



**CEDR**

Comité européen de droit rural  
European Council for Rural Law  
Europäische Gesellschaft für  
Agrarrecht und das Recht des  
ländlichen Raums



**Congrès européen de droit rural – 9–12 septembre 2015  
Potsdam (Allemagne)**

**European Congress on Rural Law – 9–12 September 2015  
Potsdam (Germany)**

**Europäischer Agrarrechtskongress – 9.-12. September 2015  
Potsdam (Deutschland)**

organisé sous la direction du C.E.D.R.  
par la Société Allemande de Droit Agraire  
organised under the direction of the C.E.D.R.  
by the German Society for Agricultural Law  
organisiert unter der Leitung des C.E.D.R.  
durch die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht

### **Kommission III**

#### **Landesbericht Schweiz**

**Christa Preisig, MLaw, Wissenschaftliche Assistentin und  
Doktorandin am Lehrstuhl für öffentliches Recht und Recht des  
ländlichen Raums, Universität Luzern**

Veillez ommencer à la page 2 avec votre rapport.

Please start on page 2 with your report.

Beginnen Sie bitte auf Seite 2 mit Ihrem Bericht.

## **A. Struktur des Länderberichts**

Der vorliegende Länderbericht legt zunächst in Teil B die wichtigsten Rechtsentwicklungen des Rechts des ländlichen Raums in der Schweiz seit dem letzten Kongress in Luzern (2013) dar. Berücksichtigt werden von den beispielhaft aufgezählten Themen der Umweltschutz anhand der neuen schweizerischen Agrarpolitik 2014-2017, die Ernährungssicherheit, der Schutz landwirtschaftlicher Flächen sowie das Freihandelsabkommen TTIP und dessen Vorwirkungen auf die Schweizer Landwirtschaftspolitik, da in diesen Themenbereichen die zentralsten Entwicklungen stattgefunden haben. Danach folgen im Teil C eine abschließende Zusammenfassung und Bewertung der Entwicklungen.

## **B. Die wichtigsten Rechtsentwicklungen seit 2013**

### **I. Die neue Agrarpolitik 2014-2017: Ausrichtung auf mehr Umweltschutz?**

#### **1. Die Zielsetzung der Agrarpolitik 2014-2017**

Die Agrarpolitik des Bundes ist seit Anfang der Neunzigerjahre grundlegend umstrukturiert worden. Die Staatsinterventionen in den Markt sind deutlich reduziert, die Direktzahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Gegenzug ebenso deutlich erhöht worden. Die Stoßrichtung lag in der weiteren Ökologisierung und der Förderung ethologischer Anliegen.<sup>1</sup> Diese Entwicklungen sollten auch durch die Agrarpolitik 2017-2017 weitergeführt werden, Handlungsbedarf bestand in den Augen von Parlament und Bundesrat v.a. bezüglich Erhalt von Kulturland und dem Anliegen der Ernährungssicherheit/Ernährungssouveränität.<sup>2</sup> Die Förderung dieser beiden Anliegen soll hauptsächlich durch die Ausrichtung von Direktzahlungen geschehen.

Gerade in diesem Bereich wurden mit der neuen Agrarpolitik 2014-2017 Änderungen vorgenommen: Das Direktzahlungssystem wurde so weiterentwickelt, dass Maßnahmen mit unspezifischer Zielrichtung durch

---

<sup>1</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2077.

<sup>2</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2078.

zielgerichteter Instrumente ersetzt wurden,<sup>3</sup> die spezifisch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäß dem Verfassungsauftrag in Art. 104 BV<sup>4</sup> fördern, d.h. die Direktzahlungsinstrumente stehen neu in klarerem Bezug zu den Zielen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft.<sup>5</sup> Demnach sorgt der Bund gemäß Verfassungsauftrag in Art. 104 Abs. 1 lit. a-c und Abs. 3 lit. b BV dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Er fördert mit wirtschaftlichen Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

Statt zwei Arten (allgemeine und ökologische, Art. 72 ff. aLwG und Art. 76 ff. aLwG) von Direktzahlungen gibt es neu seit 1. Januar 2014 – korrespondierend mit den Zielen von Art. 104 BV – deren sieben, in welche jedoch mehrere Elemente der alten Direktzahlungsinstrumente überführt worden sind. Es handelt sich bei den neuen Direktzahlungsinstrumenten um die Kulturlandschaftsbeiträge (Art. 71 LwG<sup>6</sup>), die Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 72 LwG), die Biodiversitätsbeiträge (Art. 73 LwG), die Landschaftsqualitätsbeiträge (Art. 74 LwG), die Produktionssystembeiträge (Art. 75 LwG), die Ressourceneffizienzbeiträge (Art. 76 LwG) sowie die Übergangsbeiträge (Art. 77 LwG).

