



Kurzgutachten

"Rechtlicher Vergleich der SBV-Initiative mit bestehenden Verfassungsbestimmungen"

vom 29. Juli 2014

erstattet im Auftrag der

**Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesamt für Landwirtschaft BLW,
Mattenhofstrasse 5, 3003 Bern**

durch

Prof. Dr. Peter Hettich, LL.M., Rechtsanwalt,

Professor für öffentliches Wirtschaftsrecht mit Berücksichtigung
des Bau-, Planungs- und Umweltrechts an der Universität St. Gallen

und

Jannick Koller, B.A. HSG in Law

Wissenschaftliche Assistentin an der
Forschungsstelle für Informationsrecht an der Universität St. Gallen

Inhalt

1. Ausgangslage und Auftrag	3
2. Ergebnis	3
3. Rechtliche Erwägungen	5
3.1. Auslegung von Volksinitiativen	5
3.2. Materielle Ziele der Initiative ("Ernährungssicherheit")	6
a) Versorgung der Bevölkerung	6
b) Vielfältige und nachhaltige einheimische Produktion	7
c) Verlust von Kulturland, einschliesslich Sömmerungsfläche	8
d) Qualitätsstrategie	10
3.3. Rechtsstaatliche Ziele	10
a) Rechtssicherheit	10
b) Investitionssicherheit	11
c) Administrativer Aufwand	14

1. Ausgangslage und Auftrag

1. Am 8. Juli 2014 hat der Schweizerische Bauernverband (SBV) nach eigenen Angaben fast 150'000 beglaubigte Unterschriften zu seiner Initiative "für Ernährungssicherheit" eingereicht. Vorliegend wird davon ausgegangen, dass die Initiative zustande gekommen ist. Die Initiative sieht vor, die Bundesverfassung¹ mit einem neuen Absatz 104a zu ergänzen, um die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger, nachhaltiger inländischer Produktion zu stärken. Der Initiativtext lautet wie folgt:

Art. 104a (neu) Ernährungssicherheit

¹ Der Bund stärkt die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion; dazu trifft er wirksame Massnahmen insbesondere gegen den Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie.

² Er sorgt dafür, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering ist und die Rechtssicherheit und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet sind.

Übergangsbestimmungen

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach Annahme des Artikels 104a durch Volk und Stände entsprechende Gesetzesbestimmungen.

2. Die Unterzeichnenden wurden beauftragt, ein Rechtsgutachten zu erstellen, in welchem die SBV-Initiative mit den bestehenden Verfassungsbestimmungen, vor allem dem heutigen Landwirtschaftsartikel (Art. 104 BV), verglichen wird. Dabei sind insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Folgen/Auswirkungen hätten diese Unterschiede im Falle einer Annahme der Initiative auf die Gesetzgebung?
- Welchen Einfluss hätte eine Annahme auf die von der Initiative nicht explizit angesprochenen Bereiche des heutigen Artikel 104 der Bundesverfassung wie z.B. die "auf den Markt ausgerichtete Produktion" oder die "Pflege der Kulturlandschaft"? Würden diese Ziele zu Zielen zweiten Grades degradiert?
- Welche Konsequenzen hätte die Annahme der SBV-Initiative in Bezug auf die Umsetzung der Übergangsbestimmung in Bezug auf die vorzulegende Gesetzgebung?

2. Ergebnis

3. Bei Annahme der Volksinitiative "für Ernährungssicherheit" stehen der neue Art. 104a BV und der bestehende Art. 104 BV **gleichrangig nebeneinander** und müssen – zusammen mit allen anderen landwirtschaftsrelevanten Verfassungsnormen – **gleichermassen zum Tragen gebracht werden**. Zwingende Normwidersprüche zu Art. 104 sind im Initiativbegehren nicht angelegt. Im Gegenteil sind viele Anliegen der Initianten schon im bestehenden Verfassungstext angesprochen, sodass vor allem im materiellen Bereich allenfalls von einer **Verschiebung der Gewichte** gesprochen werden kann, für deren Umsetzung dem Gesetzgeber ein weiter Spiel-

¹ BV, SR 100.

raum zusteht. Unmittelbare Auswirkungen auf die bestehende Gesetzgebung hat die Initiative nicht, da die Kernanliegen einer Umsetzung bedürfen.

4. Die wesentlichen Elemente des Initiativbegehrens lassen sich **im geltenden Verfassungs- oder zumindest Gesetzesrecht nachweisen**. So ist mit der Stärkung der Versorgung mit Lebensmitteln aus einheimischer Produktion indirekt die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft (Art. 104 Abs. 1 lit. a BV) angesprochen. Eine indirekt gestärkte einheimische Produktion steht im Einklang mit der dezentralen Besiedlung gemäss Art. 104 Abs. 1 lit. c BV. Der Grundsatz der nachhaltigen Produktion findet sich sowohl im Ingress von Art. 104 Abs. 1 BV als auch in Art. 73 BV. Massnahmen gegen den Verlust von Kulturland (einschliesslich der Sömmerungsfläche) sind ein Auftrag der Raumplanung (Art. 75 BV), der explizit in verschiedenen Normen des geltenden Raumplanungsrechts des Bundes seinen Niederschlag gefunden hat. Der mit einer allfälligen Annahme der Initiative explizit ausformulierte Verfassungsauftrag betreffend Kulturlandschutz kann direkte Auswirkungen im Bereich der raumplanerischen Interessenabwägung zeigen. Die raumplanerische Interessenabwägung obliegt aber primär den zuständigen kommunalen und kantonalen Vollzugsbehörden, welche diese vor allem bei der Ausarbeitung der Richt- und Nutzungsplanung zum Tragen bringen müssen. Nach der hier vertretenen Auffassung ändert die Initiative die Begrenzung der Bundeskompetenz in der Raumplanung auf "Grundsätze" (Art. 75 BV) nicht.

