Art. 104*

Landwirtschaft

1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;

b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;

c. dezentralen Besiedlung des Landes.

2 Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

3 Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen, unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.

b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.

d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.

e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.

f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

4 Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein.

Agriculture

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

a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;

b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;

c. à l'occupation décentralisée du territoire.

2 En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

---

* Die Verfasser danken Herrn Dr. oec. et lic. iur. Jens Lehne für die kritische Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Anregungen.

3 Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique;

b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux;

c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;

d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;

e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement;

f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.

4 Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération.

Agricoltura

1 La Confederazione provvede affinché l'agricoltura, tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato, contribuisca efficacemente a:

a. garantire l'approvvigionamento della popolazione;

b. salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale;

c. garantire un'occupazione decentrata del territorio.

2 A complemento delle misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere dal settore agricolo e derogando se necessario al principio della libertà economica, la Confederazione promuove le aziende contadine che coltivano il suolo.

3 La Confederazione imposta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. Le competenze e i compiti della Confederazione sono in particolare i seguenti:

a. completa il reddito contadino con pagamenti diretti al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite, a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate;

b. promuove mediante incentivi economicamente redditizi le forme di produzione particolarmente in sintonia con la natura e rispettose dell'ambiente e degli animali;

c. emana prescrizioni concernenti la dichiarazione relativa alla provenienza, la qualità, i metodi di produzione e i procedimenti di trasformazione delle derrate alimentari;

d. protegge l'ambiente dai danni dovuti all'utilizzazione eccessiva di fertilizzanti, prodotti chimici e altre sostanze ausiliarie;

e. può promuovere la ricerca, la consulenza e la formazione agricole e versare contributi d'investimento;

f. può emanare prescrizioni per consolidare la proprietà fondiaria rurale.

4 Impiega a tali scopi mezzi finanziari a destinazione vincolata del settore agricolo e proprie risorse generali.

Materialien: Botsch. zu den Volksinitiativen «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) und «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» (Bauern- und Konsumenten-Initiative) vom 19. August 1992, BBl 1992 VI 292 ff. (zit. Botsch. 1992); Botsch. zur Reform der Agrarpolitik:

Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1 ff. (zit. Botsch. Agrarpolitik 2002); Art. 95 VE 96; Botsch. VE 96, 311 ff.; Art. 95 VE VK-N/S; AB N Verfassungsreform 325; AB S Verfassungsreform 92; Botsch. zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4721 ff. (zit. Botsch. Agrarpolitik 2007); Botsch. zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, BBl 2006 6337 ff. (zit. Botsch. Agrarpolitik 2011).

Literatur: BIAGGINI GIOVANNI et al., Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 4. Aufl., Basel 2005 (zit. Wirtschaftsverwaltungsrecht); Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Agrarbericht 2005, Bern 2005 (zit. Agrarbericht 2005); Dass., Agrarbericht 2006, Bern 2006 (zit. Agrarbericht 2006); HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Aufl., Zürich 1999 (zit. Grundlagen); HOTZ REINHOLD, Agrar-Wirtschaftsrecht und Agrar-Bodenrecht als Quelle von Wertungswidersprüchen: Ein Beispiel, BlAR 1999, 103 ff. (zit. Wertungswidersprüche); DERS., Auswirkungen der Teilrevision des RPG auf das BGBB, BlAR 2000, 3 ff.; HUBER ANTON J., Direktzahlungen sind Subventionen, BlAR 2003, 25 ff. (zit. Direktzahlungen); SCHÜRMANN LEO, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994 (zit. Wirtschaftsverwaltungsrecht); TSCHANNEN PIERRE, Art. 3 RPG, in: Heinz Aemisegger et al. (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999 (zit. Komm. RPG).

Inhaltsübersicht Rz.

I. Entstehungsgeschichte 1

II. Rechtsnatur 3

III. Zielvorgaben für die Gesetzgebung, insb. die Landwirtschaftsgesetzgebung (Abs. 1) 5

IV. Förderungskompetenz und -auftrag; begrenzte Zulässigkeit grundsatzwidriger Massnahmen (Abs. 2) 16

V. Zielkonformer Massnahmeneinsatz (Abs. 3) 20

1. Markteinkommen und seine Ergänzung durch Direktzahlungen (Bst. a und b) 21
2. Markttransparenz (Deklarationspflichten) (Bst. c) 31
3. Umweltschutz (Bst. d) 35
4. Forschung, Ausbildung sowie Investitionshilfen (Bst. e) 37
5. Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes (Bst. f) 38

VI. Finanzierung (Abs. 4) 43

I. Entstehungsgeschichte

1 Art. 104 führt Art. 31^{octies} aBV nach, der in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 von 77,6 Prozent der Stimmenden und von allen 26 Ständen gutgeheissen wurde (AS 1996 2502) und der – indem er die Multifunktionalität der Landwirtschaft unterstrich – im Vergleich zur von ihm abgelösten Rechtslage ein erweitertes und modernisiertes Konzept für die Agrarpolitik enthielt (Botsch. Agrarpolitik 2002, 27 f.). Es handelte sich bei der angenommenen Vorlage um den Gegenvorschlag der BVers zur zurückgezogenen Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» (Botsch. VE 96, 311). Art. 31^{octies} aBV löste den Art. 31bis Abs. 3 Bst. b aBV ab, der seit 1948 Grundlage für die Agrargesetzgebung des Bundes bildete. Anvisiert wurden nach dem «alten» Landwirtschaftsartikel Massnahmen «zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» (vgl. zum alten Landwirtschaftsartikel RHINOW, Komm. aBV zu Art. 31bis, Rz. 154 ff.; GYGI/RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, 182 ff.). Welche Aufgaben die Landwirtschaft erfüllen soll, sagte die Verfassung nicht, sie sagte nur, dass sie «leistungsfähig» sein sollte. Im Vordergrund gestanden haben dürften die Ziele der Nahrungsmittelproduktion zur Wahrung der Unabhängigkeit des Landes (Sicherung eines bestimmten Selbstversorgungsgrades) und die Erhaltung der Kulturlandschaft. Ausserdem wurde davon ausgegangen, dass die Erhaltung der Landwirtschaft und des Bauernstandes am besten gewährleistet ist, wenn die Bauern im Besitz des Bodens sind (Botsch. 1992, 320).

2 Im Rahmen der Totalrevision der BV wurde Art. 31^{octies} aBV inhaltlich nahezu unverändert in die neue BV aufgenommen. In Abs. 2 wurde der Ausdruck «Handels- und Gewerbefreiheit» durch «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» ersetzt (Botsch. VE 96, 311). «Cet article a fait l'objet d'un vote récent et très clair du peuple et des cantons suisses; il n'y a pas de remarque à formuler à son propos» (Votum Aeby [Berichterstatter], AB S Verfassungsreform 92; auch im NR erfolgte die Annahme diskussionslos, AB N Verfassungsreform 325).