## **2. Das neue Direktzahlungssystem**

### **a) Kulturlandschaftsbeiträge**

Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft bezweckt. Neben der Ausdehnung des Siedlungsgebiets als primäre Bedrohung für das Kulturland übt in der Schweiz insbesondere der Waldeinwuchs Druck auf landwirtschaftliche Flächen aus, wenn auch von untergeordneter Bedeutung im Vergleich zur Überbauung.<sup>7</sup> Abhilfe soll eine flächendeckende Bewirtschaftung schaffen, die agrarpolitisch mittels der Kulturlandschaftsbeiträge erreicht werden soll. Diese Zahlungen sollen eine möglichst flächendeckende Bewirtschaftung der land- und

---

<sup>3</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2078.

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

<sup>5</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2079.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz LwG), SR 910.1.

<sup>7</sup> Vg. Botschaft AP 2014-2017, S. 2104.

insbesondere der alpwirtschaftlichen Flächen garantieren, wodurch u.a. in Gebieten mit klimatischen und topographischen Erschwernissen der Waldeinwuchs bekämpft werden soll.<sup>8</sup>

Die Alpungs- und Sömmerungsbeiträge sind entgegen der grundsätzlichen Abkehr von tierbezogenen Beiträgen weiterhin an den Normalstoß resp. die gesömmerte Großvieheinheit oder den Normalbesatz gebunden (vgl. auch weiter unten die entsprechende Abhängigkeit von einem Mindesttierbesatz bei gewissen Versorgungssicherheitsbeiträgen). Zwar soll mit der neuen Agrarpolitik durch die generelle Reduktion flächenbezogener Zahlungen die Entkopplung der Preisstützung zugunsten von zielgerichteten Instrumenten für die Verbesserung gemeinwirtschaftlicher Leistungen vorangetrieben werden.<sup>9</sup> Dennoch soll die Milch- und Fleischproduktion weiterhin gestützt werden, und zwar verstärkt über flächenbezogene Zahlungen mit Mindesttierbesatz statt über primär tierbezogene Beiträge.<sup>10</sup> Dies erklärt sich aus dem Bedürfnis, dass Sömmerungsgebiete überhaupt bewirtschaftet werden sollen. Da die Nutzflächen in Sömmerungs- und Alpungsgebieten vorwiegend nur als Grünfläche zu bewirtschaften sind, kommt praktisch nur eine tierbezogene Landwirtschaft infrage, weshalb der frühere TEP-Beitrag (Beitrag „Tierhaltung unter erschwerten Bedingungen“) für Flächen in erschwerten Bewirtschaftungsverhältnissen in den Kulturlandschaftsbeitrag überführt worden ist.<sup>11</sup>

### **b) Versorgungssicherheitsbeiträge**

Art. 104 (Landwirtschaft) und Art. 102 (Landesversorgung) BV statuieren die Gewährleistung der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, wobei Art. 102 BV kurzfristige Notlagen betrifft, Art. 104 hingegen die dauernde Sicherstellung<sup>12</sup> einer mittel- und langfristig sicheren Versorgung der Bevölkerung anstrebt.<sup>13</sup> Neben der raumplanungsrechtlichen Umsetzung mittels Ausscheidung von Landwirtschaftszonen und Fruchtfolgeflächen (Art. 16 RPG<sup>14</sup>), um genügend Kulturland für die Erfüllung der durch den Verfassungsauftrag an die Landwirtschaft gestellten Aufgaben zu

---

<sup>8</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2205.

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft AP 2014-2017, S. 2192.

<sup>10</sup> Vgl. Botschaft AP 2014-2017, S. 2194.

<sup>11</sup> Vgl. Botschaft AP 2014-2017, S. 2210.

<sup>12</sup> VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar, N 10 zu Art. 104 BV.

<sup>13</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2208.

<sup>14</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz RPG), SR 700.

erhalten,<sup>15</sup> sieht auch das Landwirtschaftsgesetz entsprechende Anreize vor.

