

00.015

**Botschaft
über Massnahmen zur Bewältigung der durch
Orkan «Lothar» verursachten Schäden an Obstbäumen**

vom 16. Februar 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe:

- Zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bewältigung der durch Orkan «Lothar» verursachten Schäden an Obstbäumen in der Landwirtschaft;
- Zum Finanzierungsbeschluss zur Bewältigung der durch Orkan «Lothar» verursachten Schäden an Obstbäumen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Februar 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

10868

Übersicht

Am 26. Dezember 1999 richtete der Orkan «Lothar» im Schweizer Wald Schäden von bisher noch nie dagewesenem Ausmass an. Am stärksten betroffen sind das Mittelland und die Innerschweiz.

Neben dem Wald haben vor allem auch Hochstamm-Feldobstbäume gelitten. Gemäss ersten Schätzungen sind 50 000 bis 80 000 Bäume entwurzelt worden. Es müssen dringend Massnahmen getroffen werden, damit die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter für Ersatz sorgen, da diese Bäume ein wichtiges Landschaftselement sind und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen.

Die vorliegende Botschaft stützt sich auf Artikel 104 der Bundesverfassung (Landwirtschaftsartikel). Die pro Baum vorgesehene Entschädigung der betroffenen Landwirtschaftsbetriebe erfordert einen Zusatzkredit von 4,5 Millionen Franken.

Der Finanzierungsentscheid wird mittels einfachem Bundesbeschluss getroffen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Die Hochstamm-Feldobstbäume haben unter der Rationalisierung in der Landwirtschaft gelitten. Seit der ersten Obstbaumzählung im Jahre 1951 werden sie durch die rentableren Obstanlagen verdrängt. 50 Jahre nach dieser Zählung sind 80 Prozent der Hochstamm-Feldobstbäume verschwunden. Obwohl diese Entwicklung vom Standpunkt der Landwirtschaftsbetriebe aus, die sich dem technischen Fortschritt und einer immer stärkeren Konkurrenz anpassen müssen, gerechtfertigt ist, hat sie doch ihre Kehrseite. Die ökologischen Nischen, die der traditionelle Feldobstbau den Tieren bietet, nehmen zusehends ab, was zu einer Verarmung der Landschaft führt. Nun kommen die vom Orkan «Lothar» verursachten Schäden hinzu. Im Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1) sind keine besonderen Massnahmen bei Schäden als Folge Naturkatastrophen vorgesehen. Es muss jedoch etwas unternommen werden, damit die Landwirtschaft ihren verfassungsmässigen Auftrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft erfüllen kann.

1.2 Orkanshäden vom 26. Dezember 1999

Zusätzlich zum Wald hat der Orkan «Lothar» auch andere verholzende Pflanzen wie Hochstamm-Feldobstbäume geschädigt. Nach ersten Schätzungen der Branche und der zuständigen Zentralstellen der Kantone sind 50 000 bis 80 000 Bäume entwurzelt oder stark beschädigt worden. Die Schadenverteilung entspricht nicht derjenigen des traditionellen Feldobstbaus. Während die Westschweizer Kantone (ausser dem Jura) keine ausserordentlichen Schäden gemeldet haben, verzeichnen die Kantone der Zentral- und der Nordschweiz (Zürich, Aargau, Luzern, Basel-Land und Jura) namhafte Schäden. In einzelnen Gebieten und Gemeinden liegt ein Fünftel der Bäume am Boden, wobei alle Arten betroffen sind. Ältere Bäume mit einer grossen Krone haben am meisten gelitten. Eine erste Bilanz der an den schweizerischen Elementarschadenfonds gerichteten Gesuche wird erst Anfang März gezogen werden können, wenn die Frist für die Meldung an die Kantone abläuft.

