlich Zweckmäßigste oft in direktem Gegensatz zum volkswirtschaftlich Empfehlenswerten.

Eine Regulierung der Agrarwirtschaft «zur Erhaltung der Landwirtschaft» kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen:

- entweder vermittelst einer bis ins einzelne zentral geleiteten Planwirtschaft
- oder vermittels einer sogenannten «regulierten Marktwirtschaft», bei der grundsätzlich das Gesetz der Preisbildung durch Angebot und Nachfrage spielen soll und den Produzenten die Freiheit in der Ausnutzung ihrer Produktionsmittel belassen wird, der Staat jedoch mit bestimmten Vorkehren einen Einfluß auf die Größe von Angebot und Nachfrage ausübt und dadurch eine preisstabilisierende Wirkung zu erreichen sucht.

Das LG ist ein Versuch zur Verwirklichung einer regulierten Marktwirtschaft in einem besonders bedrohten Teilsektor der Wirtschaft im Rahmen einer rechtsstaatlichen Ordnung. Ähnlich wie eine Hafenmole die Brandung des stürmischen Meeres bricht, so daß die im Hafen liegenden Schiffe nur noch einer schwachen Wellenbewegung ausgesetzt sind, sucht das LG zum Schutze der vielen kapitalschwachen schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe die Wellenbewegungen der Konjunkturschwankungen auf dem Welt-

markt zu brechen. Die Verwüstungen, die die «Konjunkturbrandung» beim Verzicht auf eine schützende Hafenmauer anrichten könnten, lassen sich aus der Tatsache ermessen, daß vor dem Bestehen eines entsprechenden Schutzes in der Agrarkrise von 1893 allein im Kanton Luzern ungefähr 2000 Heimwesen unter den Hammer kamen⁴⁰.

Das Bild von der Hafenmole macht auch klar, daß der hauptsächlichste Schutz der Landwirtschaft an der Grenze erfolgen muß durch entsprechende Einfuhrbeschränkungen. Die Last des Agrarschutzes wird deshalb in erster Linie von den Importeuren empfunden, deren Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt wird – dann aber auch von den Exportkreisen und Konsumenten, die an einem ungehemmten Außenhandel interessiert sind.

Immerhin muß – um das Bild von der Hafenmole noch weiterzuführen – der Hafen irgendwo gegenüber dem Weltmeer offen bleiben; er kann und darf kein stagnierender Teich sein. Das will besagen, daß die landwirtschaftliche Produktion in gewissen Grenzen mit dem Wellenspiel der Marktwirtschaft rechnen und sich ihm anpassen muß. Der Schutz, den das LG den Produzenten gewährt, ist beschränkt durch die im Gesetz aufgezählten Maßnahmen. Zudem ist den Bundesbehörden ein weiter Spielraum des Ermessens eingeräumt, wie weit sie von den ihnen eingeräumten Ermächtigungen Gebrauch machen wollen. Dies gilt sowohl für die Bundesversammlung hinsichtlich der Be- willigung von Budget-Krediten als auch für den Bundesrat hinsichtlich der Anordnung von Schutzmaßnahmen. Die Bundesbehörden haben die Maßnahmen zur Beeinflussung von Angebot und Nachfrage so zu handhaben, daß auf lange Sicht die Zielsetzungen im Ingruß des LG verwirklicht werden: Zur Erhaltung eines «gesunden Bauernstandes» gehört aber auch das Wachthalten einer frei- heitlichen marktbewußten Einstellung und der

⁴⁰ Haab, Verschuldung und Entschuldung in der Landwirtschaft, ZSR 56 (1937), 265.

Bereitschaft, die Risiken der landwirtschaftlichen Tätigkeit in bestimmtem Umfange selbst zu tragen. Ein «gesunder Bauernstand» hält die persönliche Initiative und die genossenschaftliche Selbsthilfe für wichtiger als die – freilich unerlässlichen, aber nur subsidiären – staatlichen Maßnahmen.

Diese agrarpolitischen Leitgedanken sind für die Handhabung des LG durch die zuständigen Instanzen von größter Bedeutung. Die Zielsetzungen der Art. 18 und 29 LG sollen also nicht durch eine Planung bis ins letzte «mit allen Mitteln und unter allen Umständen» verwirklicht werden; vielmehr soll versucht werden, mit einer beschränkten Zahl von interventionistischen Eingriffen dem Ziel möglichst nahe zu kommen, wobei jedoch im Interesse der Freiheit bewußt gewisse Schwierigkeiten und Fehlentwicklungen in Kauf genommen werden. Diese Fehlentwicklungen könnten nur durch eine wesentlich starrere und polizeistaatlichere Ordnung, die andere noch größere Nachteile in sich schlößt, reduziert werden. Deshalb sollen insbesondere produktionsdrosselnde Anordnungen nur im äußersten Notfall getroffen werden, wenn wirtschaftliche Gründe dies zwingend verlangen (Art. 19 Abs. 1 lit. b LG)⁴¹. Das LG beruht auf dem Gedanken einer relativ starren Ordnung an der Grenze und einer relativ lockeren und freiheitlichen Ordnung im Inland – im Vertrauen auf die freiwillige Mitarbeit der landwirtschaftlichen Organisationen und jedes einzelnen Bauern bei der Verfolgung der Ziele des LG.

Die einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des LG lassen sich in fünf Gruppen gliedern:

a) direkte Einflußnahme auf die Preise (Preisempfehlungen und Preisfestsetzungen);

⁴¹ Vgl. Botschaft zum LG 49/181: «Es ist sehr zu hoffen, daß der Bundesrat von den ihm in Art. 19 Abs. 1 lit. b LG eingeräumten Befugnissen nie Gebrauch machen muß...»; Art. 2 der EierO ist jedoch bereits ein Anwendungsfall dieser Bestimmung; vgl. unten S. 317.

- b) Produktionsregulierende Maßnahmen;
- c) Regulierung der Einfuhr;
- d) Förderung und Regulierung des Absatzes im In- und Ausland;
- e) Einflußnahme auf den Zwischenhandel, insbesondere bei Milch und Milchprodukten (Bewilligungspflicht für Milchgeschäfte, Quartiereinteilung).