Mit den Versorgungssicherheitsbeiträgen gemäß Art. 72 LwG werden zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln Beiträge mit dem Hauptziel der Aufrechterhaltung der Produktionskapazität ausgerichtet. Diese umfassen neben einem Basisbeitrag pro Hektare für die besagte Beibehaltung der Produktivität auch einen Beitrag „zur Sicherstellung eines angemessenen Anteils an offenen Ackerflächen“ (Art. 72 Abs. 1 lit. a LwG). Daneben wird die Kalorienproduktion, die auf Ackerflächen höher ist als auf Grünland, gefördert. Konkret soll damit die Attraktivität des Ackerbaus und der Dauerkulturen gegenüber dem Grünland gesteigert werden.<sup>16</sup>

Wurde die Zielsetzung Versorgungssicherheit bis Ende des Jahres 2013 mit der Ausrichtung von Beiträgen für offene Ackerflächen sowie über RGVE- und TEP-Beiträge (Beiträge für Raufutterverzehrende Großvieheinheiten sowie bei Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen) zu verwirklichen gesucht, ist dieser Ansatz mit der Agrarpolitik 2014-2017 aufgegeben worden. Grund dafür war der resultierende Fehlanreiz zur Ausdehnung der direktzahlungsgestützten Milch- und Fleischproduktion, die jedoch nicht durch die erwünschte bessere Ausnützung der inländischen Raufutterflächen, sondern durch den zusätzlichen Einsatz von – häufig importierten – Futtermitteln bewerkstelligt wurde.<sup>17</sup> So führten die früheren tierbezogenen Beiträge insbesondere auf den schwerer bewirtschaftbaren Bergböden wegen der Zufuhr von billigem Kraftfutter zur unerwünschten Konsequenz einer Produktion über das natürliche Produktionspotential hinaus, was wiederum Umweltbelastungen zur Folge hatte.<sup>18</sup> Mit den neu konzipierten Versorgungssicherheitsbeiträgen beabsichtigte der Gesetzgeber nicht die Intensivierung, wohl aber die Erhaltung der bisherigen Produktionskapazität – Boden, Knowhow und Kapital – in Fortsetzung des bisherigen Produktionsumfangs. Der Bundesrat ging in seiner Botschaft davon aus, dass die Erhaltung der Produktionskapazität aber alleine mit den Kulturlandschaftsbeiträgen noch nicht gewährleistet wäre, weshalb die Versorgungssicherheitsbeiträge zusätzlich die Förderung einer landwirtschaftlichen Produktion über eine minimale Bewirtschaftung hinaus sicherstellen sollten.<sup>19</sup> Die Versorgungssicherheitsbeiträge ergänzen demnach die Kulturlandschaftsbeiträge.

---

<sup>15</sup> VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar, N 10 und 13 f. zu Art. 104 BV.

<sup>16</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2210.

<sup>17</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2208.

<sup>18</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2208.

<sup>19</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2209.

### **c) Biodiversitätsbeiträge**

Neben dem für die Ausrichtung von Direktzahlungen zu erbringenden ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) gemäß Art. 70a LwG werden darüber hinaus erbrachte ökologische Leistungen zur Förderung der Biodiversität spezifisch mit einem entsprechenden Beitrag entgolten. Erstens werden mit einem Qualitätsbeitrag Zahlungen für Biodiversitätsförderflächen und biologische Qualität ausgerichtet, neu auch im Sömmerungsgebiet. Zweitens soll mit einem Beitrag weiterhin die Vernetzung gefördert werden und zwar durch gleich hohe Beiträge in allen Zonen, wohingegen vor der Agrarpolitik 2014-2017 noch degressive Beiträge je nach Erschwernis (Bergzonen etc.) galten.<sup>20</sup> Zur Erreichung der erwünschten Extensivierung werden natürlich keine Versorgungssicherheitsbeiträge auf Biodiversitätsförderflächen ausgerichtet.<sup>21</sup>

### **d) Landschaftsqualitätsbeiträge**

Die Landschaftsqualitätsbeiträge fördern die Vielfalt sowie die Aufwertung landschaftlich wenig attraktiver Kulturlandschaften in der Schweiz.<sup>22</sup> Angesprochen sind insbesondere regionale landschaftliche Eigenheiten oder landschaftliche Kulturwerte und weniger ökologische Aspekte.

### **e) Produktionssystembeiträge**

Mit den Produktionssystembeiträgen werden im Grunde die bereits vor der AP 2014-2017 ausgerichteten Beiträge für besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen weitergeführt. Die Beiträge gliedern sich in Beiträge für gesamtbetriebliche Produktionsformen gemäß Art. 75 Abs. 1 lit. a LwG wie den Biolandbau und Beiträge für teilbetriebliche Produktionsformen in der Pflanzen- oder Tierproduktion wie z.B. den extensiven Anbau von Getreide unter Verzicht auf Wachstumsregulatoren oder die Förderung von Betrieben, die für ihre Tierproduktion vorwiegend graslandbasiert mit geringerem Kraftfuttereinsatz arbeiten.<sup>23</sup> Daneben werden die Tierwohlprogramme (besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme und regelmäßiger Auslauf im Freien) identisch weitergeführt.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2213.