5. Mit der "Rechtssicherheit" und "Investitionssicherheit" greifen die Initianten **rechtsstaatliche Ziele auf, die im geltenden Verfassungstext vor allem in Art. 5 BV ihren Niederschlag gefunden haben**. Verankert sind dort sowohl das Gebot der Rechtssicherheit als auch das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben einschliesslich des Vertrauensschutzes. Der vorgeschlagene Art. 104a Abs. 1 BV enthält keine konkreten Modifikationen dieser Rechtsinstitute und erscheint auch einer Umsetzung durch den Gesetzgeber nur schwer zugänglich: der Gesetzgeber kann sich kaum selbst binden. Es liegt also primär am Gesetzgeber in seiner Funktion als Landwirtschaftsgesetzgeber, dieser Norm Gehalt zu verleihen, was er auf verschiedene Weise tun kann: Ein gedrosseltes Reformtempo oder voraussehbarere Reformen, längere Übergangsfristen oder Entschädigungen für Investitionen, die sich aufgrund einer nicht voraussehbaren Rechtsänderung als nicht amortisierbar erweisen. Die Vollzugsbehörden könnten aufgrund der Bestimmung versucht sein, die im Falle des Investitionsschutzes tangierten privaten Interessen stärker zu gewichten, z.B. bei der Gewährung von Erleichterungen oder Ausnahmegewilligungen oder bei der Anwendung von Härteklauseeln. Die Bestimmung müsste im Einzelfall geltend gemacht werden und erscheint kaum justiziabel.

6. Das Initiativbegehren eröffnet auch Spannungsfelder: So kann die (indirekt angestrebte) Stärkung der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion allenfalls zu Erschwernissen des internationalen Agrarhandels führen und eine Produktion "am Markt vorbei" bewirken. Dadurch wäre nicht nur Art. 104 Abs. 1 BV, sondern auch Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit inkl. Aussenwirtschaftsfreiheit) und Art. 94 (wettbewerbliche Ausrichtung der Privatwirtschaft) tangiert. **Das Initiativbegehren kann hier keinen Vorrang beanspruchen**. Der Gesetzgeber ist entsprechend gehalten, den potenziell in Konflikt stehenden Aufträgen gleichermassen Gehalt zu verleihen und mögliche Spannungsfelder aufzulösen. Durch Art. 104a induzierte, zusätzliche Fördermassnahmen sind entsprechend so zu gestalten, dass sie die übrigen Verfassungsnormen und das einschlägige Völkerrecht einhalten.

7. Gemäss der vorgesehenen Übergangsbestimmung beantragt der Bundesrat "der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach Annahme des Artikels 104a durch Volk und Stände entsprechende Gesetzesbestimmungen". Gemäss geltendem Recht erfolgt ein solcher Antrag mit

der Botschaft.² Die Vernehmlassung muss zu diesem Zeitpunkt also durchgeführt sein.³ Die vorgesehene Frist ist als **Ordnungsfrist** zu qualifizieren, deren Nichteinhaltung allenfalls politische "Sanktionen" nach sich zieht. Im Gegensatz zu anderen Initiativbegehren der jüngeren Zeit begründet die Übergangsbestimmung keine Rechtsetzungskompetenzen des Bundesrates.

3. Rechtliche Erwägungen

3.1. Auslegung von Volksinitiativen

8. Die Bundesverfassung regelt meist Grundsätzliches und weist entsprechend im Regelfall eine geringe Normdichte auf.⁴ Um den wahren Sinn einer Verfassungsnorm zu ermitteln, muss sie ausgelegt werden. Das Bundesgericht wendet bei der Normauslegung einen pragmatischen Methodenpluralismus⁵ an und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen.⁶

9. Besondere Schwierigkeiten können sich bei der Auslegung von einzelnen Normen ergeben, welche auf dem Weg einer Volksinitiative in die Verfassung aufgenommen worden sind. Mit der Annahme eines Initiativbegehrens durch Volk und Stände ist eine Initiative Teil der Bundesverfassung geworden, die gemäss den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen interpretiert werden muss.⁷ Grundsätzlich ist also bei der Auslegung von Volksinitiativen vom Wortlaut, den Zielen und den Materialien der Verfassungsbestimmung und nicht vom subjektiven Willen der Initianten auszugehen.⁸ Die Begründung des Volksbegehrens sowie die **Argumente und Stellungnahmen der Initianten aber auch der Initiativgegner und Behörden sind jedoch im Rahmen der historischen Auslegung mit zu berücksichtigen**.⁹ Auch im vorliegenden Fall steht also letztlich die Auffassung der Behörde im Vordergrund, welche eine Neuregelung zu veranlassen hätte; hier angesprochen ist das Parlament, das die Ausführungsbestimmungen zu Art. 104a BV erlassen würde.¹⁰

10. Solange der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich einer einzelnen Norm Vorrang einräumt, sind Verfassungsbestimmungen grundsätzlich gleichrangig und in ihrem Gehalt gleichermaßen umzusetzen bzw. zum Tragen zu bringen.¹¹ Nur im Falle eines unauflösbaren Normkon-

² Art. 141 Abs. 1 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10).

³ Art. 3 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VLG, SR 172.061) mit der üblichen Frist von 3 Monaten (Art. 7 Abs. 2 VLG).

⁴ BGE 139 I 16, E. 4.2.2.

⁵ Vgl. zu den einzelnen Auslegungsmethoden ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, N 90 ff.

⁶ BGE 128 I 134, E. 3b (das Bundesgericht bezieht sich in diesem Entscheid zwar auf die Gesetzesauslegung, diese unterscheidet sich allerdings nicht von der Verfassungsauslegung. Vgl. dazu BGE 124 II 193, E. 5a; JOHANNES REICH, Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Diss., St. Gallen/Zürich 2009, N 36 f.).

⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 5), N 79.

⁸ BGE 139 II 243, E. 8.

⁹ BGE 139 II 243, E. 8.