Im beschränkten Rahmen dieses Zeitschriftenartikels können nur die ersten drei Gruppen von Maßnahmen skizziert werden.

2. Preisempfehlungen und Preisfestsetzungen

Das LG verzichtet im Prinzip auf staatlich festgelegte Höchst- und Mindestpreise und unterscheidet sich gerade dadurch von einer vollausgebauten planwirtschaftlichen Ordnung. Es gibt dem Bundesrat grundsätzlich nur die Kompetenz zu Preisempfehlungen, d.h. zur Aufstellung sogenannter Richtpreise (Art. 31). Durch diese Richtpreise gibt der Bundesrat bekannt, welche Produzentenpreise bei einem bestimmten Angebot als kostendeckend im Sinne von Art. 29 LG zu betrachten sind. Grundsätzlich sollen die Erlöse (Preis multipliziert mit der Produktionsmenge) die durchschnittlichen Produktionskosten der vergangenen 5 Jahre decken (Art. 50 ALV). Ein stärkeres Abweichen der Marktpreise von den Preisempfehlungen bedeutet, daß der Bund seine marktbeeinflussenden Maßnahmen überprüfen muß.

Preisempfehlungen haben eine gewisse psychologische Wirkung, wenn sie den Verhältnissen von Angebot und Nachfrage einigermaßen Rechnung tragen. Sie beeinflussen insbesondere auch die Produktionsentschlüsse der Landwirtschaft und können insofern als ein Mittel der Produktionsbeeinflussung gehandhabt werden.

Der Festsetzung von Richtpreisen hat grundsätzlich eine Ermittlung der Produktionskosten voranzugehen; die Ermittlung der Produktionskosten für einzelne Agrarprodukte ist jedoch mit Schwierigkeiten verbunden, da bisher

weitgehend nur die Gesamtproduktionskosten für landwirtschaftliche Betriebe ermittelt wurden. Art. 46, 49 ALV stellen einige Richtlinien für die Ermittlung der Gesamtproduktionskosten auf; im Prinzip soll für den Bauern (Betriebsleiter) sowie für die im Betrieb mitarbeitenden Söhne mit abgeschlossener Berufslehre ein Entgelt eingesetzt werden, das dem Lohn eines gelernten Arbeiters in ländlichen oder halbstädtischen Verhältnissen entspricht. Bei der Berechnung der Zinsansprüche für das investierte Kapital dürfen «Überzahlungen» beim Ankauf eines Heimwesens nicht berücksichtigt werden. Eine Überzahlung wird angenommen, wenn der Kaufpreis mehr als 25% über dem Ertragswert liegt, also höher ist als der höchst zulässige Schätzungswert (Art. 6 Abs. 2 Entschuldungsgesetz)⁴². Die richtige Ermittlung der Produktionskosten erfordert eine gute Zusammenarbeit zwischen dem schweizerischen Bauernsekretariat und dem EVD (Art. 49 ALV).

Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung an die beratende Kommission (Art. 54 Abs. 2 ALV) wird sich die Abteilung für Landwirtschaft jeweils darüber aussprechen müssen, wie weit die erzielten Erlöse die Produktionskosten tatsächlich deckten und wie weit dieses Ziel nicht erreicht werden konnte. Ein solcher Bericht setzt eine laufende Beobachtung der Produzentenpreise voraus. Doch muß man wohl noch weiter gehen: Da gemäß Art. 29 Abs. 2 LG bei der Anwendung aller Maßnahmen auf die andern Wirtschaftszweige und die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerungsschichten Rücksicht zu nehmen ist, müssen auch die Auswirkungen der Produzentenpreise auf die Engross- und Detailpreise beobachtet werden können; dementsprechend sieht Art. 51 ALV eine allgemeine Preis-

⁴² Soweit ein landwirtschaftlicher Betrieb nicht nach dem bäuerlichen Erbrecht oder auf Grund des Vorverkaufsrechts nach Art. 12 des BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes übernommen werden kann, müssen heute freilich häufig Preise bezahlt werden, die über der erwähnten Grenze liegen. *

beobachtung mit Bezug auf die Preise und Margen landwirtschaftlicher Erzeugnisse vor.

Selbstverständlich bietet die Festsetzung von Richtpreisen (Preisempfehlungen) keinerlei Gewähr, daß die tatsächlichen Marktpreise um diese Richtpreise herum oszillieren; je nach der Marktlage können sich größere Ausschläge nach oben oder unten ergeben. Um anzudeuten, welche Ausschläge noch als normal gelten, werden bei einzelnen Produkten vor allem beim Schlachtvieh Richtpreise in der Form eines Preisbandes festgesetzt (Art. 4 Abs. 3 SchLO)⁴³.

Steigen die Preise infolge einer Warenverknappung über die normalen Abweichungen hinaus, d.h. werden die Richtpreise «allgemein und offensichtlich überschritten», so hat das EVD «die geeigneten Maßnahmen zu treffen», d.h. praktisch die Grenze zur Einfuhr billigerer ausländischer Waren zu öffnen (Art. 24 Abs. 2 ALV).

Viel größer ist jedoch die Gefahr, daß die Marktpreise unter die Richtpreise fallen; dann haben die einzelnen Maßnahmen Platz zu greifen, die das LG zur Stützung der Preise vorsieht (Art. 23–25 LG). Eine generelle Preis- und Absatzgarantie, wie sie das Getreidegesetz mit Bezug auf das Brotgetreide kennt, ist im LG nicht vorgesehen; die einzelnen Maßnahmen können und müssen nicht unbedingt verhindern, daß ein Preiszusammenbruch erfolgt, wenn die Produzenten den Bedürfnissen der Landesversorgung und den Absatzmöglichkeiten trotz entsprechender Empfehlungen (Art. 5 ALV) nicht hinreichend Rechnung tragen. In diesem Sinn wird auch der Grundsatz, daß die Richtpreise grundsätzlich die kostendeckenden Preise angeben sollen, modifiziert durch das in Art. 30 verankerte Prinzip der Preisparität. Die Tragweite dieser Bestimmung ist nicht völlig klar und ihre Konkretisierung im Rahmen der ALV erwies sich als sehr delikat. Art. 45

⁴³ Z. B. Richtpreise für Schlachtschweine am 13. 3. 1954 Fr. 3.35, Schwankungsbreite nach oben und unten je Fr. -.25, Aufnahme von angemessenen Importen bei einem Marktpreis von Fr. 3.55.