<sup>21</sup> Vgl. Botschaft AP 2014-2017, S. 2213.

<sup>22</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2215.

<sup>23</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2220.

<sup>24</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2221.

### **f) Ressourceneffizienzbeiträge**

Bereits mit der Grundsatzvoraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises wird eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen zur Voraussetzung für Direktzahlungen gemacht (vgl. unten, B.I.2.h). Ähnlich wie bei den Biodiversitätsbeiträgen streben die Ressourceneffizienzbeiträge einen darüber hinaus gehenden Effort seitens der Landwirte an. Aus diesem Grund werden zur Förderung der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen wie Boden, Wasser und Luft sowie zur Verbesserung der Effizienz beim Produktionsmitteleinsatz Beiträge ausgerichtet (Art. 76 Abs. 1 LwG). Mit der Neueinführung dieses Direktzahlungsinstrumentes erhofft der Bund sich die Füllung ökologischer Ziellücken und die breitflächige Einführung ressourcenschonender Techniken.<sup>25</sup>

### **g) Übergangsbeiträge**

Mit den Übergangsbeiträgen sollen die Änderungen des Direktzahlungssystems sozialverträglich ausgestaltet werden.<sup>26</sup> Insbesondere die Umverteilungen und Einkommenseinbußen, die die Aufhebung der allgemeinen Flächenbeiträge sowie die Entkopplung eines maßgeblichen Teils der Direktzahlungsinstrumente von der Fläche mit sich bringen, sollen so abgefedert werden.<sup>27</sup>

### **h) Ökologischer Leistungsnachweis und andere umweltrechtliche Bestimmungen**

Im Übrigen werden Direktzahlungen gemäß Art. 70a Abs. 1 lit. b LwG auch weiterhin nur unter der Voraussetzung ausgerichtet, dass der ökologische Leistungsnachweis (ÖLN) erbracht wird. Die Landwirtschaft soll nachhaltig und ressourcenschonend (vgl. Art. 1 LwG) produzieren. Dies beinhaltet gemäß Art. 70a Abs. 2 LwG eine artgerechte Nutztierhaltung, eine ausgeglichene Düngerbilanz, einen angemessenen Anteil an Biodiversitätsförderflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz sowie eine gezielte Auswahl und Anwendung der Pflanzenschutzmittel. Nicht zu vergessen sind natürlich auch die umweltrechtlichen Bestimmungen außerhalb des Landwirtschaftsgesetzes, die die Landwirte zu beachten haben. Zu nennen sind hier namentlich das Umweltschutzgesetz<sup>28</sup> oder das Gewässerschutzgesetz<sup>29</sup> sowie zahlreiche

---

<sup>25</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2222 f.

<sup>26</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2224.

<sup>27</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2224 f.

<sup>28</sup> Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz USG), SR 814.01.

Verordnungen. Letztere werden fast jährlich angepasst. So hat die Umschreibung, wo Pflanzenschutzmittel und Dünger nicht verwendet werden dürfen, in der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung<sup>30</sup> im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 eine deutliche Ausweitung erfahren.<sup>31</sup> Außerdem hat die Schweiz mit einer Teilrevision der Anhänge der Futtermittelbuch-Verordnung die schweizerische Rechtslage durch die Übernahme von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 68/2013 zum Katalog der Einzelfuttermittel an die in der EU geltenden Bestimmungen angepasst (z.B. bezüglich zugelassener Zusatzstoffe oder Kontaminanten).<sup>32</sup>

### 3. Übereinstimmung mit internationalem Recht

Bezüglich Übereinstimmung mit internationalem Recht geht der Bundesrat davon aus, dass insbesondere die an die Tierzahl gebundenen Beiträge unter dem Titel der Versorgungssicherheitsbeiträge sowie die Förderbeiträge für offene Ackerflächen unter dem Titel der Kulturlandschafts- und der Versorgungssicherheitsbeiträge wegen ihrer produktionslenkenden Effekte kaum mit den Kriterien der Green Box des WTO-Agrarabkommens kompatibel sind.<sup>33</sup> Insoweit die Änderungen des Direktzahlungssystems aber vorrangig Verbesserungen im umweltrechtlichen Bereich bezwecken, rechnet der Bundesrat damit, dass diese im Übrigen nicht im Widerspruch zum WTO-Agrarabkommen stehen. Bezüglich Verträgen mit der EU werden erst gar keine rechtlichen Fragen berührt, da der Geltungsbereich der Abkommen von vornherein nicht betroffen ist. Diesbezüglich sind die Änderungen also unproblematisch.<sup>34</sup>