II. Rechtsnatur

3 Art. 104 stellt die Kombination einer *Zielnorm* mit einer *Kompetenz- und Auftragsnorm* dar. Es handelt sich – was die Kompetenz betrifft – um eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogierender Wirkung (RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Wirtschaftsrecht, 579). Da der Bund von seiner Regelungskompetenz in weitem Umfang Gebrauch gemacht hat, insb. durch das LwG, ist der Regelungs-

spielraum, der den Kantonen verbleibt, vergleichsweise bescheiden (vgl. RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Wirtschaftsrecht, 579). Freilich kommen den Kantonen wichtige Aufgaben im Bereich des Vollzugs zu (Art. 46 Abs. 1 BV, Art. 178 LwG). Gewisse Spielräume eröffnet das LwG explizit (z.B. in Art. 60 betr. Bewilligung von Rebpflanzungen).

Der geltende Verfassungsbegriff «*Landwirtschaft*» ist nicht abschliessend definiert. Dazu gehört traditionell die Urproduktion im pflanzlichen und tierischen Bereich. Auch nach geltendem Recht ist davon auszugehen, dass sich der Begriff darin nicht erschöpft und «keinen ein für allemal feststehenden Gehalt aufweist» (so zutreffend RHINOW, Komm. aBV zu Art. 31bis, Rz. 161). Die Konzeption des Art. 104 lässt deutlich werden, dass Landwirtschaft in erster Linie *funktional*, d.h. von den von ihr verlangten Leistungen her, zu interpretieren ist. In diesem Sinne erachtet der Gesetzgeber auch die im Rahmen der Agrarpolitik 2011 verabschiedete erweiterte Unterstützung des produzierenden Gartenbaus (Art. 3 Abs. 2 LwG; Botsch. Agrarpolitik 2011, 6455 f. und 6474) und der Bienenzucht (Art. 3 Abs. 3 LwG) als verfassungskonform. 4

III. Zielvorgaben für die Gesetzgebung, insb. die Landwirtschaftsgesetzgebung (Abs. 1)

Art. 104 Abs. 1 gibt dem Gesetzgeber die Ziele der Agrarpolitik des Bundes vor. Demnach soll der Bund für eine Landwirtschaft sorgen, die *nachhaltig* produziert und zugleich auf die *Marktbedürfnisse* ausgerichtet ist (vgl. Botsch. VE 96, 312). 5

Der BR sieht die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – wirtschaftliche, ökologische, soziale – im Kontext mit der Landwirtschaft in einem dynamischen Gleichgewicht. Keine ist zu erreichen, wenn die anderen zwei vernachlässigt werden. «Die ökologische Nachhaltigkeit setzt der Intensität der Produktion Grenzen. Gleichzeitig wird aber auch eine Politik ausgeschlossen, die das Schwergewicht auf die reine Flächenpflege legen und damit die Produktion landwirtschaftlicher Güter verdrängen würde. Die dauerhafte Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erfordert, dass die Produktion nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch und sozial nachhaltig ist. Die Landwirtschaft entwickelt sich nachhaltig, solange eine ausreichende Anzahl von Betrieben die anstehenden Erneuerungsinvestitionen tätigt, fruchtbarer Boden und natürliche Ressourcen erhalten werden und genügend Personen landwirtschaftlich tätig sind. Die Produktion landwirtschaftlicher Güter soll grundsätzlich auf den Markt ausgerichtet sein. Sie ist nur so weit vom Staat zu beeinflussen, als dies für die 6

Nachhaltigkeit der Produktion und für die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendig ist» (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6356).

7 Für die Beantwortung der Frage, ob die Landwirtschaft dem Anliegen der Nachhaltigkeit gerecht wird, wurden *Kriterien* entwickelt; deren Einhaltung bedarf der *Kontrolle*. Das LwG sieht in Art. 185 die Beschaffung der erforderlichen Vollzugsdaten vor und bestimmt in Art. 187 Abs. 13, dass die Auswirkungen der Massnahmen für die Absatzförderung (Art. 12 LwG), für die Ausfuhr (Art. 26 LwG), für den Sektor Milch (Art. 38, 39 und 40 LwG), für den Sektor Schlachtvieh und Fleisch (Art. 50 LwG) sowie für den Sektor Pflanzenbau (Art. 54 und 56–59 LwG) fünf Jahre nach Inkrafttreten des LwG überprüft werden. Der Agrarbericht 2005 enthält nun eine (gemischte) Bilanz betreffend Nachhaltigkeit (BLW, Agrarbericht 2005, 99 ff. und 116). Die Unterstützung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen ist mit der Agrarpolitik 2011 nun auch im LwG verankert worden: diese zielt insb. auf die Verbesserung der Effizienz im Einsatz von Stoffen und Energie (Art. 2 Abs. 1 Bst. b^{bis}, Art. 77a und 77b LwG).

8 Weiter hat der BR am 7. Dezember 1998 die *VO über die Beurteilung der Nachhaltigkeit* in der Landwirtschaft erlassen (SR 919.118, nachfolgend VO Nachhaltigkeit). Diese regelt die Beurteilung der Agrarpolitik und der Leistungen der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit (Art. 1 Abs. 1 VO Nachhaltigkeit). Nach Art. 1 Abs. 2 VO Nachhaltigkeit betrifft die Beurteilung die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der Agrarpolitik. Für die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage werden vor allem die Arbeitsverdienste der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen herangezogen (Art. 3–7 VO Nachhaltigkeit); für die Beurteilung der ökologischen Aspekte (Art. 8–9 VO Nachhaltigkeit) wird auf agrarökologische Indikatoren abgestellt (Stoff- und Energieumsatz, Emissionen umweltschädigender Stoffe, Ertragsfähigkeit der Böden, biologische Vielfalt, Nutztierhaltung); für die Beurteilung der sozialen Lage (Art. 10 VO Nachhaltigkeit) enthält die VO nur sehr allgemeine Hinweise (landwirtschaftliche Strukturen, soziale Bedingungen in der Landwirtschaft). Art. 11 VO Nachhaltigkeit beauftragt das Bundesamt, jährlich einen Bericht über die Resultate der Beurteilung der Landwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zu veröffentlichen, wobei auch gesonderte Veröffentlichungen über die verschiedenen Beurteilungsbereiche möglich sind.