1.3 Bereits beschlossene Massnahmen

Anfang Januar ist der Elementarschadenfonds bezüglich Entschädigungsmöglichkeiten angegangen worden, worauf dieser beschlossen hat, auf eine Einzelbewertung der Hochstamm-Feldobstbäume zu verzichten und eine Pauschalentschädigung von 60 Franken pro Baum auszurichten. Diese wird allerdings erst ausbezahlt, wenn die geschädigten Bäume durch die gleiche Anzahl junger Hochstamm-Feldobstbäume ungefähr am selben Ort ersetzt worden sind und mindestens fünf Bäume betroffen sind. Die Schäden können den kantonalen Zentralstellen für Obstbau gemeldet werden. Einzelne Kantone, insbesondere Bern, Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zug, haben mit der Fondsverwaltung bereits eine Vereinbarung getroffen. Mehrere Kan-

tone beabsichtigen ausserdem, eine zusätzliche Entschädigung zu zahlen. Trotzdem werden nur gewisse Landwirtschaftsbetriebe in der Lage oder willens sein, die Kosten für den Ersatz der entwurzelten Hochstamm-Feldobstbäume zu tragen, wenn der Bund einen zusätzlichen Anreiz schafft. In diesem Sinne hat sich der Schweizerische Obstverband, die Dachorganisation der Branche, am 17. Januar 2000 an das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) gewandt.

1.4 Vorgesehene Massnahmen

Die vorgeschlagene Massnahme soll die Landwirtschaftsbetriebe, die langfristig den traditionellen Feldobstbau erhalten wollen, dazu bewegen, die vom Orkan zerstörten Bäume zu ersetzen. Dieser zusätzlich zu den übrigen Hilfen auszurichtende Beitrag wird nicht ausreichen, um die Kosten der Räumungsarbeiten (Holz und Strünke) und der Neupflanzung sowie die durch den Wegfall der Ernte während der nächsten zehn Jahre verursachten Einkommensverluste voll zu decken. Er soll jedoch hoch genug sein, damit der Ersatz auch den am stärksten betroffenen Betrieben tragbar scheint.

1.5 Stellungnahmen zum Gesetz

Da ein dringender Handlungsbedarf besteht, war es nicht möglich, eine formelle Vernehmlassung durchzuführen. Die Mitarbeit der Kantone ist jedoch unerlässlich, weshalb vom 4. bis zum 7. Februar 2000 eine informelle Konsultation bei ihnen erfolgte. Im BLW sind 22 Stellungnahmen eingetroffen.

Alle Stellungnahmen (ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE) befürworten das mit den vorgeschlagenen Bestimmungen angestrebte Ziel, zur Erhaltung der Kulturlandschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Der ihnen unterbreitete Entwurf sah das Ersetzen der Bäume innert Jahresfrist vor. Die meisten Kantone empfehlen indessen, die vorgesehene Frist für das Ersetzen auf drei Jahre auszudehnen, da das erforderliche Pflanzmaterial kurzfristig nicht verfügbar sein wird. Eine Mehrheit unterstreicht ausserdem, dass der Vollzug der Massnahmen und die Kontrollen auf Kantonsebene möglichst einfach zu gestalten seien.

2 Besonderer Teil

2.1 Erläuterungen zum Gesetzestext

2.1.1 Artikel 1: Grundsatz

Der Bund wird den Landwirtschaftsbetrieben, deren Bäume durch den Orkan «Lothar» entwurzelt worden sind, nur einen Beitrag ausrichten, wenn diese die betroffenen Bäume ersetzen. Bei der Beitragsgewährung wird also vorausgesetzt, dass ein Baum neu gepflanzt und der Ersatzbaum ein Hochstamm-Feldobstbaum oder eine Linde ist (Art. 3).

Würden lediglich die Räumungsarbeiten entschädigt, wäre kein Anreiz zum Ersatz der geschädigten Bäume gegeben. Diese Lösung wurde daher verworfen.