### 4. Bewertung

Die Agrarpolitik 2014-2017 verfolgt mit den Änderungen des Direktzahlungssystems grundsätzlich die eingeschlagene Richtung der Ökologisierung und Extensivierung weiter (vgl. z.B. die Neueinführung der Ressourceneffizienzbeiträge oder die Aufwertung der Biodiversitätsbeiträge). Auch ist mit Art. 170 Abs. 2<sup>bis</sup> LwG eine rechtlich

---

<sup>29</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz GSchG), SR 814.20.

<sup>30</sup> Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen vom 18. Mai 2005 (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung ChemRRV), SR 814.81.

<sup>31</sup> NORER/WASSERFALLEN, S. 60.

<sup>32</sup> NORER/WASSERFALLEN, S. 61.

<sup>33</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2322 f.

<sup>34</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2324.



explizite Sanktionsgrundlage für die Kürzung von Direktzahlungen bei Nichteinhaltung von Bestimmungen der Gewässerschutz-, Umwelt- oder Tierschutzgesetzgebung sowie des ÖLN eingeführt worden,<sup>35</sup> wobei gleichzeitig eine Vielzahl der bekannten Direktzahlungsinstrumente in das neue System überführt worden sind.

Aus umweltrechtlicher Sicht bliebe entsprechend zu kritisieren, dass gerade die Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge nach wie vor flächen- und tierbestandsabhängige Zahlungen vorsehen, die auf die Beibehaltung der Produktionskapazität ausgerichtet sind. Ihre Beitragsarten sind denn auch weitgehend deckungsgleich (Offenhaltung der Kulturlandschaft, Förderung der Bewirtschaftung von Flächen in Zonen mit erschwerten Bedingungen) und kaum voneinander zu unterscheiden, womit die intendierte Zielgerichtetheit zumindest nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Die Versorgungssicherheitsbeiträge gehen jedoch insofern weiter als die Kulturlandschaftsbeiträge, als dass sie eine Produktion fördern, die über eine rein extensive Bewirtschaftung hinausgehen. Nur damit würde ermöglicht, dass weiterhin im heutigen Ausmaß Kalorien produziert würden, um die Produktionskapazität und Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten.<sup>36</sup> Die schweizerische Agrarpolitik befindet sich damit nicht anders als die Landwirtschaft weltweit im Spannungsfeld von Umweltschutz und Produktionsbedürfnis wieder.

Einig ist man sich in der Schweiz diesbezüglich grundsätzlich darüber, dass der Erhalt von genügend Kulturland für die Landwirtschaft vorangetrieben werden muss,<sup>37</sup> die Einigkeit endet allerdings bei der Frage, wie und in welchem Ausmaß diese Flächen genutzt werden dürfen (vgl. unten, B.III). Die in die Berichterstattungsperiode fallenden Neuerungen bei den Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen vorsieht, werden im folgenden Abschnitt dargelegt.

---

<sup>35</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2238.

<sup>36</sup> Bericht Weiterentwicklung Direktzahlungssystem, S. 6.

<sup>37</sup> Weniger Konsens besteht dann aber bereits wieder darüber, wie weitgreifend die Vorkehrungen sein sollen.

## II. Schutz landwirtschaftlicher Flächen

### 1. Bekämpfung des Kulturlandverlustes

Am 1. Mai 2014 sind das teilrevidierte Raumplanungsgesetz<sup>38</sup> und die revidierte Raumplanungsverordnung<sup>39</sup> in Kraft getreten. Auslöser für die Änderungen war vor allem das politische Bedürfnis nach einem sorgsameren Umgang mit dem Kulturland, welches sich in der Lancierung der sogenannten Landschaftsinitiative äusserte und den Bundesrat als Reaktion veranlasste, dem Volksbegehren die Teilrevision des RPG als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.<sup>40</sup> Entsprechend wurde in Art. 1 RPG ausdrücklich das Ziel aufgenommen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Der Passus steht prominent an erster Stelle des ersten Absatzes, Nachdruck verleihen ihm im zweiten Absatz die Bestimmungen darüber, wie der Kulturlandschutz erreicht werden soll: Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG legt fest, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist und dass gemäß Art. 1 Abs. 2 lit. b kompakte Siedlungen zu schaffen sind. Der Fokus soll somit vermehrt auf einer massvollen Erweiterung der Bauzonen und einem kompakteren Siedlungsbau – Stichworte verdichtetes Bauen, Siedlungsentwicklung nach innen – liegen, um dem Verlust von Kulturland aufgrund der Zersiedelung entgegenzuwirken. Die Planungsgrundsätze in Art. 3 RPG sind entsprechend um die verdichtete Bauweise sowie den Grundsatz, brachliegende oder ungenügend genutzte Flächen besser zu nutzen, ergänzt worden (Art. 2 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG). Dass die Siedlungsentwicklung tatsächlich nach innen stattfindet, dafür haben die Kantone in ihrer Richtplanung zu sorgen. Sie sind dafür besorgt, aufzuzeigen, wie groß die Siedlungsfläche insgesamt sein soll und wie sie im Kanton verteilt sein soll (Art. 8a RPG).