¹⁰ YVO HANGARTNER, Unklarheiten bei Volksinitiativen – Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3 - 6 BV (Ausschaffungsinitiative), in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 2011, S. 471 ff., 476.

¹¹ BGE 139 I 16, E. 4.2.1; PIERRE TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Zürich 2001, 149 ff., N 5.

flikts sind die üblichen Vorrangregeln zur Anwendung zu bringen (*lex posterior, lex specialis*) bzw. eine Interessenabwägung vorzunehmen.¹²

11. Vorliegend sind Art. 104 BV und der Initiativtext von Art. 104a BV in ihrem materiellen Gehalt relativ unbestimmt, sodass nicht a priori von einem Normkonflikt ausgegangen werden kann. Ausserdem lassen die Initianten Art. 104 BV unverändert in der Bundesverfassung stehen. Sie nehmen damit bewusst in Kauf, dass bei Annahme der Volksinitiative auch Art. 104 BV in der Gesetzgebung weiterhin berücksichtigt werden muss. Nach der hier vertretenen Ansicht kann Art. 104a BV daher keinen eigentlichen Vorrang beanspruchen. Der Gesetzgeber wäre somit bei einer Annahme von Art. 104a BV verpflichtet, beide Bestimmungen umzusetzen bzw. beiden Bestimmungen Geltung zu verschaffen.

3.2. Materielle Ziele der Initiative ("Ernährungssicherheit")

12. Dem Initiativtext zufolge stellt Art. 104a BV eine Kompetenz- und Auftragsnorm dar. Zudem lässt sich aus dem Wortlaut des Initiativbegehrens schliessen, dass es sich bei der Kompetenz in Übereinstimmung mit dem bestehenden Art. 104 BV um eine solche mit nachträglich derogierender Wirkung handelt.¹³ Anders als der geltende Landwirtschaftsartikel in Absatz 3 nennt die Initiative nicht besondere Massnahmen, die der Bund zur Erreichung der verfassungsrechtlichen Ziele – insbesondere – ergreifen kann. Folglich wäre der Bund nach Art. 104a BV bei der Wahl der Massnahmen – unter Beachtung der allgemeinen Schranken – frei.

a) Versorgung der Bevölkerung

13. Der Initiativtext von Art. 104a BV bezieht sich neben der Landwirtschaft vor allem auf die Versorgung der Bevölkerung im Allgemeinen und beauftragt den Bund in Absatz 1, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu stärken.¹⁴

14. Im geltenden Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung ist dieser Auftrag bereits enthalten. Die in Art. 104 Abs. 1 lit. a BV statuierte landwirtschaftliche Versorgungsfunktion zielt auf die dauernde Sicherstellung einer effektiven Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen (nach Auffassung des Bundesrates soll "die Kalorienproduktion auf dem Ausgangsniveau" gehalten werden), was über die Sicherung der Produktionsbereitschaft (z.B. durch blosser Erhaltung offener Ackerflächen) hinausgeht.¹⁵ Hier als ein Umsetzungsbeispiel zu nennen sind die im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 in Art. 72 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft¹⁶ verankerten Versorgungssicherheitsbeiträge, mit denen die Produktionskapazitäten der Landwirtschaft aufrechterhalten werden und die mit dazu beitragen sollen, dass sich der Selbstver-

¹² Vgl. dazu YVO HANGARTNER, Art. 5 BV N 27, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008.

¹³ Zur Kompetenz von Art. 104 BV vgl. RENÉ RHINOW/GERHARD SCHMID/GIOVANNI BIAGGINI/FELIX UHLMANN, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, § 10, N 51.

¹⁴ Art. 104a Abs. 1 "Initiative für die Ernährungssicherheit" des Schweizer Bauernverbandes (SBV) und der Schweizerischen Volkspartei.

¹⁵ KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH, Art. 104 BV N 10, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, im Erscheinen unter Verweis auf BBl 2012 2075, S. 2100 f.

¹⁶ LWG, SR. 910.1.

sorgungsgrad weiterhin im Bereich von ca. 60% bewegt.¹⁷ Die geltende Verfassungsbestimmung fokussiert sich aber nicht allein auf die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft, sondern bringt deren Multifunktionalität zum Ausdruck. So hat die Landwirtschaft gemäss Art. 104 Abs. 1 lit. a – c BV neben einer sicheren Versorgung der Bevölkerung auch für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedelung der Landschaft beizutragen.¹⁸

15. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der bedeutendste Unterschied zwischen Art. 104a BV und dem geltenden Landwirtschaftsartikel in ihrer Akzentuierung liegt. Während der Initiativtext von Art. 104a nur die Versorgungsfunktion der Landwirtschaft betont, geht Art. 104 BV von einer multifunktionalen Landwirtschaft aus. Da die Initianten Art. 104 BV unverändert stehen lassen, begründet die Annahme der Initiative keine Abkehr vom geltenden Leitbild der Multifunktionalität.

b) Vielfältige und nachhaltige einheimische Produktion

16. Der Initiativtext zu Art. 104a BV beauftragt den Bund zur Stärkung einer vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produktion. Der Begriff der vielfältigen Produktion ist unklar und bedarf offensichtlich der Präzisierung durch den Gesetzgeber. Die Formulierung des Passus legt nahe, dass sich die Vielfalt auf die einheimische Produktion bezieht und daher eher die Perspektive der Produzenten als der Konsumenten im Vordergrund steht, denen eine vielfältige Auswahl an Produkten auch durch erleichterte Importe von Lebensmitteln geboten werden könnte.