Abs. 2 ALV bringt nun vor allem zum Ausdruck, daß der Bundesrat bei einer nicht angepaßten Produktion entsprechend abweichende Richtpreise festsetzen kann, die diesem Umstand Rechnung tragen und einen Anreiz zu einer besseren Ausrichtung der Produktion bieten. Dies kann einerseits geschehen durch Senkung der Richtpreise für die zuviel produzierten Erzeugnisse (bzw. durch Senkung der untern Abweichungen von den Richtpreisen, Art. 13 Abs. 5 SchlO), anderseits durch eine Erhöhung der Richtpreise für andere Produkte, vor allem für Ackerfrüchte, deren Anbau gefördert werden soll⁴⁴.

Neben den Richtpreisen (Preisempfehlungen) kennt das neue Agrarrecht im Rahmen der Stützungsmaßnahmen der Landwirtschaft aber auch verbindliche Preisfestsetzungen. So wird unter Umständen die Einräumung gewisser Vorteile – Frachtbeiträge usw. – an die Innehaltung von Richtpreisen geknüpft. Überall dort, wo Übernahmepflichten der Importeure bestehen (Art. 23 Abs. 1 lit. c LG, Art. 24ter Abs. 1 Alkoholgesetz), gelten verbindliche staatliche Preisfestsetzungen für die Übernahmepreise. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob der festgesetzte Preis ein Mindestpreis zum Schutz der Produzenten oder ein Höchstpreis zum Schutz der Konsumenten oder ein Fixpreis zum Schutz beider ist. Solche Übernahmepreise können entweder kostendeckend oder weniger als kostendeckend sein, je nachdem ob sie den Richtpreisen entsprechen oder darunter liegen (Art. 32 Abs. 2 ALV, Art. 23 Abs. 2 WeinSt, Art. 13 Abs. 2 SchlO).

Von den Übernahmepflichten und Übernahmepreisen der Importeure, die sich immer nur auf bestimmte Mengen beziehen (unten S. 325), sind die Übernahmepflichten des Bundes und die entsprechenden staatlichen Übernahmepreise zu unterscheiden, die vom Bund oder von ihm unterstellten Stellen mit selbständiger Rechtspersönlichkeit (Alkoholverwaltung, Butyra) zu bezahlen sind.

⁴⁴ Sten. Bull. Nat. Rat 1951, 83.

Solche staatliche Übernahmepreise bestehen für Brotgetreide (Art. 6 Getreidegesetz), für die gebrannten Wasser, wenn deren Hersteller den landwirtschaftlichen Produzenten gewisse Mindestübernahmepreise für die Brennereirohstoffe (Kartoffeln, Kernobst) bezahlt haben (Art. 11 Abs. 2–5 Alkoholgesetz) und für die Butter (Art. 16 Abs. 1 lit. c MB).

Größte Bedeutung kommt der Preisgestaltung bei der Milch zu – dem am stärksten reglementierten Produkt der Landwirtschaft. Da die gesamte für den Konsum und die Verarbeitung bestimmte Milch von den Produzenten an die nächstgelegene Sammelstelle abgeliefert werden muß (Art. 26 Abs. 1 lit. a MB, Art. 5 LG), beschränkt sich der Bundesrat bei der Milch nicht auf eine Preisempfehlung, sondern er setzt den sogenannten Grundpreis für die von den Produzenten zu übernehmende Milch verbindlich fest (Art. 4 MB). Freilich kommen dann noch Orts- und Qualitätszuschläge, bzw. Abschläge, hinzu, die jedoch ebenfalls einer staatlichen Kontrolle unterstehen (Art. 6 MB). Bei Konsummilch und Butter, in Zeiten von Stützungsaktionen auch beim Käse, sieht der MB zudem eine Kontrolle der Handelsmargen vor (Art. 14, 20, 25 MB)⁴⁵. Bei Verletzung dieser Preisvorschriften sind administrative Maßnahmen möglich, insbesondere die Einziehung des erlangten Vermögensvorteils (Art. 43 Abs. 2, 44 Abs. 1 lit. b MB), ferner Bestrafung mit Buße, wobei der Richter bei Gewinnsucht an keinen Höchstbetrag gebunden ist (Art. 111 LG, 47 MB, 106 Abs. 2 StGB).

Schließlich werden die Vorschriften des LG über die Richtpreise und Übernahmepreise ergänzt durch die Höchstpreisvorschriften für geschützte Warenpreise, die gestützt auf den BB vom 10. 6. 1953 über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle und die Verordnung vom 30. 12. 1953 über geschützte Warenpreise und Preisausgleichsmaßnahmen angeordnet werden können.

⁴⁵ Vgl. Botschaft zum MB 24/412, 71/459 ff.

Diese Vorschriften sind vorläufig bis Ende 1956 befristet (Art. II des Verfassungszusatzes vom 26. 9. 1952). Alle alten kriegswirtschaftlichen Preiskontrollvorschriften sind per Ende 1953 dahingefallen, insbesondere die bisherigen Margenvorschriften für Obst und Gemüse. Im neuen Recht sind vorläufig nur Höchstpreisvorschriften aufgestellt worden für Milch (Art. 9 Warenpreis V), und zwar sowohl mit Bezug auf die Produzentenpreise als auch auf alle Stufen des Milchhandels sowie für Kartoffeln, Erdbeeren und Aprikosen. Die erwähnten Kompetenzen des Bundesrates für Preisvorschriften auf Grund des MB werden somit im Augenblick noch nicht in Anspruch genommen.

Für die aus Brotgetreide hergestellten Erzeugnisse (Mehl, Dunst, Brot und Teigwaren) kann das EVD Preis- und Margenvorschriften erlassen, gestützt auf Art. 20 des BB vom 19. 6. 1953 über die Brotgetreideversorgung.