Die bis anhin den Kantonen überlassene Festlegung der sogenannten Mehrwertabschöpfung ist überdies in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG verbindlicher gefasst worden. Demnach sind Planungsvorteile mit mindestens 20% auszugleichen, d.h. die Wertsteigerung, die entsteht, wenn Grundstücke neu einer Bauzone zugewiesen werden, soll teilweise abgeschöpft werden.<sup>41</sup> Durch die Abgabe sollen Anreize geschaffen werden, dass

---

<sup>38</sup> AS 2014 899.

<sup>39</sup> AS 2014 909. Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV), SR 700.1.

<sup>40</sup> Botschaft RPG, S. 1050.

<sup>41</sup> Botschaft RPG, S. 1060.

vermehrt bereits vorhandene Bauzonenreserven genutzt werden, um besagte Abgabe zu vermeiden.<sup>42</sup>

Bereits vor der Teilrevision galt die Begrenzung der Ausweisung von Bauzonen auf den voraussichtlichen Baubedarf in einem Zeithorizont von 15 Jahren, neu ist die explizite Bestimmung, dass überdimensionierte Bauzonen gemäß Art. 15 Abs. 2 RPG zu reduzieren sind.

Zwecks Verhinderung von Kulturlandverlust ist das RPG zudem im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 um ein Beschwerderecht des Bundesamtes für Landwirtschaft ergänzt worden: Es ist gemäß Art. 34 Abs. 3 RPG gegen Entscheide über Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen, zur Beschwerde berechtigt.

## **2. Umsetzung und Ausblick**

Zurzeit läuft die fünfjährige Umsetzungsfrist nach Art. 38a Abs. 1 RPG, die den Kantonen für die Anpassung ihrer Richtpläne an die neuen Anforderungen bleibt. Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassungen durch den Bundesrat dürfen die Kantone die Fläche der ausgeschiedenen Bauzonen nicht erweitern (Art. 38a Abs. 2 RPG). Die Kantone stehen mit dem revidierten Raumplanungsgesetz vor anspruchsvollen Aufgaben im Bereich der Siedlungsentwicklung. Eine Verschnaufpause bleibt ihnen keine, denn bereits ist eine zweite Revisio­nsetappe in Planung, interessierte Kreise und die Kantone haben sich bis Mitte Mai 2015 zur Gesetzesvorlage äussern können (sogenanntes Vernehmlassungsverfahren). Im Bereich des Kulturlandschutzes sind neu im vorgeschlagenen Art. 13c nRPG eine Kompensationspflicht bei Einzonungen von Fruchtfolgeflächen sowie in Art. 13d nPRG ein Einzonungsverbot für Kantone bei Nichteinhaltung des kantonalen Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen vorgesehen.<sup>43</sup>

## **3. Bewertung**

Die gegenwärtigen Rechtsentwicklungen im Bereich Schutz landwirtschaftlicher Flächen fokussieren auf den Schutz in quantitativer Hinsicht. Es soll sichergestellt werden, dass der Landwirtschaft zur Produktion von Lebensmitteln genügend Kulturland verbleibt, nicht zuletzt auch für das Anliegen der Ernährungssicherheit, das im folgenden Abschnitt behandelt werden soll. Hinsichtlich des Bodenschutzes in

---

<sup>42</sup> Botschaft RPG, S. 1060.