17. Der Begriff der einheimischen Produktion verweist vom Wortlaut her auf die im schweizerischen Inland erfolgende Produktion, wobei eine Ausdehnung der Fördermassnahmen auf die "angestammten Flächen in der ausländischen Grenzzone" – wie bis anhin – durch den Gesetzgeber nicht von vorneherein ausgeschlossen erscheint.¹⁹ Die Vorgabe der Stärkung der einheimischen Produktion eröffnet ein Spannungsfeld zu Bestrebungen der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels, jedenfalls soweit die unter Art. 104a getroffenen Massnahmen zu einer Abschottung des Schweizer Marktes bzw. zu einer Erschwerung des Marktzutritts führen würden. Bei der Ausgestaltung der Massnahmen müssen die geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen beachtet werden, soweit eine Modifizierung oder Aufkündigung dieser Pflichten ausser Frage steht (ein entsprechender "Neuverhandlungsauftrag" lässt sich dem Verfassungstext jedenfalls nicht entnehmen). Nicht ohne weiteres harmonisch erweisen dürften sich die getroffenen Massnahmen zudem mit dem in Art. 104 Abs. 1 BV formulierten Ziel einer auf die Marktbedürfnisse ausgerichteten Landwirtschaft sowie der Wirtschaftsfreiheit in Art. 27 BV und der wettbewerblichen Ausrichtung der Privatwirtschaft in Art. 94 BV.²⁰ Einen möglichen Konflikt in diesem Bereich deuten auch die Initianten an, die unter dem Titel inländische Pro-

¹⁷ BBl 2012 2075, S. 2241; VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 10.

¹⁸ Vgl. BBl 1992 VI 292, S. 298 u. 319; RICHLI PAUL, Agrarrecht, in: Richli Paul, Wirtschaftsstrukturrecht, SBVR Bd. XIII, Basel 2005, N 363 ff., 418 ff.; GIOVANNI BIAGGINI/ANDREAS LIENHARD/PAUL RICHLI/FELIX UHLMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, Basel 2009, 198; VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 10.

¹⁹ Vgl. die Erleichterungen der Zollgesetzgebung in Art. 43 Zollgesetz (ZG, SR 631.0) bzw. die Gewährung von Direktzahlungen gemäss Art. 35 Abs. 5 Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13) und Art. 17 Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (LBV, SR 910.91).

²⁰ Zum Verhältnis des geltenden Art. 104 BV und zur Wirtschaftsfreiheit vgl. RICHLI (Fn. 18), N 438.

duktion vor allem eine Stärkung korporatistischer Produktionsentscheide zulasten wettbewerblicher Allokationsprozesse fordern.²¹ Solche Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind freilich schon unter heutigem Verfassungstext "ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls" möglich. Art. 104a Abs. 1 BV selbst bringt diesen Wunsch nach vermehrter Koordinierung durch Gruppenvereinbarungen allerdings nicht explizit zum Ausdruck, was dem Gesetzgeber Umsetzungsspielräume gewährt. Ob dieses zusätzliche Anliegen der Initianten überhaupt berücksichtigt werden muss, wird stark von der späteren Diskussion im Abstimmungskampf abhängen (oben N 9). Der Gesetzgeber ist ungeachtet dessen verpflichtet, den potenziell in Konflikt stehenden Aufträgen gleichermassen Gehalt zu verleihen und mögliche Spannungsfelder aufzulösen. Durch Art. 104a induzierte, zusätzliche Förderungsmassnahmen sind entsprechend so auszugestalten, dass sie die übrigen Verfassungsnormen und das einschlägige Völkerrecht einhalten.

18. Gemäss Art. 104 Abs. 1 BV soll der Bund bereits heute für eine Landwirtschaft sorgen, die nachhaltig produziert.²² Das Nachhaltigkeitsziel findet sich sodann in weiteren Verfassungsnormen, allen voran in Art. 73 BV. Dabei ist vom etablierten dreidimensionalen Verständnis der Nachhaltigkeit auszugehen. Wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit sollen im Kontext mit der Landwirtschaft in einem dynamischen Gleichgewicht stehen.²³ Der in Art. 104 BV verwendete Begriff der "nachhaltigen Produktion" ist nicht nur mit diversen Zielkonflikten behaftet, sondern zudem auch höchst unbestimmt und bedarf der Konkretisierung auf Gesetzesstufe.²⁴ Auch die im Initiativbegehren verlangte nachhaltige Produktion ist ein im gleichen Masse unbestimmter Begriff, der ebenfalls weiter zu konkretisieren ist. Immerhin ist nicht anzunehmen, dass der vorgeschlagene Art. 104a vom in Art. 104 Abs. 1 BV oder Art. 73 BV niedergelegten Begriff der Nachhaltigkeit abweicht. Die flächendeckende und extensive Produktion dient der Pflegefunktion und der Nachhaltigkeit und steht offensichtlich im potenziellen Konflikt mit einer Ausweitung der Produktion.

c) **Verlust von Kulturland, einschliesslich Sömmerungsfläche**

19. Gemäss Initiativbegehren hat der Bund wirksame Massnahmen gegen den Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche zu ergreifen. Bereits basierend auf den bestehenden Rechtsgrundlagen ist der Bund ermächtigt und verpflichtet, derartige Massnahmen zu implementieren. Dies ergibt sich zunächst aus der in Art. 104 Abs. 1 lit. b BV angesprochenen "Pflegefunktion", zum anderen aber vor allem auch aus Art. 75 BV betreffend Raumplanung. Die Pflegefunktion kommt in Art. 104 Abs. 1 lit. b BV im Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und in der Pflege der Kulturlandschaft zum Ausdruck. Sie betont den Umweltschutzaspekt der multifunktionalen Landwirtschaft²⁵ und bringt damit die besondere Verantwortung der Landwirtschaft für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität der Schweiz zum Aus-

²¹ "Rahmenbedingungen für die Verarbeiter von Nahrungsmitteln verbessern, *Branchenorganisationen mit allgemeinverbindlichen Entscheiden* stärken, Markttransparenz garantieren, für eine gerechte Verteilung der Wertschöpfung unter den Akteuren einer gleichen Branche sorgen." (Initiativkomitee "Initiative für Ernährungssicherheit", Vorrangige Massnahmen für die Umsetzung der Initiative, abgerufen am 21. Juli 2014 unter <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-2/massnahmen-zur-umsetzung.html>).