Der Bundesbeitrag ist nicht an die Voraussetzung gebunden, dass der Fonds auch tatsächlich einen Beitrag leistet. Einerseits besteht kein Rechtsanspruch auf Beiträge des Fonds, andererseits hängt die Zahlung von gewissen Bedingungen (z.B. Einkommensgrenze) ab. Zwei nicht unwesentliche Bedingungen werden allerdings im Gesetz formuliert: es muss sich um einen Landwirtschaftsbetrieb im Sinne der Landwirtschaftsgesetzgebung handeln (Art. 2), und das Gesuch in der vorgeschriebenen Frist eingereicht werden (Art. 4).

2.1.2 Artikel 2: Beitragsberechtigung

Es scheint zweckmässig, für die Beitragsberechtigung eine bekannte und recht weit gefasste Bezugsgrösse zu wählen. Auf diese Weise werden die Chancen einer Neupflanzung nicht an spezifische Betriebsstrukturen gebundene Auflagen eingeschränkt. Entsprechend sollen Landwirtschaftsbetriebe im Sinne von Artikel 6 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung beitragsberechtigt sein. Dies bedeutet, dass ausschliesslich solche Betriebe eine Entschädigung beanspruchen können.

Folglich ist die Bewirtschafterin oder der Bewirtschafter für das Beitragsgesuch und dessen Auszahlung Partner der Kantonsverwaltung. Dasselbe Verfahren wird auch bei den Direktzahlungen angewandt. Der Elementarschadenfonds verfährt ähnlich.

2.1.3 Artikel 3: Beiträge

Der Preis eines jungen Hochstamm-Feldobstbaums liegt je nach Art und Qualität zwischen 50 und 90 Franken. Werden die Kosten für das Entfernen der Strünke, die Neupflanzung und den Schutz vor dem Vieh hinzugezählt, werden die vom Elementarschadenfonds und vom Bund gewährten Entschädigungen ausgeschöpft.

Der Bundesbeitrag wird erst ab fünf Bäumen geleistet; pro Betrieb werden demnach mindestens 700 Franken ausbezahlt. Diese Minimalgrenze richtet sich nach den Bestimmungen des Elementarschadenfonds. Die Wahl der Art oder Sorte spielt hingegen keine Rolle. Die Bewirtschafter können sich demnach für folgende Arten entscheiden: Apfel, Birne, Zwetschge/Pflaume, Quitte, Aprikose, Pfirsich, Kirsche, Nuss, Kastanie und Linde. Die letztere wird als Ersatz anerkannt, obwohl es sich nicht um einen Obstbaum handelt. Damit wird ein entsprechendes Begehren von einem Kantonen berücksichtigt, der zwar von der vorgeschlagenen Massnahme überzeugt, sich aber der Vermarktungsschwierigkeiten der Produkte traditioneller Hochstamm-Feldobstbäume bewusst ist. Beim Ersatz mit andern als den erwähnten Arten wird keine Entschädigung gewährt.

Die geschädigten Hochstamm-Feldobstbäume müssen in derselben Produktionseinheit ersetzt werden. Die Forderung eines Ersatzes an genau derselben Stelle würde die Landwirtschaftsbetriebe in ihren Rationalisierungsbemühungen hindern. Ausserdem sind Hochstamm-Baumgruppen günstig für die Vogelwelt.

2.1.4 Artikel 4: Gesuche

Die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter müssen ihre Beitragsgesuche an den Wohnsitzkanton richten, und zwar bis spätestens am 30. Juni 2000. Im Vergleich

zur Frist des Elementarschadenfonds lässt dies den Beitragsberechtigten drei Monate länger Zeit, um ihr Interesse an einem Ersatz der Bäume anzumelden. Es wird dadurch auch gewährleistet, dass die Kontrollen, ob es sich wirklich um Orkanshäden handelt, unter guten Bedingungen durchgeführt werden können. Die Kantone werden auf verspätete Gesuche nicht eintreten. Die Gesuche, die ihnen bereits zuhanden des Elementarschadenfonds gestellt wurden, gelten gleichzeitig als Gesuche für die Entschädigung aufgrund des vorliegenden Gesetzes. Der Ersatz der geschädigten Hochstamm-Feldobstbäume und die Auszahlung der Beiträge müssen während der Gültigkeitsdauer des Gesetzes erfolgen. Die Kantone müssen vor der Ausrichtung der Beiträge kontrollieren, ob die Bäume auch tatsächlich ersetzt worden sind.