<sup>43</sup> Vgl. zur zweiten Revisio­nsetappe und den entsprechenden Gesetzesentwurf die Informationen des zuständigen Bundesamtes für Raumentwicklung, <http://www.are.admin.ch/themen/recht/05324/index.html?lang=de>.

qualitativer Hinsicht hat es in der Berichterstattungsperiode seit dem letzten CEDR-Kongress keine nennenswerten Änderungen gegeben.<sup>44</sup> Zum internationalen Jahr des Bodens erklärt das Bundesamt für Umwelt lediglich, dass aus diesem Anlass von Bundesämtern, Fach- und Branchenorganisationen sowie NGOs über das ganze Jahr hinweg „Aktivitäten zum Thema“ durchgeführt werden sollen.<sup>45</sup>

### **III. Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität**

#### **1. Ernährungssicherheit und -souveränität in der Agrarpolitik 2014-2017**

Neben dem Fokus auf die Änderungen des Direktzahlungssystems zwecks weiterer Ökologisierung der Landwirtschaft setzt die Agrarpolitik einen weiteren Schwerpunkt bei der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Dafür wurde im Landwirtschaftsgesetz mit Art. 2 Abs. 4 LwG eigens eine neue Bestimmung aufgenommen, die den Bund beauftragt, seine Maßnahmen „am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumenten und Konsumentinnen nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten“ auszurichten. Bereits in der Bundesverfassung sowie im Zweckartikel des Landwirtschaftsgesetzes findet sich der Hinweis, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung zu leisten habe (Art. 104 Abs. 1 lit. a BV und Art. 1 lit. a LwG). Die neu aufgenommene Bestimmung zur Ernährungssouveränität geht nun insofern darüber hinaus, dass sie explizit die Sicherstellung einer ausreichenden Inlandproduktion statuiert. Begründet wird die Aufnahme des Begriffes der Ernährungssouveränität auf Gesetzesebene mit den Herausforderungen, die das Bevölkerungswachstum, die Abnahme fruchtbarer Böden sowie die fortschreitende Marktöffnung für die Schweiz darstellten. Umso wichtiger erscheine unter diesem Licht eine autonome Agrarpolitik mit Fokus auf die Versorgung der Bevölkerung mit einheimischen Lebensmitteln.<sup>46</sup> Zwar räumt der Bundesrat ein, dass die wesentlichen Elemente zur Verwirklichung der Ernährungssouveränität bereits vor der Agrarpolitik 2014-2017 vorhanden gewesen seien, insbesondere mit der Zweckbestimmung der Landwirtschaft als wesentliche Verantwortliche für die sichere Versorgung der Bevölkerung

---

<sup>44</sup> Vgl. NORER/WASSERFALLEN, S. 71 und 109.

<sup>45</sup> <http://www.bafu.admin.ch/bodenschutz/13513/15131/15567/index.html?lang=de>.

<sup>46</sup> Botschaft AP 2014-2017, S. 2160.

und die Bestimmungen über die Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in Bedrohungs- und Mangellagen (Art. 102 BV).<sup>47</sup>

## 2. Initiativen rund um die Ernährungssicherheit

Bäuerlichen sowie grün-ökologischen Kreisen scheint dies sowie die Aufnahme der neuen Bestimmung zur Ernährungssouveränität ins Landwirtschaftsgesetz allerdings nicht zu genügen. So sind gleich drei Volksinitiativen lanciert worden, die verschiedene Aspekte der Ernährungssicherheit und -souveränität aufgreifen, welche nach dem Willen der Initianten explizit in der Verfassung verankert werden sollen.

Der Schweizerische Bauernverband, dessen Initiative „für Ernährungssicherheit“ in Rekordzeit mit weitaus genügend Unterschriften zustande gekommen ist und somit dem Volk unterbreitet werden wird, fordert, dass der Bund „die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion“ stärkt. Dieses Ziel soll durch „wirksame Ma[ß]nahmen insbesondere gegen den Verlust von Kulturland einschlie[ß]lich der Sömmerungsfläche und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie“ erreicht werden.<sup>48</sup> Mittels seiner Initiative bezweckt der Verband explizit die Stärkung des schweizerischen Agrar- und Lebensmittelsektors, indem insbesondere die einheimische Produktion zur Verarbeitung gefördert wird. Dabei will der SBV die inländische Produktion nicht mit dem Hintergedanken der Ermöglichung umweltfreundlicher und ressourcenschonender Produktionsweisen fördern, erklärtes Ziel ist vielmehr, der Extensivierung Einhalt zu gebieten und die inländische Produktion zur Erreichung eines höheren Selbstversorgungsgrades zu steigern.<sup>49</sup> Darin äußert sich das grundsätzliche Unbehagen großer Teile des Bauernstandes gegenüber der Agrarpolitik 2014-2017, die die in den 1990er-Jahren eingeschlagene Extensivierungstendenz weiterführt.<sup>50</sup> Nur konsequent ist insofern die Betonung der Wichtigkeit des Bodens als entscheidendem Produktionsfaktor. Entsprechend kann man bereits dem Wortlaut der SBV-Ernährungssicherheitsinitiative den Vorschlag entnehmen, als weiteres Instrument zur Steigerung der inländischen Produktion den Kulturlandverlust zu bekämpfen. Zwecks Stärkung der inländischen

---

<sup>47</sup> Vgl. Botschaft AP 2014-2017, S. 2160.