3. Produktionsregulierende Maßnahmen

a) Produktionsempfehlungen

Der Bauer reguliert seine Produktion, soweit er darauf überhaupt Einfluß nehmen kann, vor allem nach den von ihm erwarteten Preisen. Preisempfehlungen, die den bezahlten Marktpreisen ungefähr entsprechen, wirken deshalb, wie bereits erwähnt, immer auch als Wegweiser für die Ausrichtung der Produktion. Direkte Produktionsempfehlungen können zusätzliche Wirkungen ausüben, wenn sie auf die erwähnte Preispolitik richtig abgestimmt sind. Die bäuerliche Produktionslenkung muß versuchen, die Bauern dahin zu beeinflussen, daß ihre Produktion über eine Mehrzahl von Jahren das relativ beste Gesamtresultat ergibt. Die Befolgung der Empfehlungen ist eine Selbsthilfemaßnahme der Landwirtschaft im Sinne von Art. 31bis Abs. 4 BV. Die ALV Art. 5, das Weinstatut Art. 1 und Schlachtviehordnung Art. 1/2 messen deshalb den Produktionsempfehlungen große Bedeutung zu.

Bestimmte Empfehlungen bringen freilich für deren Autoren zum mindesten eine moralische Verantwortung

mit sich, wenn sich die Empfehlungen nachträglich als betriebswirtschaftlich oder volkswirtschaftlich unzweckmäßig oder falsch erweisen. Anderseits kann man vom Bauern eine Anpassung an die Bedürfnisse des Marktes nur fordern, wenn jemand die Verantwortung für entsprechende Ratschläge übernimmt. Art. 5 Abs. 3 ALV und Art. 2 Abs. 2 SchlO überbindet die Verantwortung für solche Empfehlungen mit Recht dem EVD. Alle beteiligten Kreise haben dazu beizutragen, daß solche Empfehlungen des EVD möglichst richtig herauskommen, insbesondere die landwirtschaftlichen Organisationen durch sorgfältige Produktions-schätzungen (Art. 7 ALV).

Es liegt im Wesen der «Empfehlung», daß bei deren Nichtbefolgung durch einzelne Landwirte keine Sanktionen ergriffen werden. Hart umstritten war jedoch die Frage, ob für den Fall der generellen Nichtbefolgung von Empfehlungen in der ALV ausdrücklich eine Lockerung der Schutzmaßnahmen des Bundes vorgesehen werden solle⁴⁶. Der Bundesrat begnügte sich schließlich mit den sehr zurückhaltenden Hinweisen in Art. 2 und 45 Abs. 2 ALV, die auf die Art. 18 und 30 LG Bezug nehmen.

b) Förderung des Ackerbaues

Die wichtigste Produktionsempfehlung fordert die Offenhaltung einer genügend großen Ackerfläche. Die Erhaltung des Ackerbaues ist einerseits eine kriegsvorsorgliche Maßnahme. Anderseits hofft man, dadurch die milch- und viehwirtschaftliche Überproduktion bekämpfen zu können⁴⁷. Die zweitgenannte Wirkung ist jedoch nur zu erwarten, wenn die milch- und viehwirtschaftlichen Produzenten den Ausfall an Gras und Heu nicht durch billige ausländische Futtermittel wettmachen können.

Zur Förderung des Ackerbaues genügt nun freilich die Drosselung der Einfuhr oder die fiskalische Belastung

⁴⁶ Vgl. Art. 4 des Vorentwurfs zur ALV vom 17. 9. 1953, Prot. berat. Komm. zur ALV S. 18-24.

⁴⁷ Botschaft zum LG 42/145.

gleichartiger ausländischer Konkurrenzprodukte (Kartoffeln, Futtermittel, Zucker) nicht. Das schweizerische Agrarrecht sieht deshalb folgende zusätzliche Maßnahmen zur Erhaltung des Ackerbaues vor:

- aa) Preis- und Absatzgarantie für das inländische Brotgetreide (Art. 5/6 Getreidegesetz) bzw. Ausrichtung einer Mahlprämie für das zur Selbstversorgung bestimmte Brotgetreide (Art. 5 Abs. 2, 9 rev. Getreidegesetz).
- bb) Übernahmepflicht von Schweinemästereien und ähnlichen Betrieben mit Bezug auf inländische Kartoffeln und andere inländische Futtermittel (Art. 21 LG, Art. 24bis Abs. 2 Alkoholgesetz), in Ergänzung zu den Übernahmepflichten der Importeure (Art. 23 Abs. 1 lit. c LG, Art. 24ter Abs. 1 und 2 Alkoholgesetz).
- cc) Übernahmepflicht der Alkoholverwaltung für gebrannte Wasser, die aus nicht anders verwertbaren Über- schüssen der Kartoffelernte hergestellt wurden (Art. 10 Abs. 1 Alkoholgesetz);
- dd) Förderung des Anbaus von Futtergetreide durch Anbauprämiens (Art. 20 LG)⁴⁸;
- ee) in Berggebieten Ausrichtung für die Anbauprämie für Flachs und Feldgemüse (Art. 20 LG, Art. 13 ALV);
- ff) Anbauverträge für Raps (Art. 20 LG, 12 ALV);
- gg) Beiträge an das Saatgut für Futtergetreide und Kartoffeln (Art. 40 LG, 15 ALV);
- hh) in Berggebieten Gewährung von Beiträgen an Pflüge und Seilzugeinrichtungen (Art. 41 LG, 16 ALV).

Durch alle diese Maßnahmen soll ein «bestimmtes Anbauprogramm», d.h. ein Mindestmaß an offenem Ackerland verwirklicht werden. Dazu werden entsprechende «Richtflächen» auf die Kantone und von diesen auf die Gemeinden und nötigenfalls auf die einzelnen Betriebe verteilt (Art. 19 Abs. 2 LG, Art. 8, 10 Abs. 4 ALV).