9 Die Umschreibung der *Ziele* in Art. 104 Abs. 1 akzentuiert die «*Multifunktionalität*» der Landwirtschaft, über deren Notwendigkeit seit Jahren im Grundsatz weitgehend Konsens besteht (vgl. Botsch. 1992, 298 und 319). Demnach leistet die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Der Gesetzgeber nimmt die Ziele in Art. 1 LwG wieder auf. Diese Ziele waren bereits im siebten

Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 27. Januar 1992 (BBl 1992 II 130 ff.) dargelegt worden. Im Vordergrund stehen demzufolge nach Verfassungs- und nach Gesetzesrecht die Versorgungsfunktion, die Pflegefunktion und der Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Gemäss Art. 104 Abs. 1 leistet die Landwirtschaft zur Erreichung der genannten Ziele einen «*wesentlichen Beitrag*». Daraus ist zu folgern, dass die Agrarpolitik so ausgerichtet wird und Massnahmen dergestalt eingesetzt werden, dass die Ziele massgeblich gefördert werden. Es genügt demzufolge nicht, wenn die Landwirtschaft die Ziele nicht beeinträchtigt oder zu ihnen in einem «neutralen» Verhältnis steht.

Die *Versorgungsfunktion* (Art. 104 Abs. 1 Bst. a) ist die angestammte. Es geht darum, die Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen dauernd sicherzustellen, was nach Ansicht des BR über die Sicherung der Produktionsbereitschaft hinausgeht. Die Landwirtschaft leistet trotz tiefem (tendenziell abnehmendem) Netto-Selbstversorgungsgrad von 53 Prozent einen beachtlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6356 f. und 6361). Unterstützt wird diese Funktion namentlich durch das Raumplanungsrecht, welches die Landwirtschaftszonen ausscheidet und darin Fruchtfolgeflächen vorsieht (Art. 16 RPG, Art. 26–30 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]; dazu näher hinten, Rz. 13 f.). 10

Die *Pflegefunktion* (Art. 104 Abs. 1 Bst. b) kommt im Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und in der Pflege der Kulturlandschaft zum Ausdruck. Die landwirtschaftliche Nutzung der Kulturböden stellt zunächst die Nutzung des Bodens als Ernährungsgrundlage sicher. Daneben fördert in der Regel eine extensive Nutzung der Böden zahlreiche wildlebende Pflanzen und Tierarten. Zugleich ist die landwirtschaftliche Nutzung massgebend für die über viele Jahrhunderte geschaffene Kulturlandschaft und notwendig für deren Erhaltung. Die Landwirtschaft leistet ihren Beitrag zur Pflegefunktion dadurch, dass die Bewirtschaftung des Kulturbodens flächendeckend erfolgt, und zwar praktisch vollständig nach den Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises (dazu hinten, Rz. 26 und 29 f.) oder im biologischen Landbau (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6365). Aufgrund des Rückzugs der Landwirtschaft bei der Bewirtschaftung der Grenzertragslagen (Alpen) reichen die Massnahmen der heutigen Agrarpolitik aber nach den Erkenntnissen des Nationalen Forschungsprogramms 48 («Landschaften und Lebensräume der Alpen») nicht aus, um die landschaftliche und biologische Vielfalt im Alpenraum zu fördern. 11

Die Erhaltung eines gesunden Bauernstandes war eines der zentralen in Art. 31bis Abs. 3 Bst. b aBV genannten Ziele. Art. 104 Abs. 1 erwähnt dieses Ziel nicht mehr ausdrücklich. Die Nennung des Ziels der *dezentralen Besiedlung* des Landes (Art. 104 Abs. 1 Bst. c) nimmt indessen einen Teilaspekt der alten Zielset- 12

zung wieder auf (BIAGGINI et al., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 169). Die bäuerliche Bevölkerung fördert – mit abnehmendem Beitrag – die Lebensfähigkeit der ländlichen Gemeinschaften; sie ist dort von Bedeutung, wo die anderen Wirtschaftssektoren schwach vertreten sind (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6358 und 6365 f.; Botsch. Agrarpolitik 2000, 300).

13 Der Gesetzgeber schuf auch mit dem RPG wichtige Rechtsgrundlagen, welche der Umsetzung des Leitbildes der multifunktionalen Landwirtschaft dienlich sind. Das machen bereits Art. 1 und 3 RPG deutlich. Nach Art. 1 Abs. 2 RPG unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung u.a. die Bestrebungen, «auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken» (Bst. c) und die «ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern» (Bst. d). Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG sollen insb. «der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben». Zentrales Instrument der Umsetzung der multifunktionalen Landwirtschaft bildet die den angestrebten Funktionen entsprechende Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG). Der Übergang vom «Produktionsmodell» zum «Produktemodell» im Rahmen der Änderung des RPG vom 20. März 1998 (AS 2000 2042) ist Ausdruck der dem Landwirtschaftsartikel zugrunde liegenden Konzeption. Zu Recht wird deshalb von einer «multifunktionalen Landwirtschaftszone» gesprochen (HALLER/KARLEN, Grundlagen, 80). Zutreffend wurde festgehalten, dass Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG, der die Erhaltung des Kulturlandes anstrebt, nicht darauf gerichtet ist, möglichst viele Flächen Kulturland sicherzustellen, sondern «genügend», damit die Landwirtschaft den Verfassungsauftrag erfüllen kann. «Der Grundsatz zielt auf Böden, die sich kraft ihrer natürlichen Beschaffenheit und aufgrund der am Ort herrschenden klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft eignen. Dazu zählen nicht allein die rationell bewirtschaftbaren Ackerflächen. Bst. a schliesst jedes Kulturland ein, das sich mit einem (an örtlichen Gegebenheiten gemessen) verhältnismässigen Aufwand landwirtschaftlich bearbeiten lässt» (TSCHANNEN, Komm. RPG zu Art. 3, Rz. 49).

14 Besondere Bedeutung kommt Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG dort zu, wo es bei der Abwägung um das Interesse an der Erhaltung von *Fruchtfolgeflächen* geht (BGE 114 Ia 375 f.). Der BR hat die Fruchtfolgeflächen in der RPV näher umschrieben. Demnach sind Fruchtfolgeflächen Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete, die das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen umfassen und mit Massnahmen der Raumplanung gesichert werden (Art. 26 Abs. 1 RPV). Nach Art. 26 Abs. 3 RPV wird ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann. Die Festlegung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen erfolgt über die Sachplanung des Bundes (Art. 29 RPV i.V.m. Art. 13 RPG; BRB Sachplan Fruchtfolgeflächen: Fest-

setzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone vom 8. April 1992, BBl 1992 II 1649). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden. Die dazu erforderlichen Massnahmen sind in den Richtplänen aufzuzeigen (Art. 30 Abs. 1 RPV). Der Mindestumfang von 438 560 Hektaren Fruchtfolgeflächen ist gesamtschweizerisch, nicht aber in einigen Kantonen, noch vorhanden; die Reserven haben allerdings deutlich abgenommen (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6364).