²² BBl 1996 I 1, S. 312.

²³ RICHLI (Fn. 18), N 361; VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 6.

²⁴ VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 6.

²⁵ Vgl. VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 11.

druck, die ihr mit einer Flächennutzung von mehr als einem Drittel der Landesfläche inklusive Sömmerungsgebiet zukommt.²⁶ Die Landwirtschaft nutzt die Kulturböden zunächst als Ernährungsgrundlage. Ihren Beitrag zur Pflege der Kulturböden leistet sie durch flächendeckende Bewirtschaftung, die praktisch vollständig nach den Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises oder im biologischen Landbau erfolgt.²⁷

20. Der Schutz der für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung geeigneten Flächen wird heute primär durch das Bundesgesetz über die Raumplanung²⁸ sichergestellt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG sollen der Landwirtschaft genügend Flächen an geeignetem Kulturland erhalten bleiben. Nach Art. 16 RPG umfasst die Landwirtschaftszone das Land, das sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird bzw. das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll. Die so umschriebene Landwirtschaftszone ist grundsätzlich als Nichtbauzone anzusehen, wobei dieser Grundsatz heute durch diverse Ausnahmebestimmungen – vor allem auch zugunsten der landwirtschaftlichen Betriebe – durchbrochen wird.²⁹ Fruchtfolgeflächen geniessen besonderen, aber nicht absoluten Schutz.³⁰ Ihrer Erhaltung kommt in raumplanerischen Interessenabwägungen besonderes Gewicht zu.³¹ Die von den Initianten genannten Umsetzungsmassnahmen³² wiederholen also vor allem bestehende Aufträge des Verfassungs- und Gesetzgebers, wobei diesen Aufträgen allenfalls im Vollzug bisher die Durchschlagskraft abging.

21. Der vorgeschlagene Art. 104a BV scheint nach dem Gesagten keinen anderen bzw. keinen weitergehenden Schutz des Kulturlandes anzustreben als die bestehenden Rechtsgrundlagen, wobei der Initiativtext das öffentliche Interesse am Schutz des Kulturlandes allenfalls durch seine explizite Erwähnung zu stärken vermag.

²⁶ BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (BLW), Agrarbericht 2013, Bern 2013, S. 90.

²⁷ BBl 2006 6337, S. 6365; VALLENDER/HETTICH (Fn. 15), Art. 104 BV N 11; ausführlich zum ökologischen Leistungsnachweis vgl. BERNHARD KOCH, Umwelanforderungen an Direktzahlungen in der Schweiz: Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN), in: Roland Norer et al. (Hrsg.), Agrarische Direktzahlungen – rechtliche Aspekte in Konzeption und Vollzug, Tagungsband der 2. Luzerner Agrarrechtstage 2010, Zürich 2011, S. 175 ff.

²⁸ RPG, SR 700.

²⁹ Siehe z.B. Art. 16a Abs. 1^{bis} RPG; Art. 24a-24e RPG.

³⁰ Art. 26-30 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1); Art. 34 Abs. 3 RPG; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 120.

³¹ BGE 134 II 217, E. 4 (Erstellung eines Golfplatzes auf einer Fruchtfolgefläche. Interessen der Landwirtschaft sind als nicht hinreichend gewichtet worden); BGE 115 Ia 350, E. 3c ff. (Nichteinzonung von Parzellen in die Bauzone auf einem Gebiet, das sich als Fruchtfolgefläche eignet. Interessen der Landwirtschaft sind als nicht hinreichend gewichtet worden); BGE 114 Ia 371, E. 5d (Einzonung einer Parzelle in die Landwirtschaftszone. Der Fruchtfolgeflächensicherung kommt bei der Interessenabwägung besonderes Gewicht zu); BGE 113 II 484, E. 6e (Zuweisungsrechtliche Behandlung einer in der Industriezone gelegenen Grundstücksfläche. Interesse am Erhalt von Fruchtfolgeflächen nach Gesamtwürdigung der Umstände nicht überwiegend).

³² "Bestehendes Siedlungsgebiet verdichten, insbesondere durch eine Erhöhung der Ausnützungsziffern, durch eine Umnutzung der Industriebrachen für Bauprojekte, durch eine Konzentration der Bauzonen unter Berücksichtigung der Infrastrukturen und Verkehrsverbindungen, durch den Verzicht auf die Kompensation der erschlossenen Waldzonen und durch die 100 %-ige Kompensation der Verluste von Fruchtfolgeflächen bei Einzonungen." (Initiativkomitee "Initiative für Ernährungssicherheit", Vorrangige Massnahmen für die Umsetzung der Initiative, abgerufen am 21. Juli 2014 unter <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-2/massnahmen-zur-umsetzung.html>).

d) Qualitätsstrategie

22. Der Bund wird im Initiativbegehren zu Art. 104a Abs. 1 BV dazu beauftragt, Massnahmen zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie zu ergreifen. Das Initiativbegehren präzisiert den Begriff der Qualitätsstrategie nicht weiter; dieser ist zudem der Verfassung fremd. Der Begriff kann allerdings unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Gesetzesgrundlagen näher konkretisiert werden. Bereits heute soll der Bund Massnahmen zur Förderung der Qualität von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ergreifen. Gemäss Art. 2 Abs. 3 LwG unterstützt der Bund die Ausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie.³³ Ferner unterstützt er nach Art. 11 LwG gemeinschaftliche Massnahmen von Produzenten, Verarbeitern oder Händlern, die zur Verbesserung oder Sicherung der Qualität und der Nachhaltigkeit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Prozessen beitragen.³⁴ Gestützt auf diese Bestimmung ist die Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft³⁵ erlassen worden, welche die möglichen Massnahmentypen konkretisiert. Danach können zum einen Produktionsstandards, die in den Bereichen Nachhaltigkeit und Qualität in der Land- und Ernährungswirtschaft einen Mehrwert garantieren und zum anderen innovative Projekte zur Verbesserung der Nachhaltigkeit und Qualität in der Land- und Ernährungswirtschaft, unterstützt werden.³⁶ Geographische Herkunftsangaben und weitere Kennzeichnungen unterstützt der Bund heute gestützt auf Art. 14 ff. LwG.