⁴⁸ Zur Zeit Fr. 200.—, in den Berggebieten Fr. 300.— pro ha (Art. 10 ALV, BRB vom 9. 3. 1954, AS 1954, 468); vgl. auch BRB vom 18. 5. 1954 über die Ausrichtung von Anbauprämiens für Futtergetreide (AS 1954, 573).

c) Mittel zur Produktionsdrosselung

Jede staatliche Produktionsdrosselung wird als außerordentlich schwerer Eingriff in die Gewerbefreiheit der Produzenten empfunden. Gerade weil diesen Maßnahmen ein ausgesprochen planwirtschaftlicher Charakter zukommt, sollen sie nur mit größter Zurückhaltung angewandt werden (oben S. 308). Immerhin sieht Art. 19 Abs. 1 lit. b LG ausdrücklich die Möglichkeit der «Anpassung der Tierbestände an die betriebs- und landeseigene Futtergrundlage» vor. Der bisher einzige Anwendungsfall dieser Bestimmung besteht in der Einführung eines Bedürfnisnachweises für die Neueröffnung oder Vergrößerung von Geflügelfarmen mit 150 und mehr Stück Geflügel (Art. 2 EierO).

Eine Kontingentierung der Rindvieh- und der Schweinebestände bei einem entsprechenden Überangebot an Schlachtvieh und Milch – ähnlich den entsprechenden Maßnahmen in den dreißiger Jahren – ist dagegen sehr schwer durchzuführen und alle beteiligten Kreise hoffen, daß solche Maßnahmen nicht ergriffen werden müssen. Nötigenfalls müßte erwogen werden, ob bei Nichtinnehaltung der Empfehlungen hinsichtlich der Rindviehhaltung und Milchproduktion eine individuelle Kürzung des Milchpreises durchgeführt werden könnte. Diese Maßnahme erscheint, gestützt auf Art. 19 Abs. 1 lit. b und Art. 28 LG grundsätzlich als möglich, die beteiligten Kreise geben jedoch generell wirkenden Maßnahmen den Vorzug, weil deren Durchführung einfacher ist.

Besonders wichtig und kritisch ist die Bekämpfung der Überproduktion an Weißwein; da breite Kreise der schweizerischen Konsumenten den Rotwein vorziehen, gestattet die Lebensmittelverordnung (Art. 337 lit. g LMV) Weißwein mit 30% ausländischem Rotwein zu «röten» und als «Tischwein» in den Handel zu bringen. Damit allein läßt sich das Problem nicht lösen. Durch die Ausrichtung von Rodungsprämien soll ein Anreiz zur Rodung von Reben

in schlechter Lage ausgeübt werden (Art. 11 WeinSt). Ferner wird die Umstellung der Produktion von weißen auf rote Reben durch entsprechend höhere Erneuerungsbeiträge bei der Erneuerung von Rebbergen gefördert (Art. 10 WeinSt). Dagegen enthält das Landwirtschaftsgesetz kein Verbot zur neuen Anlegung von Rebbergen. Der Bundesrat hat jedoch – in extensiver Interpretation der Art. 18, 23 und 42 LG – angenommen, es sei zum mindesten gesetzlich zulässig die Unterstützungsmaßnahmen des Weinstatuts auf die Erträge der bestehenden Rebberge in guten und mittleren Reblagen zu beschränken (Art. 29–31 WeinSt.). Als Rechtsgrundlage für die zukünftige Beurteilung der Rebberge wird deshalb ein Rebbaukataster aufgenommen (Art. 43 LG, Art. 5 WeinSt.), bei dem die Rebberge in gute, mittlere und schlechte Lagen eingeteilt werden (Zone A, B und C)⁴⁹. Wer außerhalb der Zonen A und B einen Rebberg erneuert oder gar einen neuen Rebberg anlegt, wird für seine gesamte Produktion in allen Zonen von den im Weinstatut vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen ausgeschlossen. Ab 1962 sollen zudem alle Produzenten ausgeschlossen werden, die dann noch in bestehenden Rebbergen der Zone C den Rebbau betreiben. Die meisten Rebbauern werden daher – unter Inanspruchnahme der erwähnten Rodungsprämien – die Rodung der Rebberge in der Zone C bis 1962 vornehmen müssen, um sich weiterhin für ihre übrige Produktion an den Stützungsaktionen beteiligen zu können. Die Lösung ist volkswirtschaftlich zweckmäßig, steht aber rechtlich auf etwas schwachen Füßen. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß das LG im Abschnitt Rebbau wenig scharf profiliert ist.

d) Qualitätsverbesserung

Da die schweizerische Bevölkerung durch das LG weitgehend verpflichtet ist, inländische Agrarprodukte zu kon-

⁴⁹ Der Zone A werden etwa 50% der Rebberge, der Zone B 40%, der Zone C 10% der Rebfläche zugeteilt; die Zahlen sind

sumieren, müssen von den Produzenten dauernde Anstrengungen zur Qualitätsverbesserung gefordert werden. Dies liegt auch in deren eigenem Interesse. Nur für Erzeugnisse guter Qualität sollen die Preise kostendeckend sein (Art. 29 LG). Die Qualitätskontrolle ist unter Umständen den beteiligten Organisationen als öffentlich-rechtliche Aufgabe überbunden⁵⁰. Die Weinlesekontrolle erfolgt durch die Kantone und wird vom Bund unterstützt (Art. 42 Abs. 2 lit. d LG, Art. 3 WeinSt.). Die Produktion von Rebsetzlingen und anderem Pflanzmaterial für den Rebbau ist an einen agrarpolizeilichen Fähigkeitsausweis geknüpft (Art. 2 WeinSt.).

Mit besonderem Nachdruck wurde von der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung des MB eine Qualitätssteigerung bei der Milch gefordert. Die Materie fällt teilweise unter die Lebensmittelgesetzgebung, teilweise unter die Tierseuchengesetzgebung und teilweise unter das LG (Art. 26 Abs. 1 lit. a und 59 LG, Art. 1–3 MB)⁵¹. Schon die Lebensmittelverordnung (Art. 39–98) enthält eingehende Vorschriften über die Gewinnung und den Vertrieb von Milch und Milchprodukten, die in dem Satz gipfeln: «Die Milch muß gesund und fehlerfrei sein» (Art. 42 LMV). Der Milchbeschluß intensiviert die Qualitätsförderung nach drei Richtungen:

aa) Die Kantone haben die bakteriologische Kontrolle der Konsummilch und später auch der Verarbeitungsmilch auf Tuberkulose und Bang auszubauen (Art. 1 Abs. 2 MB).

bb) Die milchwirtschaftlichen Organisationen haben in zeitlicher Staffelung die Qualitätsbezahlung der Milch einzuführen, wobei die Milch nach Sauberkeit, Haltbarkeit

jedoch nur als erste grobe Schätzung zu betrachten (Prot. berat. Komm. Weinst. S. 12).