Richtig wurde festgehalten, dass die skizzierten Ziele des Art. 104 Abs. 1 nicht allesamt in einem harmonischen Verhältnis zueinander stehen (BIAGGINI et al., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 168 f.). Ein Spannungsverhältnis besteht namentlich zwischen dem Ziel einer auf den Markt ausgerichteten Produktion, welche Wettbewerbsfähigkeit, insb. auch hinsichtlich der Preise, verlangt, und der Sicherung der bäuerlichen Einkommen, die Voraussetzung für die Erfüllung der anderen durch die Verfassung anvisierten Ziele, insb. auch der dezentralen Besiedlung, bildet. Eine beachtliche Entschärfung der Zielkonflikte brachte die Entkoppelung von Einkommens- und Produktionsziel und die Einführung der das Markteinkommen ergänzenden Direktzahlungen (vgl. GYGI/RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, 186). 15

IV. Förderungskompetenz und -auftrag; begrenzte Zulässigkeit grundsatzwidriger Massnahmen (Abs. 2)

Art. 104 Abs. 2 umschreibt in allgemeiner Weise einen *Förderungsauftrag*. Dieser Auftrag enthält drei Klarstellungen. Zunächst hebt er die Selbsthilfe hervor und betont die Subsidiarität der Förderung. Daneben nennt er die Adressaten der Förderung, die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Schliesslich wird festgehalten, dass die Förderung nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit erfolgt. 16

Die Förderung liegt nach Abs. 2 nicht nur in der Kompetenz des Bundes, sondern stellt auch einen Auftrag dar. Zugleich ist der Auftrag in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Er umfasst grundsätzlich nur die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe, womit zugleich eine gewisse Benachteiligung der nichtbäuerlichen Betriebe bewusst in Kauf genommen wird (Botsch. Agrarpolitik 2002, 300). Diese wird vor allem im Bereich der Direktzahlungen durchsetzbar sein. Demgegenüber werden auch nichtbäuerliche Betriebe von den fördernden Rahmenbedingungen profitieren. Zu denken ist hier bspw. an gewisse protektionistische Massnahmen an der Grenze oder an die Ergebnisse der Forschung und der Berufsbildung. Nach Auffassung des BR be- 17

schränkt sich die direkte Förderung nichtbäuerlicher Betriebe auf «Massnahmen, welche zur Erreichung der Ziele von Absatz 1 alle Betriebe betreffen müssen» (Botsch. Agrarpolitik 2002, 301).

18 Der Bund darf nach Art. 104 Abs. 2 vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen (*Abweichungskompetenz* im Sinne von Art. 94 Abs. 4), aber nur «nötigenfalls». Damit macht der Verfassungsgeber klar, dass, soweit sich das mit den Zielen des Abs. 1 verträgt, eine Politik ohne Abweichungen zu verfolgen ist. Der Staat soll nur eingreifen, soweit sich die Branche nicht selber helfen kann («Subsidiaritätsprinzip», vgl. Botsch. Agrarpolitik 2002, 300). Des Weiteren wird überzeugend argumentiert, der Bund solle seine Massnahmen selbst im Fall des Abweichens «*möglichst marktkonform* ausgestalten» (RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Wirtschaftsrecht, 578). Demnach sollte insb. die Vertragsfreiheit der Bäuerinnen und Bauern nur soweit beschränkt werden, wie das die Zielsetzungen des Abs. 1 unerlässlich erfordern. Es muss namentlich verhindert werden, dass der Ausbau der Markteinkommen durch innovative Eigeninitiative infolge unverhältnismässiger Regulierungen behindert oder verunmöglicht wird.

19 Zutreffend wurde festgehalten, das Landwirtschaftsrecht weiche weitgehend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ab und Gebote und Verbote seien mit Finanzhilfen derart verwoben, dass es sinnlos wäre, abweichende von nichtabweichenden Massnahmen sondern zu wollen, was freilich nicht bedeute, dass alle Massnahmen verfassungsrechtlich gleichwertig wären. «Es sind vor allem Aspekte der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität, welche für die Wahl eingreifender oder fördernder Mittel ausschlaggebend sein müssen» (BIAGGINI et al., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 171). Offensichtlich abweichend von der Wirtschaftsfreiheit koordiniert ist nach wie vor namentlich der Milchmarkt durch die noch bis 30. April 2009 anwendbaren Kontingentierungen (Art. 30–36b LwG), sowie durch die restriktive Regelung der Buttereinfuhr (Art. 42 i.V.m. Art. 17–25 LwG). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 wurde immerhin die hoheitliche Mengenplanung im Zuckermarkt durch das «mildere» Instrument der Produktionsbeiträge ersetzt (Art. 54 LwG).

V. Zielkonformer Massnahmeneinsatz (Abs. 3)

20 Art. 104 Abs. 3 gibt dem Gesetzgeber eine Richtschnur hinsichtlich Massnahmeneinsatz. Der Verfassungsgeber möchte einen möglichst zielkonformen Mitteleinsatz sicherstellen. Dabei unterscheidet er zwischen Befugnissen und Aufgaben. In Art. 104 Abs. 3 Bst. a–d sind Aufträge enthalten, die der Gesetzgeber zu erfüllen hat, in Abs. 3 Bst. e und f sind Ermächtigungen vorgesehen. Wie der im Ingress von Abs. 3 verwendete Begriff «insbesondere» zeigt, ist die Aufzäh-

lung in der Verfassung eine exemplarische. Der Bundesgesetzgeber ist befugt, weitere Vorkehren zu treffen.

1. Markteinkommen und seine Ergänzung durch Direktzahlungen (Bst. a und b)

Die Bäuerinnen und Bauern sollen Rahmenbedingungen vorfinden, die ihnen erlauben, ihr Einkommen in erster Linie über den Verkauf ihrer Produkte zu erwirtschaften. Insofern ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass den Landwirtinnen und Landwirten die Befriedigung der Marktbedürfnisse möglichst erleichtert und nicht durch Regulierungen unnötig erschwert wird. Schon in Art. 104 Abs. 1 wird hervorgehoben, dass die Produktion sowohl *nachhaltig* als auch auf den *Markt* ausgerichtet sein soll. Dennoch sind «[i]n der Schweizer Landwirtschaft sowie teilweise in den vor- und nachgelagerten Stufen […] infolge des [Grenz-]Schutzes und der Stützung Kostenstrukturen entstanden, die nicht konkurrenzfähig sind» (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6378). Der kontinuierliche Ausbau der Marktfähigkeit dürfte daher längerfristig nur verbunden mit einem Abbau der noch bestehenden zahlreichen Beschränkungen der Vertragsfreiheit der Bäuerinnen und Bauern möglich sein. Die vermehrte Ausrichtung am Markt legen auch die Marktöffnungen auf internationaler Ebene nahe, welche eine Herausforderung für die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft darstellen (vgl. BIAGGINI et al., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 203 ff.). So erzielen Landwirte der Nachbarländer oder der USA für einen Standardwarenkorb lediglich rund die Hälfte des Erlöses von Schweizer Bauern (BLW, Agrarbericht 2006, 229). Bei vollständigem Abbau des Grenzschutzes, d.h. «[z]u Weltmarktpreisen», «würden deshalb heute in der Schweiz kaum noch Nahrungsmittel produziert» (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6355). Der Gesetzgeber will den Grenzschutz daher, zu Lasten des Konsumenten, nicht schnell abbauen (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6378). 21