23. Die Initianten wollen in Bezug auf die Produktequalität "[e]ine effiziente und auf einer glaubwürdigen Swissness basierende Qualitätsstrategie umsetzen, einen lückenlosen Ursprungsnachweis der Rohstoffe garantieren, insbesondere geografische Herkunftsangaben (AOP, IGP) unterstützen, eine Instanz zur Verfolgung von Zuwiderhandlungen sowie interne und externe Kontrollen ins Leben rufen."³⁷ Nach hier vertretener Ansicht geht aus dem Initiativtext zu Art. 104a BV in Bezug auf die Umsetzung einer Qualitätsstrategie kein unmittelbarer Unterschied zu den bestehenden gesetzlich vorgesehenen Massnahmen hervor.

3.3. Rechtsstaatliche Ziele

a) Rechtssicherheit

24. Gemäss Initiativtext soll der Bund im Bereich der Landwirtschaft "Rechtssicherheit" gewährleisten. Der Gewährleistung von Rechtssicherheit dient primär das Legalitätsprinzip, das die Verwaltung an das Recht bindet und ihr Handeln voraussehbar macht.³⁸ Die Rechtssicherheit gewährleistet also die Voraussehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit des Rechts.³⁹ Damit

³³ Siehe www.qualitaetsstrategie.ch.

³⁴ BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (BLW), Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft, abgerufen am 9. Juli 2014 unter <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/01117/index.html?lang=de>.

³⁵ QuNaV, SR 910.16.

³⁶ BLW, Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft, abgerufen am 9. Juli 2014 unter <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/01117/index.html?lang=de>.

³⁷ INITIATIVKOMITEE "Initiative für Ernährungssicherheit", Arrangementarium, abgerufen am 21. Juli 2014 unter <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-3/argumentarium.html>.

³⁸ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, N 372.

³⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 628.

hat die Rechtssicherheit auch einen engen Bezug zum Vertrauensschutz.⁴⁰ Die Gewährung des Vertrauensschutzes fördert die Rechtssicherheit, indem das Vertrauen von Privaten in den Bestand einer bestimmten Rechtslage geschützt wird. Die Rechtssicherheit, namentlich die Konstanz der Wirtschaftspolitik des Gesetzgebers, ist denn auch unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft, namentlich für die Planbarkeit der Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte.⁴¹

25. Gleichzeitig steht der Vertrauensschutz mit dem Legalitätsprinzip in einem Spannungsverhältnis, da die in einem Gesetz für einen bestimmten Tatbestand vorgesehenen Rechtsfolgen bei Gewährung des Vertrauensschutzes unter Umständen keine Anwendung finden können.⁴² Gefördert wird dadurch jedoch die vom Initiativtext ebenfalls angesprochene "Investitionssicherheit", da im Vertrauen auf eine bestehende Rechtslage getätigte Investitionen allenfalls stärker geschützt werden.

26. Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist kein verfassungsmässiges Recht, dessen Einschränkung oder Verletzung vor einem Gericht gerügt werden könnte; die Rechtssicherheit schützt das generelle Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Beständigkeit des Rechts und die Vorausehbarkeit der Rechtsentwicklung.⁴³ Ein gerichtlicher Instanzenzug eröffnet sich erst bei Verletzung des (individuellen) Vertrauensschutzes. Auch die Initiative erhebt die Rechtssicherheit nicht zu einem individuell einklagbaren Verfassungsrecht, sondern setzt diese als bestehendes Rechtsinstitut eher voraus.

27. Umsetzung finden könnte die Forderung der Initianten durch eine Verlängerung des heute relativ dichten Reformzyklus oder durch Massnahmen im Rahmen der Gesetzgebungstechnik (länger gestaffeltes Inkrafttreten, längere Übergangsfristen, etc.). In diesem Sinn scheint die Norm keiner unmittelbaren Umsetzung zugänglich, sondern bildet einen spezifischen Auftrag an den Agrargesetzgeber.

b) Investitionssicherheit

28. Nach dem oben Gesagten misst sich die "Investitionssicherheit" in erster Linie am gewährten Vertrauensschutz.⁴⁴ In Bezug auf die hier zu klärenden Fragen ist relevant, dass der Vertrauensschutz auch den Staat bindet, also alle staatlichen Organe einschliesslich – nach heute herrschender Auffassung – des Gesetzgebers.⁴⁵ Da der Vertrauensschutz auf Verfassungsstufe garantiert ist, darf der einfache Gesetzgeber keine Lösungen vorsehen, die mit dem Vertrauens-

⁴⁰ BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 47 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 628; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 N 5 ff.

⁴¹ Z.B. HELGA LUCKENBACH, Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München 2000, 122 ff.

⁴² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 629; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 40), § 22 N 8.

⁴³ Zur Abgrenzung TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 40), § 22 N 6.

⁴⁴ In Bezug auf die Landwirtschaft sind die Prinzipien des Vertrauensschutzes insbesondere dort relevant, wo die Landwirtschaftspolitik bisherige Schutzpositionen massiv abbaut oder völlig aufgibt. Vgl. dazu RICHLI (Fn. 18), N 955 ff.