⁵⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 2, Art. 39 Abs. 2 ALV, BRB vom 17. 8. 1950 über die Qualitätskontrolle beim Kernobst (AS 1950, 783).

⁵¹ Vgl. zu Art. 1–3 MB Botschaft zum MB 26/414 ff., Sten. Bull. Nat. Rat 1953, 333–358, 561 ff., Sten. Bull. Ständerat 1953, 305 bis 317.

(Kühlung!) und bakteriologischen Merkmalen gewürdigt wird (Art. 2 MB).

cc) Der von den milchwirtschaftlichen Organisationen und den Kantonen gemeinsam aufgebaute milchwirtschaftliche Kontroll- und Beratungsdienst hat die Innehaltung des neuen vom Bundesrat genehmigten schweizerischen Milchlieferungsregulativs zu überwachen (Art. 59 Abs. 2, 111 LG, Art. 3, 40 MB)⁵². Das neue Milchlieferungsregulativ vom Herbst 1954 ist eine qualifizierte Rechtsverordnung insofern, als es von einer privaten Organisation – der schweizerischen Milchkommission – ausgearbeitet und vom Bundesrat allgemein verbindlich erklärt wurde.

4. Die Regelung der Einfuhr

Die wichtigste Maßnahme zur Erhaltung kostendeckender Preise für inländische landwirtschaftliche Erzeugnisse ist die Beschränkung der Einfuhr billiger ausländischer Erzeugnisse, die den Absatz gleichartiger inländischer Produkte zu kostendeckenden Preisen gefährden (Art. 23 LG). Art. 23 LG bildet daher das Kernstück des ganzen Gesetzes und um diesen Artikel drehten sich auch die wichtigsten Auseinandersetzungen in den Räten⁵³. Die Handhabung der Einfuhrbeschränkungen verlangt ein dauerndes Zusammenwirken der Abteilung für Landwirtschaft und der Handelsabteilung, die durch die zuständigen Fachauschüsse (Art. 4 LG) beraten werden. Die Verordnungen zum LG haben die reichlich knappe gesetzliche Regelung einigermaßen präzisiert. Mit Rücksicht auf die sich ständig ändernden wirtschaftlichen Verhältnisse muß jedoch den zuständigen Instanzen ein genügender Spielraum des freien Ermessens eingeräumt werden.

⁵² Bisher war das Milchlieferungsregulativ ein rein verbandsrechtliches Regulativ des Zentralverbandes schweizerischer Milchproduzenten.

⁵³ Botschaft 50/182, Sten. Bull. Nat. Rat 1951, 57, 643, Ständerat 1951, 239.

a) Formen der Einfuhrbeschränkungen

Im Rahmen des LG begegnen uns folgende Stufen der Einfuhrbeschränkungen:

aa) Absolutes Einfuhrverbot (für kurante Weißweine, Art. 16 Abs. 2 WeinSt.).

bb) Einfuhrmonopol des Bundes, teilweise verbunden mit Monopolabgaben (Buttermonopol der Butyra für Butter, Art. 26 Abs. 1 lit. c LG, Art. 15 MB; Einfuhrmonopol der Eidg. Getreideverwaltung für Brotgetreide auf Grund der Übergangsordnung vom 19. 6. 1953 über die Brotgetreideversorgung, Art. 1).

cc) Rein formelle Zentralisierung der Einfuhr, verbunden mit Preiszuschlägen: Ein vom Bund verschiedenes, aber von ihm beauftragtes öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt – die schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) – hat das ausschließliche Recht, die Waren über die Grenze zu bringen; sie kauft sie aber nicht selbst im Ausland ein, sondern übernimmt bestimmte Mengen von den Importeuren an der Grenze und verkauft sie ihnen, belastet mit einem Preiszuschlag, wieder im Inland. Dieses System wird angewandt bei den Futtermitteln (Art. 19 Abs. 1 letzter Satz LG, Art. 19/20 ALV), bei Trockenmilch (Art. 33/34 ALV) und bei tierischen Fetten (Art. 11 SchLO), ferner – ohne Beschränkung der Einfuhrmenge, lediglich zur Erhebung eines Preiszuschlages – bei Speiseölen und Speisefetten (Art. 31 Abs. 3, 52 Abs. 3 MB, BRB über Preiszuschläge bei Speisefetten und Speiseölen vom 12. 7. 1949).

dd) Mengenmäßige Einfuhrbeschränkung in der Form von festen autonomen oder handelsvertraglich festgesetzten Kontingenten (z.B. Rotwein, Art. 16 Abs. 2 WeinSt., Zuchtvieh, BRB vom 30.12. 1953).

ee) Saisonal variierende Einfuhrbeschränkungen, insbesondere im Rahmen des sogenannten

«Dreiphasensystems» bei Obst und Gemüse (Art. 25 Abs. 1–3 AV) in dem Sinne, daß

- i) vor Beginn der inländischen Ernte die Einfuhr frei bleibt;
- ii) beim Anlaufen der inländischen Ernte die Einfuhr beschränkt wird;
- iii) während der Hauptperiode der inländischen Ernte die Einfuhren gesperrt sind.

ff) Keine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung, aber Verpflichtung zur Übernahme von gleichartigen Inlandprodukten gemäß Art. 23 Abs. 1 lit. c LG. Dieses System spielt bei den Eiern (Art. 5 EierO).

gg) Kombination von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und zeitweiligen Einfuhrverboten mit einer Übernahmepflicht.

hh) Finanzielle Belastung der Importgüter – zusätzlich zum Zoll, in Verbindung mit den unter bb–gg genannten Maßnahmen in verschiedenen Formen:

Einfuhrabgabe auf Wein (Art. 46 LG), Abgabe auf Einfuhrbewilligungen für Importeier (Art. 12 WarenpreisV), Überzölle (Art. 23 Abs. 1 lit. b LG), Preiszuschläge (oben unter cc), Rückstellungen für Überschußverwertung (Art. 9 Abs. 3, 22/23 SchlO), Monopolabgabe auf Butter (Art. 29 MB).

b) Handelsvertragliche Bindungen

Alle Formen von Einfuhrbeschränkungen sind nur nach Maßgabe der handelsvertraglichen Bindungen der Schweiz zulässig. Einige wichtige Positionen sind bilateral gebunden. So hat z.B. Italien ein Rotwein-Kontingent von 350 000 hl auf Grund des Handelsabkommens vom 21. 10. 1950, Spanien ein Rotwein-Kontingent von 300 000 hl auf Grund des Abkommens über den Warenaustausch und Zahlungsverkehr vom 26. 3. 1953.