Die Schweiz hat mit der EG am 21. Juni 1999 im Rahmen der bilateralen Verträge auch ein *Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen* abgeschlossen (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EG über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999, SR 0.916.026.81; nachfolgend Abkommen). Das Abkommen hat zum Ziel, die Freihandelsbeziehungen zwischen den Parteien durch Verbesserung des Marktzugangs für landwirtschaftliche Erzeugnisse der jeweils anderen Partei zu stärken (Art. 1 Abs. 1 Abkommen). Vorgesehen sind u.a. Zollzugeständnisse (Art. 2 Abkommen) und Erleichterungen im Bereich der technischen Handelshemmnisse (Art. 5 Abkommen). Der Käsehandel wurde mittlerweile vollständig liberalisiert (Anhang 3 des Abkommens). Das Abkommen enthält 22

eine Evolutivklausel (Art. 13 Abkommen), gemäss der die Parteien ihre Bemühungen fortsetzen, um den Handel mit Agrarerzeugnissen schrittweise weiter zu liberalisieren; die EU hat auf dieser Basis bereits ein neues Verhandlungsmandat verabschiedet; diskutiert werden zurzeit die Machbarkeit sowie die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens mit der EU für Landwirtschaftsprodukte (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6373 f.). Im Rahmen des zweiten Pakets bilateraler Verträge wurde sodann das Protokoll Nr. 2 zum FHA von 1972 (Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse vom 22. Juli 1972, SR 0.632.401.2) revidiert, wodurch der Handel für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte liberalisiert, und der Preisausgleichsmechanismus, mit dem die Preisunterschiede der in diesen Waren enthaltenen Agrarrohstoffe ausgeglichen werden, vereinfacht wurde (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6373).

23 Als Mitglied der *WTO* nimmt die Schweiz auch teil an der stufenweisen Öffnung der Märkte für Agrarprodukte aufgrund des Übereinkommens über die Landwirtschaft (vgl. Anhang 1A.3 WTO-Abkommen). Hieraus ergeben sich Verpflichtungen zum schrittweisen Abbau der Einfuhrzölle, zur Reduzierung der Stützungsmassnahmen und zur Verringerung der Exportsubventionen. Was den Marktzutritt betrifft, verpflichtet das Übereinkommen insb. zur Tarifizierung aller nicht tarifären Massnahmen (vgl. Art. 4 WTO-Abkommen). Deshalb mussten die früheren nicht tarifären Methoden der Einfuhrbeschränkungen – so z.B. das in der Vergangenheit praktizierte Dreiphasensystem – durch Zölle ersetzt werden. Eine mengenmässige Beschränkung der Agrareinfuhren ist damit unzulässig geworden (vgl. BGE 128 II 37, m.H. auf RHINOW/SCHMID/BIAGGINI, Wirtschaftsrecht, 590 f. und auf RICHARD SENTI, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsorganisation, Zürich 2000, Rz. 1016 ff.). Eine weitere Verbesserung des Marktzugangs im Rahmen der Welthandelsrunde von Doha ist vorläufig gescheitert; dennoch wurden die wichtigsten Ziele der Welthandelsrunde (Abbau der Inlandstützung, Abschaffung der Exportsubventionen) im Rahmen der Agrarpolitik 2011 weiter umgesetzt (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6339 und 6371); der Gesetzgeber hat das Reformtempo jedoch gedrosselt.

24 Auch Art. 104 Abs. 3 Bst. a folgt der Logik, wonach das bäuerliche Einkommen in erster Linie durch den Produkteverkauf am Markt entstehen soll, indem er den Charakter der Ergänzung hervorhebt. Dieses *Markteinkommen* wird vom Bund «*ergänzt*» durch *Direktzahlungen*, welche mit durchschnittlich 44 128 Franken pro Betrieb (21,6 Prozent bzw. in der Bergregion 35,6 Prozent des Rohertrags) allerdings einen beträchtlichen Anteil am Einkommen ausmachen (BLW, Agrarbericht 2006, 153 f.). Dennoch wird beklagt, dass der Arbeitsverdienst in der Landwirtschaft einen wachsenden Abstand zu nichtlandwirtschaftlichen Einkommen aufweise. Dagegen kann eingewendet werden, dass viele dieser Einkommen in an sich nicht lebensfähigen Betrieben erzielt werden («Hobbybetrie-

be», «Feierabend- und Schreibtischbauern») und dass die Einkommen in Grossbetrieben durchaus respektabel sind (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6383; BLW, Agrarbericht 2006, 10 f.). Mit den ergänzenden Zahlungen soll erreicht werden, dass die «multifunktionalen Aufgaben» (Ingress zu Abs. 3) möglichst flächendeckend erbracht werden. Einem Teil dieser Leistungen wird der Charakter eines öffentlichen Gutes zugesprochen. Der Markt produziert solche Güter nicht bzw. nicht im gesellschaftlich erwünschten Mass oder in der erwünschten Qualität. Der BR spricht hier von «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» (Botsch. Agrarpolitik 2002, 302): «Das angemessene Entgelt bezieht sich direkt auf die erbrachten, gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Weil diese aber gemeinwirtschaftlichen Charakter haben, das heisst, weil der Einzelne von der Inanspruchnahme der Leistung nicht ausgeschlossen werden kann, besteht für sie kein Markt und auch kein Marktpreis. Das angemessene Entgelt dafür lässt sich deshalb nur von der Kostenseite her bestimmen. Es ist die Differenz zwischen den Kosten der nachhaltigen Bewirtschaftung und dem Erlös aus den Produkten in leistungsfähigen bäuerlichen Betrieben. Können solche Betriebe im Durchschnitt und über längere Zeit betrachtet ihre Kosten decken, ist das Entgelt angemessen.»

Massstab für die Direktzahlungen sind die Kosten der leistungsfähigen Betriebe. 25
Sie sind für dieselbe Leistung – vorbehältlich festzulegender Obergrenzen und sozialer Abstufungen (Art. 70 Abs. 5 LwG) – grundsätzlich für alle bäuerlichen Betriebe gleich hoch (vgl. zu den Abstufungen BIAGGINI et al., die festhalten, die Direktzahlungen unterlägen «– in Abweichung vom Prinzip der Leistungsabgeltung – bestimmten sozialen Einschränkungen» [Wirtschaftsverwaltungsrecht, 183]; die sozialen Kriterien lassen sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn man wie HUBER die Direktzahlungen nicht als Abgeltungen, sondern als blosse Finanzhilfen im Sinne des SuG qualifiziert [Direktzahlungen, 30 ff. und 43]). Die bestehenden Grenzwerte widersprechen grundsätzlich dem Leistungsprinzip; die Grenzwerte bezüglich der Fläche oder Tierzahl je Betrieb sollten denn auch im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 auf den 1. Januar 2008 auslaufen (Art. 187b Abs. 8 aLwG [AS 2004 1648]; Botsch. Agrarpolitik 2007, 4821 ff.). Der Gesetzgeber ist im Rahmen der Agrarpolitik 2011 auf diese Streichung zurückgekommen und wird die Grenzwerte weiterführen (Aufhebung von Art. 187b Abs. 8 LwG).