⁴⁵ BGE 122 II 113, E. 3b.cc; BGE 118 Ib 367, E. 9a; HANGARTNER (Fn. 12), Art. 5 BV N 3; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Bd. 103/2002, S. 281-310, 307; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 31. Allgemein zur Grundrechtsbindung vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Art. 35 N 25, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008.

schutz nicht vereinbar sind.⁴⁶ Er hat also Rechtsetzungsakte von vorneherein so auszugestalten, dass das schützenswerte Vertrauen der Privaten in einer bestimmten Rechtslage nicht beeinträchtigt wird, wobei ein Vertrauensschutz bei Rechtsänderungen nicht leichthin anzunehmen ist.⁴⁷ Der Bundesgesetzgeber ist selbstverständlich trotz des Anwendungsgebots für verfassungswidrige Gesetze (Art. 190 BV) gehalten, sich verfassungskonform zu verhalten und den Vertrauensschutz zu achten.

29. Voraussetzung für die Gewährung von Vertrauensschutz sind (i) eine Vertrauensgrundlage, (ii) ein schützenswertes Vertrauen, (iii) eine Vertrauensbetätigung sowie (iv) eine zugunsten des Privaten ausfallende Interessenabwägung.⁴⁸

- (i) Als Vertrauensgrundlage dienen können vor allem Verfügungen von Behörden, Entscheide der Gerichte, verwaltungsrechtliche Verträge, Auskünfte und Zusagen sowie Verwaltungs- und Gerichtspraxis. Nur beschränkt als Vertrauensgrundlage geeignet sind Rechtsetzungsakte.
- (ii) Das Vertrauen der Privaten ist nur schützenswert, wenn diese von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatten und deren Fehlerhaftigkeit nicht kannten oder hätten kennen sollen. Es stellt sich in diesem Sinne vorliegend die Frage, inwieweit die Rechtsunterworfenen in guten Treuen davon ausgehen konnten, dass eine bestimmte Rechtslage Bestand habe. Betreffend Kenntnis der Rechtsgrundlagen darf von der Fiktion ausgegangen werden, dass die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen jedermann bekannt sind.
- (iii) Eine Vertrauensbetätigung erfolgt bei Vornahme von Dispositionen, die nicht leicht wieder rückgängig gemacht werden können. Die Disposition muss aufgrund des Vertrauens in den Bestand der Rechtslage vorgenommen worden sein (Kausalität). An der Kausalität fehlt es etwa, wenn die Disposition ohnehin vorgenommen worden wäre. Jede in einem Landwirtschaftsbetrieb getätigte Investition ist grundsätzlich eine Disposition in diesem Sinne.
- (iv) Das Interesse der Privaten am Schutz ihres Vertrauens – hier der Fortbestand der bestehenden Rechtslage – muss die entgegenstehenden öffentlichen Interessen des Staates überwiegen. Diese bestehen hier vor allem in der sofortigen Anwendung einer Gesetzesänderung und der gleichmässigen Rechtsanwendung.

30. Als Rechtsfolge der Gewährung des Vertrauensschutzes ist die Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage oder auch der anderweitige Ausgleich von Nachteilen (z.B. Übergangsfristen, Entschädigungsansprüche) möglich.⁴⁹ Sind die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt, steht die Bindung an die Vertrauensgrundlage in der Regel im Vordergrund.⁵⁰

⁴⁶ WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 286, unter Hinweis auf BGE 122 I 328, E. 7d.

⁴⁷ CHRISTOPH ROHNER, Art. 9 BV, N 59, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 641 f.; WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 292 f.

⁴⁸ Zu den allgemeinen Voraussetzungen ausführlich etwa GEORG MÜLLER, Art. 4 aBV N 62 ff., in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Loseblatt), Basel 1987-1996; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 631 ff.; WEBER-DÜRLER (Fn. 40), S. 79 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 40), § 22 N 11 ff.

⁴⁹ WEBER-DÜRLER (Fn. 40), S. 128 ff. m.w.H; MÜLLER (Fn. 48), Art. 4 aBV N 71 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 697 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 40), § 22 N 14.

⁵⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 697; ROHNER (Fn. 47), Art. 9 BV N 55.

31. Der Vertrauensgrundsatz verpflichtet auch den Gesetzgeber, vermag aber Änderungen generell-abstrakter Regelungen nur unter besonderen, selten gegebenen Voraussetzungen zu verhindern.⁵¹ Durch den Vertrauensschutz werden Rechtsänderungen also nicht grundsätzlich in Frage gestellt.⁵² Rechtsetzungsakte stellen denn auch in der Regel keine Vertrauensgrundlage dar.⁵³ Vielmehr ergibt sich aus dem Demokratieprinzip, dass die Rechtsordnung jederzeit geändert werden kann, "insbesondere auch mit dem Ziel, die staatlichen Ausgaben mit den finanziellen Verhältnissen und Möglichkeiten des Gemeinwesens in Einklang zu bringen."⁵⁴ Der Gesetzgeber kann mit einer Gesetzesänderung also jedes öffentliche Interesse zu fördern suchen. Freilich sollten Erlasse im Interesse der Rechtssicherheit eine gewisse zeitliche Beständigkeit aufweisen.⁵⁵ Im Raumplanungsrecht hat sich die Rechtssicherheit gar zum Grundsatz der Planbeständigkeit verfestigt, welcher Planänderungen in rascher Abfolge entgegenstehen kann.⁵⁶

32. Die Gewährung des Vertrauensschutzes bei Rechtsetzungsakten steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zum Legalitätsprinzip, vor allem zum Gebot der Anwendung des jeweils geltenden Rechts. Das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage kann dennoch im Einzelfall höher gewichtet werden als das öffentliche Interesse an der sofortigen Anwendung eines revidierten Gesetzes.⁵⁷ Eine sofort einwirkende Gesetzesänderung zwingt die rechtsanwendende Behörde, den durch das alte Gesetz genährten Erwartungen des Bürgers zuwiderzuhandeln.⁵⁸ Das Prinzip des Vertrauensschutzes ist vor allem dann tangiert, wenn wohlerworbene Rechte geschmälert werden oder eine unvorhergesehene Rechtsänderung einen Privaten in schwerwiegender Weise in den von ihm getroffenen Dispositionen trifft und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage besteht.⁵⁹ Selbst wenn diese Voraussetzungen vorliegen, wird regelmässig abgeklärt, ab wann der Private grundsätzlich mit einer Rechtsänderung rechnen musste; alle nach diesem Zeitpunkt getroffenen Dispositionen sind unbeachtlich.⁶⁰ War eine Rechtsänderung für den Betroffenen schon einige Zeit voraussehbar, so kann er sich in der Regel nicht darauf berufen, er habe keine Möglichkeit der Anpassung gehabt.⁶¹ Ist der Private dennoch in seinem Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage zu schützen, ergibt sich in der Re-

⁵¹ BGE 122 II 113, E. 3b.cc; BGE 118 Ib 367, E. 9a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 642; WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 292 f.