Die zuständigen Stellen werden die Öffentlichkeit aktiv auf das neue Gesetz und die relativ kurze Meldefrist hinweisen können.

2.1.5 Artikel 5: Rechtsschutz

Da die Kantone die Meldungen sammeln, sollen sie auch für die Kontrollen zuständig sein.

Der letztinstanzliche kantonale Entscheid soll an die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (REKO EVD) weitergezogen werden können, die grundsätzliche Rechtsmittelbehörde im Landwirtschaftsbereich ist (vgl. Art. 166 LwG).

Ein Beschwerderecht des BLW gegen kantonale Verfügungen, wie dies Artikel 166 Absatz 3 des Landwirtschaftsgesetzes kennt, ist indessen nicht vorgesehen. Es erscheint angesichts der klar begrenzten Materie, der zeitlichen Befristung und der dafür notwendigen administrativen Umtriebe als nicht sinnvoll. Die Oberaufsicht des Bundes genügt für eine korrekte Durchsetzung und einen korrekten Vollzug des Gesetzes (vgl. die Erläuterungen zu Art. 6).

2.1.6 Artikel 6: Vollzug

Die Kantone sammeln auch die Schadenmeldungen für den Elementarschadenfonds. Damit der Synergieeffekt zum Tragen kommt, sollen die Gesuche gemäss Artikel 4 ebenfalls beim Kanton eingereicht werden. Für die übrigen Vollzugsaufgaben werden sich die Kantone je nach der Schadenlage auf ihrem Gebiet und der Möglichkeit, diese Aufgaben in andere Tätigkeiten zu integrieren, selber organisieren können. Sie haben insbesondere die Möglichkeit, wie einige von ihnen es vorgeschlagen haben, eine Frist für den Ersatz der Bäume festzusetzen. Das könnte sich insofern als sinnvoll erweisen, um zu gewährleisten, dass die Neupflanzungen und Auszahlungen vor Aufhebung des Gesetzes erfolgen.

Der Bund beschränkt sich auf die Oberaufsicht (Art. 179 LwG). Er kann den Kantonen Beiträge verweigern, wenn diese das Gesetz mangelhaft vollziehen (Art. 179 Abs. 2 LwG), namentlich in den Fällen, wo Beiträge vom Kanton zu Unrecht ausbezahlt werden. Damit steht dem Bund ein genügendes Mittel zur Verfügung, die Kantone zu einer korrekten Umsetzung des Gesetzes anzuhalten.

Den Kantonen steht für den Vollzug des Gesetzes der Beizug oder die Schaffung von Organisationen und Firmen offen (Art. 180 Abs. 1 LwG). Diese können (unter

dem Vorbehalt der Genehmigung der Tarife durch das EVD) ermächtigt werden, Gebühren für ihre Tätigkeiten zu erheben (Art. 180 Abs. 3 LwG).

Für die Kontrolle gilt Artikel 181 LwG sinngemäss.

Ebenso wird die Amtshilfe unter den beteiligten Behörden statuiert (Art. 184 LwG) und die Erhebung und Bearbeitung von Vollzugsdaten geregelt (Art. 185 LwG).