Die Verfassung knüpft die Direktzahlungen an einen «ökologischen Leistungs- 26
nachweis», der sicherstellen soll, dass die Ziele von Abs. 1 erfüllt werden. Der BR unterscheidet diesbezüglich zwischen der Vermeidung negativer Auswirkungen auf Umwelt und Boden (nachhaltige Produktion) und der Erbringung positiver Leistungen (z.B. Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität; vgl. Botsch. Agrarpolitik 2002, 302 f.).

27 Zusätzliche Direktzahlungen sollen Produktionsformen fördern, die besonders naturnah, umweltfreundlich und tierfreundlich sind (Art. 104 Abs. 3 Bst. b), d.h. zur Erreichung der Ziele von Abs. 1 überdurchschnittlich beitragen. Es geht um Produktionsweisen, die über den ökologischen Leistungsnachweis bzw. über die Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung hinausgehen (Botsch. Agrarpolitik 2002, 304 f.).

28 Der *Bundesgesetzgeber* hat das Verfassungskonzept der Direktzahlungen im LwG konkretisiert (Art. 70–77 LwG). Gestützt auf eine Reihe von Delegations- und Auftragsnormen des LwG hat der BR die Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (DZV, SR 910.13) erlassen.

29 Art. 70 LwG normiert den Grundsatz und die Voraussetzungen für die Direktzahlungen. Dabei unterscheidet er zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen. Voraussetzung ist in jedem Fall der «ökologische Leistungsnachweis». Dieser umfasst nach Art. 70 Abs. 2 LwG eine tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz sowie eine Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel. Mit ökologischen Direktzahlungen fördert der Bund besonders naturnahe und umweltfreundliche Produktionsformen (Ökobeiträge), besonders tierfreundliche Produktionsformen (Ethobeiträge), sowie die nachhaltige Nutzung von Sömmerungsbetrieben und Sömmerungsweiden (Sömmerungsbeiträge; vgl. Art. 70 Abs. 3 LwG). Die ökologischen Direktzahlungen konkretisieren Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV. Von selbst versteht sich, dass die Einhaltung der für die landwirtschaftliche Produktion massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist (Art. 70 Abs. 4 LwG). Zu den allgemeinen Direktzahlungen zählt der Gesetzgeber die Flächenbeiträge als «Entgelt für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen» (Art. 72 LwG); weiter die Beiträge für die Haltung rauhfutterverzehrender Nutztiere zur «Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Rauhfutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung» (Art. 73 LwG), die Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen im Berggebiet und in der voralpinen Hügelzone (Art. 74 LwG) sowie die Hangbeiträge (Art. 75 LwG). Unter die ökologischen Direktzahlungen reiht der Gesetzgeber die Ökobeiträge (Art. 76 LwG), die Ethobeiträge (Art. 76a LwG) und die Sömmerungsbeiträge (Art. 77 LwG) ein. Heute, da praktisch die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche nach den Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaftet wird, bietet das bestehende Instrumentarium der allgemeinen Direktzahlungen kaum noch Anreize zur Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes, obwohl dazu ein «beträchtliches Potential besteht» (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6391); so werden etwa die Flächenbeiträge von 1150–1600 Franken pro

Hektare (Art. 27 DZV) nach dem Giesskannenprinzip über die Betriebe verteilt, ohne dass von diesen besondere ökologische Anstrengungen gefordert würden; die ökologischen Direktzahlungen umfassen nur einen Bruchteil der allgemeinen Direktzahlungen (BLW, Agrarbericht 2006, 153). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 werden nun auch Beiträge für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ausgerichtet werden (Art. 77a f. LwG), wobei es sich bei diesen Beiträgen nicht um Direktzahlungen handelt, da es sich bei den Empfängern nicht um landwirtschaftliche Betriebe handelt (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6441).

Praktisch von besonders grosser Bedeutung im System der Direktzahlungen und des ökologischen Leistungsnachweises dürfte wohl die *ausgeglichene Düngerbilanz* sein (Art. 70 Abs. 2 Bst. b LwG). Sie trägt massgeblich zu dem von Art. 104 Abs. 3 Bst. d BV geforderten Schutz der Umwelt «vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen» bei. Der BR sieht in ihr das zentrale Instrument zur Sicherung einer nachhaltigen Produktion (Botsch. Agrarpolitik 2002, 302 f.). Die Bestimmungen des LwG zur Düngerbilanz werden ergänzt durch das GSchG. Wie erwähnt, fordert das LwG in Art. 70 Abs. 4 die Einhaltung der massgeblichen Bestimmungen u.a. des GSchG als Voraussetzung und Auflage für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Das GSchG schreibt für Betriebe mit Nutztierhaltung vor, es sei eine «ausgeglichene Düngerbilanz anzustreben» (Art. 14 Abs. 1 GschG). Nach Art. 14 Abs. 2 GSchG muss Hofdünger umweltverträglich und entsprechend dem Stand der Technik landwirtschaftlich oder gartenbaulich verwertet werden. Art. 14 Abs. 3 GSchG regelt Mindestkapazitäten für Lagereinrichtungen (Grundregel: Kapazität für drei Monate). Nach Art. 14 Abs. 4 GSchG muss der Betrieb über eine so grosse eigene, gepachtete oder vertraglich gesicherte Nutzfläche verfügen, dass auf eine Hektare höchstens drei Düngergrossvieheinheiten entfallen. 30

2. Markttransparenz (Deklarationspflichten) (Bst. c)

Art. 104 Abs. 3 Bst. c verpflichtet den Bundesgesetzgeber, Deklarationsvorschriften zu erlassen, welche die Abnehmer informieren über die Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel. In den parlamentarischen Beratungen wurde zu Recht hervorgehoben, dass es sich bei sachgerecht ausgestalteten Deklarationsvorschriften um mit der Wirtschaftsfreiheit im Einklang stehende Regelungen handelt. «Zur Marktwirtschaft gehört Transparenz. Transparenz für den Konsumenten oder Käufer ist eine der sechs Voraussetzungen in der klassischen Nationalökonomie [...] für einen funktionierenden Markt. Wer die Pflicht der Deklaration über ein Gut ablehnt, kann sicher nicht für sich in Anspruch nehmen, er sei für die Marktwirtschaft. Die Konsu- 31

mentin oder der Konsument muss wissen, was hinter dem Produkt steckt, woher es kommt und wo es produziert worden ist. Es muss deklariert werden, wie das Produkt zustande gekommen ist und was es enthält» (Votum Strahm, AB N 1994 1287).