Darüber hinaus hat sich die Schweiz durch ihren Beitritt

zur Europäischen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) zu einer weitgehenden Liberalisierung ihrer Einfuhren verpflichtet – heute 75% der von den Privaten getätigten Einfuhren; bei Gütern, die auf der konsolidierten Liste der 60%igen Liberalisierung figurieren, kommen Einfuhrbeschränkungen nicht in Frage; aber auch die Einfuhr von Gütern, die auf der noch nicht konsolidierten 75%igen Liberalisierungsliste figurieren (liste commune), kann vorläufig nicht beschränkt werden. Deshalb ist z.B. eine Einfuhrbeschränkung für Tafeltrauben (konsolidierte 60%ige Liste) oder ausländischen Käse (nicht konsolidierte 75%ige Liste) ausgeschlossen.

Die handelsvertraglichen Bindungen führen leicht zu Konflikten mit den bäuerlichen Interessengruppen. Die landwirtschaftlichen Kreise erstreben, gestützt auf das LG, bei mehreren Positionen einen verstärkten Importschutz; die Handelsabteilung weiß dagegen, daß neue Einfuhrbeschränkungen schweizerischerseits fast immer auch zu Beschränkungen unserer Ausfuhrmöglichkeiten führen. In den Art. 23 Abs. 3/4 ALV kommen diese Spannungen zwischen den allgemeinen handelspolitischen Tendenzen und dem Wunsche einer protektionistischen Agrarpolitik deutlich zum Ausdruck.

c) Einfuhrbeschränkte Güter

Einfuhrbeschränkungen sind nur zulässig zum Schutze gleichartiger inländischer Erzeugnisse. Der Begriff der Gleichartigkeit ist allerdings schillernd und wird in Anlehnung an die bisherige Praxis bald enger, bald weiter ausgelegt. Er ist relativ eng bei Obst und Gemüse (Art. 25 Abs. 5 ALV), dagegen wesentlich weiter beim Wein (Art. 16 Abs. 1 WeinSt.); in der Schlachtviehordnung gelten vor allem Schlachtvieh und Fleisch der gleichen Gattung als gleichartig (Art. 6 Abs. 2 SchlO).

Nur ganz ausnahmsweise und unter besondern Kautelen soll bei Obst und Gemüse die Möglichkeit geboten werden, auch die Einfuhr nicht gleichartiger aber ähnlicher Er-

zeugnisse zu beschränken, wenn von diesen ähnlichen Produkten eine «nicht mehr tragbare Konkurrenz ausgeht» (Art. 23 Abs. 2 LG, Art. 26 ALV). Diese Durchbrechung des Prinzips der Gleichartigkeit beim Importschutz ist nur mit großem Zögern der Landwirtschaft zugestanden worden, und die Bundesbehörden scheinen bei der Anwendung dieser Bestimmung größte Zurückhaltung bekunden zu wollen; die Botschaft spricht von einer «Notstandsklausel». In Betracht fiele z.B. eine Beschränkung der Pfirsicheinfuhren in den Jahren eines besonders großen Anfalles an Aprikosen. Ob jedoch eine solche Einfuhrbeschränkung einen vermehrten Aprikosenkonsum auslösen könnte, ist sehr fraglich. Ausdrücklich wurde vor der Abstimmung über das LG die Erklärung abgegeben, daß Südfrüchte nicht unter den Begriff der ähnlichen Erzeugnisse fallen.

Einfuhrbeschränkungen können sich nur auf landwirtschaftliche Erzeugnisse beziehen, doch können landwirtschaftliche Erzeugnisse eventuell auch von nicht-landwirtschaftlichen Betrieben hergestellt werden (vgl. oben S. 287). Auch wenn es etwas Stoßendes hat, daß dadurch gewisse nicht-landwirtschaftliche Betriebe vom Schutze der Landwirtschaft profitieren, scheint sich diese Konsequenz kaum vermeiden zu lassen.

Einfuhrbeschränkungen sind nur zulässig, soweit durch die Einfuhr gleichartiger Erzeugnisse der Absatz der inländischen Ware zu kostendeckenden Preisen gefährdet ist; trifft dies nicht zu oder nicht mehr zu, so ist die Einfuhrbeschränkung aufzuheben. Zur Durchführung von Einfuhrbeschränkungen ist ein Einfuhrbewilligungssystem unerlässlich. Der Bundesrat hat angenommen, daß die Einfuhrbewilligungspflicht auch vorsorglich eingeführt oder beibehalten werden könne, wenn eine Einfuhrbeschränkung handelsvertraglich möglich wäre, im Augenblick aber nicht notwendig ist und somit allen Einfuhrbewilligungsgesuchen entsprochen werden kann, z.B. beim Honig (Art. 28 ALV). Man spricht in solchen Fällen von sogenannten «autonom liberalisierten Waren».

d) Einfuhrberechtigung

Das LG sagt nicht, wer im Falle von Einfuhrbeschränkungen einfuhrberechtigt ist und dementsprechend Anspruch auf Einfuhrkontingente hat¹²⁸. Die Verordnungen haben die Praxis der Handelsabteilung bei den handelspolitischen Einfuhrbeschränkungen übernommen und gewähren die Einfuhrberechtigung grundsätzlich nur gewerbsmäßigen Importeuren, «die sich im betreffenden Geschäftszweig tatsächlich und in regulärer Weise betätigen» (Art. 29 ALV, Art. 18 WeinSt., sehr differenziert Art. 9 Schlo). Die Produzentenorganisationen sollen «in der Regel» nicht als einfuhrberechtigt anerkannt werden (Art. 23 Abs. 4 LG), doch werden die schon bisher geduldeten Ausnahmen von der Regel im allgemeinen weiter geduldet werden.