Nicht zuletzt ist im Zusammenhang mit dem korrekten Vollzug des Gesetzes zu berücksichtigen, dass – soweit das vorliegende Gesetz nicht andere Regelungen getroffen hat – das Subventionsgesetz (SuG; SR 616.1) Anwendung findet (Art. 2 Abs. 1 SuG). Es erübrigt sich damit beispielsweise, im vorliegenden Gesetz spezifische Strafbestimmungen zu erlassen.

Nach Ablauf der für die Einreichung der Gesuche festgesetzten Frist (vgl. Art. 4) werden die Kantone die notwendigen Beträge dem BLW melden, das ihnen die erforderliche Summe unverzüglich auszahlen wird. Es scheint in der Tat zweckmässig, dass die Kantone die Weiterleitung der Entschädigungen an die Beitragsberechtigten übernehmen, nachdem die Kontrolle der Neupflanzungen erfolgt ist.

2.1.7 Artikel 7: Finanzielle Mittel

Artikel 7 bildet die gesetzliche Grundlage für die notwendigen finanziellen Mittel. Sie werden für die Dauer der Geltung des Gesetzes auf 4,5 Millionen Franken geschätzt.

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Gesetz wird ein entsprechender einfacher Bundesbeschluss vorgeschlagen (vgl. Ziff. 2.2).

2.1.8 Schlussbestimmungen

Das vorliegende Bundesgesetz soll dringlich erklärt werden (Ziff. 6.3) und am Tag nach der Verabschiedung durch die Eidgenössischen Räte in Kraft treten. Entsprechend ist es befristet (Art. 165 Abs. 1 zweiter Satz BV). Die Befristung ergibt sich zudem bereits aus der Natur der Sache. Der Ersatz der durch «Lothar» vernichteten oder geschädigten Hochstamm-Feldobstbäume wird einmal abgeschlossen sein. In Anbetracht der Tatsache, dass das vorhandene Material zum sofortigen Ersetzen der betroffenen Bäume nicht ausreicht, muss den Baumschulen und den Bewirtschafterrinnen und Bewirtschaftern genügend Zeit für die Vorbereitung und Pflanzung gegeben werden. Unter Berücksichtigung der dafür notwendigen Zeitspanne und in Analogie zur vorgeschlagenen Verordnung der Bundesversammlung im Zusammenhang mit den Schäden am Wald wird die Geltung des Gesetzes bis Ende des Jahres 2003 befristet.

Da das Gesetz damit länger als ein Jahr gelten wird, untersteht es dem nachträglichen fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV).

2.2 Erläuterungen zum Text des Bundesbeschlusses

Das Landwirtschaftsgesetz sieht keine Massnahmen für Elementarschäden vor, und entsprechend steht keine entsprechende Budget-Rubrik zur Verfügung. Deshalb

müssen mittels separatem Bundesbeschluss die notwendigen finanziellen Mittel für die vorgesehene Massnahme gesprochen werden.

Die Kosten für diese Massnahme sollten 4,5 Millionen Franken ausmachen (Ziff. 3.1). Ein Zusatzkredit ist in Vorbereitung.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da nicht alle entwurzelten Bäume angemeldet werden und die Gewährung von Beiträgen an Bedingungen gebunden ist, ist mit Anträgen für den Ersatz von ungefähr 30 000 beitragsberechtigten Bäumen zu rechnen, was Ausgaben von rund 4,5 Millionen Franken zur Folge haben wird.

Das Gesetz hat keine personellen Auswirkungen.

3.2 Für Kantone und Gemeinden

Die Kantone sind über den Elementarschadenfonds am Entschädigungsverfahren beteiligt. Die Bundesbeiträge werden in der Regel aufgrund der gleichen Schadenmeldungen ausgerichtet, wobei die Kontrolle und die Auszahlung an die Betriebe durch die Kantone im Rahmen ihrer laufenden Tätigkeiten erfolgen werden. Dadurch sollten keine nennenswerten Folgen für die Kantone entstehen.

3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf hat keine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Auf sektorieller Ebene werden die Obstbaumschulen in den nächsten zwei Jahren mehr Aufträge erhalten.