32 Der BR kann gemäss Art. 14 LwG im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen, die nach bestimmten Verfahren hergestellt werden, andere spezifische Eigenschaften aufweisen, aus dem Berggebiet stammen, sich aufgrund ihrer Herkunft auszeichnen, unter Verzicht auf bestimmte Verfahren hergestellt werden oder spezifische Eigenschaften nicht aufweisen. Art. 14 LwG wird in den nachfolgenden Art. 15 und 16 konkretisiert. Art. 15 LwG äussert sich zur Kennzeichnung von Herstellungsverfahren und spezifischen Produkteigenschaften (z.B. Kennzeichnung als besonders umweltschonend und tiergerecht). Auf diese Bestimmung stützt sich die Bio-Verordnung vom 22. September 1997 (SR 910.18). Art. 16 LwG geht auf Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben ein. Die Ausführung von Art. 16 LwG auf Verordnungsebene findet sich in der GUB/GGA-Verordnung vom 28. Mai 1997 (SR 910.12). Ursprungsbezeichnungen und Gattungsbezeichnungen erlangen rechtlichen Schutz durch Eintragung in ein eidgenössisches Register. Die Einzelheiten sind in der GUB/GGA-Verordnung geregelt. Beispiele für Eintragungen in dieses Register sind «Gruyère» (geschützte Ursprungsbezeichnung) und «Bündnerfleisch» (geschützte geografische Angabe). Die Kennzeichnungsmöglichkeiten wurden mit Art. 16a LwG ausgeweitet; im Rahmen der Agrarpolitik 2011 soll sich nun der Bund auch an der Verteidigung schweizerischer Ursprungsbezeichnungen im Ausland beteiligen (Art. 16b LwG; Botsch. Agrarpolitik 2011, 6457).

33 In Art. 18 LwG nimmt der Gesetzgeber auf die Deklarationspflichten im Rahmen der Importe Bezug. Demnach erlässt – soweit dies im Einklang mit dem Wirtschaftsvölkerrecht steht – der BR u.a. «Vorschriften über die Deklaration». Mit der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung vom 26. November 1999 (LDV, SR 916.51) hat der BR diesen Auftrag teilweise erfüllt.

34 Deklarationspflichten sind nicht auf den engeren Bereich der Landwirtschaft beschränkt. Vorgesehen sind sie namentlich auch im LMG. Art. 21 LMG räumt dem BR hier weitgehende Kompetenzen ein. Namentlich in den Art. 26–30 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV, SR 817.02) hat der BR von der Kompetenz Gebrauch gemacht. Besonderes Gewicht kommen den Kennzeichnungspflichten betr. die vorverpackten Lebensmittel (Art. 26 LGV) sowie die gentechnisch veränderten Organismen (Art. 7 VO des EDI über gentechnisch veränderte Lebensmittel vom 23. November 2005 [VGVL, SR 817.022.51] i.V.m. Art. 26 Abs. 1 Bst. e LGV) zu.

3. Umweltschutz (Bst. d)

Man kann sich fragen, ob Art. 104 Abs. 3 Bst. d neben den Aufträgen, welche die BV hinsichtlich Umweltschutz bereits enthält (zu denken ist namentlich an Art. 74 und 76), noch Bedeutung zukommt (vgl. Botsch. VE 96, 313). Auf der anderen Seite zeigt Bst. d die besondere Verantwortung des Bundes für den Schutz der Umwelt vor überhöhtem Einsatz von Düngemitteln, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen. Ohne die nachhaltige Abwehr dieser Gefahren ist die Erreichung der Ziele des Abs. 1 in hohem Mass in Frage gestellt. Betr. Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes besteht nach wie vor «beträchtliches Potential» (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6391). Diese besondere Verantwortung des Bundes für den Umweltschutz im Bereich der Landwirtschaft zeigt sich auch in der Annahme von Art. 197 Ziff. 7 am 27. November 2005, wonach die schweizerische Landwirtschaft für die Dauer von fünf Jahren gentechnikfrei bleibt. 35

Ein Erfolg versprechendes *Instrument* zur Zielerreichung stellen *Lenkungsabgaben* dar. Vor dem Einsatz dieses «Werkzeuges» ist der Gesetzgeber allerdings kurz vor dem Einlauf in die Zielgerade zurückgeschreckt (vgl. hierzu und zum Folgenden KLAUS VALLENDER/RETO JACOBS, Ökologische Steuerreform, Rechtliche Grundlagen, Bern 2000, 146 ff.). Im Rahmen der Revision des USG war geplant, einen Art. 35c in das USG aufzunehmen. Dieser hätte dem BR die Kompetenz einräumen sollen, Lenkungssteuern auf Mineraldüngern, Hofdüngerüberschüssen und Pflanzenbehandlungsmitteln zu erheben. Es handelte sich nicht um eine Blankettdelegation. Die Grundzüge der Abgabe wären im USG geregelt gewesen. Zur Einführung solcher Lenkungsabgaben wäre der Bundesgesetzgeber aufgrund von Art. 104 Abs. 3 Bst. d klarerweise kompetent (Botsch. VE 96, 313). 36

4. Forschung, Ausbildung sowie Investitionshilfen (Bst. e)

Der Bund hat traditionell die Aufgabe übernommen, die Leistungsfähigkeit der Landwirte durch Forschung und Ausbildung, wozu auch die Beratung gehört, zu fördern und den bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben Investitionshilfen zu gewähren. Diese Förderungspolitik soll gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. e fortgesetzt werden. Namentlich ein hoher Stand der Forschung und Ausbildung zählt zu den Massnahmen, welche die Chancen der Bäuerinnen und Bauern entscheidend verbessern, nachfragegerechte Leistungen zu erbringen (vgl. vorne, Rz. 21). 37

5. Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes (Bst. f)

38 Art. 104 Abs. 3 Bst. f bildet die Übernahme des dritten bereits in Art. 31bis Abs. 3 Bst. b aBV enthaltenen Zielelementes, das in Art. 31^{octies} aBV übernommen worden war. Er ist die Verfassungsgrundlage für das BG über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11) und des BG über die landwirtschaftliche Pacht vom 4. Oktober 1985 (LPG, SR 221.213.2).