Hinsichtlich der Aufteilung der Einfuhrkontingente unter die Einfuhrberechtigten stellt das LG keine Kriterien auf. Es bekämpft lediglich eine zu große Starrheit der Kontingentsordnung (Notwendigkeit einer Kontingentsreserve, periodische Neuordnung, Art. 23 Abs. 3 LG). Im Rahmen des Gesetzes wird grundsätzlich auf die bisherigen tatsächlich getätigten Einfuhren abgestellt (Art. 30 Abs. 1 lit. b ALV, Art. 19 Abs. 1 lit. b WeinSt.); einzig beim Schlachtvieh, wo auf die Konkurrenz zwischen Metzgern und Händlern Rücksicht zu nehmen ist, wird auf den Gesamtumsatz unter Würdigung regionaler Unterschiede abgestellt (Art. 10 Abs. 2 Schlo).

Zuständig zur Festsetzung der Kontingente und zur Erteilung der Einfuhrbewilligungen ist teilweise die Abteilung für Landwirtschaft, teilweise die Sektion für Ein- und Ausfuhr der Handelsabteilung.

e) Übernahmepflichten

Entstehen trotz Drosselung der Einfuhren Produktionsüberschüsse, so stellt sich das Problem von deren Verwertung. In beschränktem Umfange – «in einem zumutbaren Verhältnis zu den Einfuhren» – können die Importeure zur

Übernahme gleichartiger inländischer Erzeugnisse zu bestimmten Preisen verpflichtet werden (Art. 23 Abs. 1 lit. c LG, oben S. 312).

Erheblich weiter geht die Übernahmepflicht der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft BUTYRA, die als Gegenseite zum Butterexportmonopol grundsätzlich alle im Rahmen der Verarbeitungsprogramme anfallende überschüssige Butter übernehmen muß, wobei der Bund die bei Verwertung der Überschüsse entstehenden Verluste aus den milchwirtschaftlichen Abgaben decken soll (Art. 16, 26 MB). Gerade bei der Milch, wo die Gefahr der Überproduktion am größten ist, besteht also die stärkste Absatzgarantie! Die Übernahmepflichten werfen eine Reihe von sehr heiklen Fragen auf, die besser einer besonderen Untersuchung vorbehalten bleiben.

Gesamtwürdigung

Die Erhaltung der schweizerischen Landwirtschaft mit den Mitteln des demokratischen Rechtsstaates ist eine sehr komplexe, schwierige Aufgabe. Die gesamten volkswirtschaftlichen und soziologischen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen sind oft nur schwer zu überblicken. Fehlprognosen und Fehlentscheide lassen sich nicht ganz vermeiden, und in vielen Fällen wird ein einhelliges Urteil darüber, was richtig und was falsch ist, nie zu erzielen sein. Die Gefahr, daß der Staat für alle Störungen der sozialen Sicherheit verantwortlich gemacht wird, liegt auf der Hand. Die neue Ordnung des schweizerischen Agrarrechts hat die ganze Fülle der bestehenden Vorschriften ins Dauerrecht übergeführt und zu einer Generalrevision Anlaß gegeben. Dabei ist freilich das meiste der früheren Ordnung hartnäckig verteidigt worden; in vielen Einzelfragen wurde aber doch eine Verdeutlichung und Klärung, eine bessere Systematisierung und ein Ausbau des Rechtsschutzes verwirklicht.

Die dem Bund in den revidierten Wirtschaftsartikeln und im Landwirtschaftsgesetz überbundene Aufgabe, einen gesunden Bauernstand zu erhalten, geht an die Grenze

dessen, was ein Staat und seine Organe überhaupt leisten können. Gerade der Jurist, der um die Grenze der Fähigkeiten des Staatsapparates weiß, hegt ein gewisses Mißtrauen gegenüber «Überbeanspruchungen des Staates». Eine gewisse Skepsis gegenüber dem neuen Agrarrecht ist deshalb verständlich. Das reichlich komplizierte System der Vorschriften, in denen sich nur wenige Spezialisten auskennen, erhöht diese Skepsis noch. Aber der Wille von Volk und Ständen, unsere Landwirtschaft zu erhalten, muß verwirklicht werden, und die Rechtsordnung wäre keineswegs durchsichtiger, wenn der Bundesrat an Stelle des ziemlich detaillierten Verordnungsrechts nur ein paar allgemeine Direktiven aufgestellt hätte und alles übrige der ungeschriebenen «Verwaltungspraxis» überlassen hätte.

Die Juristen werden von den Beteiligten immer wieder als Berater herangezogen werden, wenn Einzelne von den Härten der bestehenden Ordnung betroffen werden. Die Komplexität der Spezialmaterie erschwert dabei in hohem Maße die Beratung. Aber diese Komplexität kennzeichnet schließlich auch andere Gebiete des Verwaltungsrechts, insbesondere das Abgaben- und Sozialversicherungsrecht. Die Fühlungnahme mit den spezialisierten Beamten vor dem Entscheid über die zu ergreifenden Schritte erscheint deshalb in vielen Fällen angezeigt. Im übrigen aber bleibt die Aufgabe des Juristen die gleiche wie in allen andern Gebieten des Rechts: Gründliche Abklärung des Tatbestandes und Einsatz für eine gesetzmäßige und im Rahmen der Gesetzmäßigkeit für eine angemessene Lösung. Dabei wird der Jurist gerade im Wirtschaftsrecht immer in Opposition stehen gegen ein nur opportunistisches Denken, das sich überall auf «Zwangslagen» und ähnliche Ausflüchte beruft, um auch noch die Schranken zu durchbrechen, die auch die moderne Gesetzgebung zugunsten der Freiheit noch anerkennt. Die Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wird weiterhin der Prüfstein sein für die Bewährung der rechtsstaatlichen Demokratie in der wirtschaftsrechtlichen Praxis.