3.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Ersatz entwurzelter Hochstamm-Feldobstbäume trägt zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft bei. Weil im traditionellen Feldobstbau Jungbäume untervertreten sind, ist diese Form des Obstbaus mit seinem ökologischen Wert bedroht. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollten die Situation zumindest mildern.

4 Legislaturplanung

Da das vorliegende Gesetz auf einem unvorhersehbaren Naturereignis beruht, konnte es weder in der Legislaturplanung 1995–1999, noch in der Planung 1999–2003 erwähnt werden.

5

Verhältnis zum internationalen Recht

Der Gesetzesentwurf widerspricht weder dem europäischen noch dem internationalen Recht.

6

Rechtliche Grundlagen

6.1

Verfassungsmässigkeit

Die Massnahmen zu Gunsten der Hochstamm-Feldobstbäume stützen sich auf die Aufgabe des Bundes dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV).

Der vorgesehene Erhalt – respektive der Ersatz – der betroffenen Hochstamm-Feldobstbäume dient direkt der Pflege der Kulturlandschaft. Gleichzeitig werden damit die Lebensgrundlagen für zahlreiche Tiere erhalten. Das vorgesehene Bundesgesetz setzt damit den ausdrücklichen Verfassungsauftrag konsequent um.

Das vorliegende Bundesgesetz steht zudem im Einklang mit dem Natur- und Heimatschutz, wonach der Bund Vorschriften über den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und die Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen hat (Art. 78 Abs. 4 BV).

6.2

Rechtsform

Es existiert keine Gesetzesgrundlage für die Gewährung von Bundesbeiträgen an den Ersatz von durch Naturereignisse entwurzelten Bäumen. Die Massnahmen stützen sich daher auf die Bundesverfassung. In diesem Sinne empfehlen wir Ihnen, das vorgeschlagene dringliche Gesetz zu genehmigen.

Da dieser Erlass dem fakultativen Referendum untersteht (dies im Gegensatz zu den Massnahmen zu Gunsten des Waldes) und zudem befristet ist, sind die Massnahmen zu Gunsten der Hochstamm-Feldobstbäume in einem eigenen Erlass zu regeln.

6.3

Dringlichkeit

Die vorgesehenen Massnahmen sind sinnvollerweise mit denjenigen zu Gunsten des Waldes in zeitlicher Hinsicht zu koordinieren.

Da die Schadenmeldungen bei den Kantonen zu einem wesentlichen Teil bereits eingetroffen sind, wird das Gesetz sofort nach Inkrafttreten umgesetzt werden können. Der Ersatz der betroffenen Hochstamm-Feldobstbäume (Neupflanzung) ist raschmöglichst vorzunehmen (Frühling). Voraussichtlich wird allerdings aufgrund der höheren Nachfrage gar nicht genügend entsprechendes Pflanzmaterial zur Verfügung stehen. Damit die Produktion von Pflanzmaterial unverzüglich an die Hand genommen werden kann, ist eine rechtliche Grundlage unerlässlich. Auch im Hinblick auf den Anreizeffekt bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche die rasche Ausrichtung der entsprechenden Beiträge erlaubt.

Die Pflicht, die Referendumsfrist (100 Tage) verstreichen zu lassen, würde die Pflanzung der Ersatzbäume massgeblich verzögern.

Angesichts des Ziels der Entschädigung und die eher geringe finanzielle Tragweite rechtfertigen es, das Bundesgesetz dringlich zu erklären und raschmöglichst in Kraft treten zu lassen.

6.4 Befristung

Die Befristung des Bundesgesetzes ist die Folge der Dringlichkeitserklärung (Art. 165 Abs. 1 BV).

Es liegt ohnehin in der Natur sowie im Interesse der Sache, dass diese Massnahme zu Gunsten der Hochstamm-Feldobstbäume befristet wird.

10868