⁵² BGE 114 Ib 17, E. 5c; Weber-Dürler (Fn. 45), S. 307.

⁵³ BGer 1C_313/2010 vom 29. November 2010, E. 2.2; BGE 130 I 26, E. 8.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 641. Hinzuweisen ist, dass nach modernerer Auffassung nicht die Rechtsnatur des Staatsakts, sondern sein Bestimmtheitsgrad für die Qualifikation als Vertrauensgrundlage relevant ist; MÜLLER (Fn. 48), Art. 4 aBV N 63; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 45), S. 34.

⁵⁴ BGer 2P.276/1995 vom 3. April 1996, in: ZBl 98 (1997), S. 67, E. 3a.

⁵⁵ So z.B. BGE 112 Ib 249, E. 2d; RICHLI (Fn. 18), N 956.

⁵⁶ So wurde in BGE 109 Ia 113, 114 ff. eine Beschwerde gegen eine Planänderung, welche schon zwei Jahre nach dem Erlass des Planes erfolgte und sich nicht durch genügend wichtige Gründe aufdrängte, mit Rücksicht auf das Rechtssicherheitsinteresse und das Vertrauen in die Planbeständigkeit gutgeheissen. Dazu WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 302; HÄNNI (Fn. 30), S. 110 f.

⁵⁷ WEBER-DÜRLER (Fn. 40), S. 77; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 38), N 629. Urteil des BVersG B 122/05 und B 123/05 vom 25. April 2006, E. 3.1.

⁵⁸ WEBER-DÜRLER (Fn. 40), S. 280 ff.; ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 102 II (1983), S. 101 ff., 117, 122 f.

⁵⁹ BGer 1C_313/2010 vom 29. November 2010, E. 2.3 und 2.4; BGE 134 I 23, E. 7.6; BGE 130 I 26, E. 8.1; BGE 122 II 113, E. 3b.cc.

⁶⁰ WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 307 m.w.H. auf die Praxis.

⁶¹ BGE 123 II 385, E. 9c (Anpassung von Verträgen an das neue Mehrwertsteuerrecht); BGE 117 Ia 285, E. 3g (Ausdehnung des Beschwerdeberechtigten); BGer 2A.166/1997 vom 30. Oktober 1998, in: ZBl 101 (2000), S. 377 f., E. 4 (Kürzung von Subventionen).

gel ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung, deren Länge durch eine Interessenabwägung zu bestimmen ist.⁶² Auch Übergangsfristen haben jedoch nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen.⁶³ Es versteht sich von selbst, dass für zukünftig betroffene Gesetzesadressaten das Gesetz ohne weiteres geändert werden kann.⁶⁴

33. Eine Umsetzung des Initiativbegehrens kann entsprechend dem oben Gesagten auf verschiedene Weise erfolgen, z.B. durch Festlegung von Übergangsfristen, die eine effektive Abschreibung der getätigten Investitionen erlauben, oder durch Gewährung von Entschädigungen für nicht mehr amortisierbare Investitionen. Schliesslich kann auch hier eine Verlängerung des Reformzyklus die Investitionssicherheit stärken. Ein absoluter Schutz von Investitionen kann aus dem Initiativbegehren jedoch nicht abgeleitet werden, sondern lediglich eine stärkere Gewichtung der involvierten privaten Interessen.

c) **Administrativer Aufwand**

34. Die Forderung nach einem "geringen administrativen Aufwand" lässt sich aus dem heutigen Verfassungstext höchstens indirekt, aus der Sorge "für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft" ableiten (Art. 94 Abs. 3 BV). Die Initianten sehen darin eine Pflicht, die "Produktionskosten (Verwaltungskosten, Strukturkosten usw.)" gering zu halten.⁶⁵ Die offene Formulierung lässt vermuten, dass sowohl die finanziellen als auch zeitlichen Aufwände der Verwaltung gering gehalten werden sollen. Der Verfassungsauftrag könnte entsprechend sowohl durch eine Senkung von Kontrollgebühren⁶⁶ (was diese Lasten auf die Gemeinschaft der Steuerzahler umverteilt) als auch durch Massnahmen umgesetzt werden, die im Gemeinen als "Bürokratieabbau" bekannt sind. Im weitesten Sinne könnte die Forderung der Initianten auch als Aufforderung zur Reduzierung der regulatorischen Komplexität verstanden werden.

* *

*

⁶² Anspruch auf eine Übergangsfrist aufgrund geringfügiger privater Interessen verneint in VerwG ZH vom 27. Oktober 1994, in: RB ZH 1994, 30. Vgl. auch SGGVP 1999, 4 ff., 8, E. 4e.

⁶³ BGE 134 I 23, E. 7.6.1; BGE 123 II 385, E. 9.

⁶⁴ WEBER-DÜRLER (Fn. 45), S. 308.

⁶⁵ Initiativkomitee "Initiative für Ernährungssicherheit", Vorrangige Massnahmen für die Umsetzung der Initiative, abgerufen am 21. Juli 2014 unter <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-2/massnahmen-zur-umsetzung.html>.

⁶⁶ Art. 180 und 181 LwG.