39 Das BGBB bezweckt, das bäuerliche Grundeigentum zu fördern. Es will namentlich Familienbetriebe als Grundlage eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, auf eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung ausgerichteten Landwirtschaft erhalten und ihre Struktur verbessern, weiter die Stellung des Selbstbewirtschafters einschliesslich derjenigen des Pächters beim Erwerb landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke stärken sowie übersetzte Preise für landwirtschaftlichen Boden bekämpfen (Art. 1 Abs. 1 BGBB). Die Ausdrucksweise des Gesetzgebers, namentlich der Verweis auf den gesunden Bauernstand weist zurück auf die Wortwahl des Art. 31bis Abs. 3 Bst. b aBV. Der Akzent liegt hier noch stark auf Strukturerhaltung. Die Abstimmung auf das modernisierte Konzept des LwG ist daher notwendig. «Ein wesentlicher Bereich des Agrarrechts, das Agrar-Wirtschaftsrecht, ist Gegenstand umfassender Reformen, die weiträumig, rasch, oft dringlich, durchgesetzt werden sollen. Damit kann ein anderer Bereich des Agrarrechts, das Agrar-Bodenrecht, nur bedingt Schritt halten» (HOTZ, Wertungswidersprüche, 103).

40 Das Gesetz regelt den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken, die Verpfändung von landwirtschaftlichen Grundstücken sowie die Teilung landwirtschaftlicher Gewerbe und die Zerstückelung landwirtschaftlicher Grundstücke (Art. 1 Abs. 2 BGBB). Das BGBB ist in seinem Geltungsbereich auf das RPG und die RPV abgestimmt, welche die Nutzung des Bodens bestimmen. Das BGBB regelt den Rechtsverkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken, das RPG beantwortet, wo eine landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist (BGE 125 III 177):

> «Sachlich unterstehen dem BGBB einzelne oder zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehörende landwirtschaftliche Grundstücke (Art. 2 Abs. 1 BGBB), und als landwirtschaftlich gilt ein Grundstück, das für die landwirtschaftliche oder gartenbauliche Nutzung geeignet ist (Art. 6 Abs. 1 BGBB). Das BGBB knüpft damit an Art. 16 Abs. 1 Bst. a RPG an, wonach die Landwirtschaftszonen Land umfassen, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet. Der Begriff der Eignung von Land für die landwirtschaftliche Nutzung wird hier wie dort gleich verwendet und soll hier wie dort gleich verstanden werden».

41 Das LPG gilt für die Pacht von Grundstücken zur landwirtschaftlichen Nutzung, von landwirtschaftlichen Gewerben und nichtlandwirtschaftlichen Nebengewer-

ben, die mit einem landwirtschaftlichen Gewerbe eine Einheit bilden. Das LPG regelt die Pachtverträge sehr dicht (vgl. SCHÜRMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 177 f.); dies namentlich im Interesse der Stärkung der Rechtsstellung des Pächters: Regelung der Pachtdauer (Art. 7–9 LPG), Verankerung des Grundsatzes «Kauf bricht Pacht nicht» (Art. 14 LPG), Pachterstreckung durch den Richter (Art. 26–28 LPG), Pachtzinsbewilligung und Pachtzinskontrolle (Art. 42–46 LPG).

Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 ist der BR vor einer Erhöhung der Mindest- 42
grösse für landwirtschaftliche Gewerbe aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse noch zurückgeschreckt, wodurch die Verkehrsbeschränkungen des BGBB und LPG für eine Vielzahl von Kleinbetrieben aufrechterhalten blieben (Botsch. Agrarpolitik 2007, 4939 f.). Im Rahmen der Agrarpolitik 2011 wollte der BR im BGBB nun die Gewerbegrenze für landwirtschaftliche Betriebe auf 1,25 Standardarbeitskräfte erhöhen sowie die Preisobergrenze und Belastungsgrenze für landwirtschaftliche Grundstücke abschaffen; im LPG sollte insb. die Pachtzinsbegrenzung weitgehend aufgehoben werden (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6475 ff.). Die Räte sind diesen Vorschlägen nur teilweise gefolgt; insb. wurde die Gewerbegrenze nur auf eine Standardarbeitskraft angehoben (Art. 7 Abs. 1 BGBB i.d.F. vom 5. Oktober 2007). Die Vorschläge des BR hätten die Entstehung grösserer, lebensfähigerer Betriebe erleichtert und damit den notwendigen Strukturwandel gefördert; unter dem Gesichtspunkt der Rücknahme staatlicher Verantwortung im Landwirtschaftsbereich waren sie zu begrüssen.

VI. Finanzierung (Abs. 4)

Art. 104 Abs. 4 macht die Finanzierung transparent. Die Umsetzung der in 43
Art. 104 umrissenen Konzeption der Agrarpolitik ist mit beachtlichen finanziellen Folgen verknüpft. Da die zweckgebundenen Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft aufgrund der Marktöffnung an Bedeutung verloren haben, muss der Bund zur Hauptsache auf allgemeine Bundesmittel zurückgreifen. Daraus ergibt sich, dass die nachhaltige Landwirtschaft in erheblichem Umfang vom Steuerzahler zu bezahlen ist (Botsch. Agrarpolitik 2002, 306). Nach Art. 6 LwG werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche gestützt auf eine Botsch. des BR mit eBB für höchstens vier Jahre bewilligt und gleichzeitig die entsprechenden Zahlungsrahmen beschlossen.

Gemäss Staatsrechnung 2006 wurden für die Landwirtschaft 3,794 Mia. Franken 44
(7,2 Prozent des Bundeshaushalts) ausgegeben. Im Zahlungsrahmen 2008–2011 wurden total 13,649 Mia. Franken für die Landwirtschaft bewilligt; davon entfallen 719 Mio. Franken auf die Grundlagenverbesserung, 1,886 Mia. Franken

auf Produktion und Absatz, und 11,044 Mia. Franken auf Direktzahlungen. Die Direktzahlungen machen damit das Gros staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft aus, wobei gegenüber dem Zahlungsrahmen 2004–2007 aufgrund des geplanten Abbaus der internen Stützung und der Abschaffung der Exportsubventionen eine weitere Umlagerung der Mittel in Direktzahlungen stattgefunden hat (Botsch. Agrarpolitik 2011, 6527). Im Jahr 2005 wurden total 2,486 Mia. Franken für Direktzahlungen ausgegeben. Davon entfielen 2,0 Mia. Franken auf allgemeine und 0,507 Mia. Franken auf ökologische Direktzahlungen (exkl. Kürzungen von 20 Mio. Franken; BLW, Agrarbericht 2006, 151). Gemäss Schätzungen der OECD sind 68 Prozent des bäuerlichen Rohertrages in der Schweiz den kombinierten Auswirkungen des Grenzschutzes, den Exportsubventionen, der Marktstützung im Inland und den Direktzahlungen (gesamthaft: «Producer Support Estimate» oder PSE) zuzuschreiben; in der EU beträgt der PSE 32 Prozent, in den USA lediglich 16 Prozent (OECD, Agricultural Policies in OECD Countries, Paris 2006).