<sup>48</sup> Initiativtext in [BBl. 2014 S. 965](#), Art. 104a Abs. 1 nBV (SBV).

<sup>49</sup> Vgl. das Argumentarium zur Ernährungssicherheitsinitiative, <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-3/argumentarium.html>.

<sup>50</sup> Eingeläutet wurde die Entwicklung mit der Entkopplung der Preis- und Einkommenspolitik, d.h. der Ausrichtung produktunabhängiger Direktzahlungen anstelle von Preisstützungen, vgl. dazu den Siebten Landwirtschaftsbericht, BBl. 1992 II S. 130 ff.

Produktion schließlich schlägt der SBV vor, dass der Grenzschutz für landwirtschaftliche Produkte verstärkt werden soll, wie er in seinen Massnahmenvorschlägen für die Umsetzung der Initiative ausführt,<sup>51</sup> um das Produktionsvolumen der schweizerischen Landwirtschaft zu steigern oder zumindest beizubehalten. Damit ist v.a. der Eigenversorgungsgrad oder die Ernährungssouveränität angesprochen, womit der Bauernverband mit der Bezeichnung seiner Initiative – für die Ernährungssicherheit – im Grunde terminologisch ungenau ist.

Die von der Grünen Partei Schweiz lancierte Fairfood-Initiative, für die zurzeit noch Unterschriften gesammelt werden, bezweckt die Stärkung des Angebots an Lebensmitteln, „die von guter Qualität und sicher sind und die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden“.<sup>52</sup> Dabei hat der Bund unter anderem eingeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse zu begünstigen, die „aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben“ stammen.<sup>53</sup> „Negative Auswirkungen des Transports und der Lagerung [...] auf Umwelt und Klima“ sollen dadurch reduziert werden.<sup>54</sup> Dem Bund sollen zur Erreichung dieser Anliegen Befugnisse zum Erlass von Vorschriften über die Zulassung von Lebens- und Futtermitteln sowie zur Deklaration von Produktions- und Verarbeitungsweise, zur Vergabe von Zollkontingenten und zur Abstufung von Einfuhrzöllen sowie zur Vereinbarung verbindlicher Ziele mit der Lebensmittelbranche – konkret mit Importeuren und dem Detailhandel – zustehen.<sup>55</sup> Zur Durchsetzung dieser Forderung dürften in der Schweiz grundsätzlich nur noch Lebensmittel – seien sie inländisch oder importiert – verkauft werden, die die gleichen Umwelt- und Tierschutznormen erfüllen, wie sie in der Schweiz gelten sowie unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt worden sind. Durch klare ökologische und soziale Leitplanken soll dem „Importdumping“, das Schweizer Standards unter Druck setze, Einhalt geboten werden.<sup>56</sup> Der Fokus liegt somit nicht nur auf der Stärkung der inländischen umweltfreundlichen Produktion, sondern auch auf Anliegen des Fairtrades und nicht zuletzt der Lebensmittelsicherheit.

In eine ähnliche Stoßrichtung, aber sehr viel weiter geht die Ernährungssouveränitätsinitiative von Uniterre, einer

---

<sup>51</sup> Vgl. zum Ganzen die vorgeschlagenen Massnahmen unter <http://www.ernaehrungssicherheit.ch/de/home-2/massnahmen-zur-umsetzung.html>.

<sup>52</sup> Initiativtext in [BBl. 2014 S. 3695](#), Art. 104a Abs. 1 nBV (Grüne).

<sup>53</sup> Art. 104a Abs. 2 nBV (Grüne).

<sup>54</sup> Art. 104a Abs. 3 nBV (Grüne).

<sup>55</sup> Art. 104a Abs. 4 nBV (Grüne).

<sup>56</sup> Vgl. Erläuterungen zum Initiativtext Fairfood, S. 4, abrufbar unter [http://www.gruene.ch/gruene/de/kampagnen/fair\\_food\\_initiative/initiative.html](http://www.gruene.ch/gruene/de/kampagnen/fair_food_initiative/initiative.html).

Landwirtschaftsgewerkschaft, die „eine Versorgung mit überwiegend einheimischen Lebens- und Futtermitteln“, bei „deren Produktion die natürlichen Ressourcen geschont werden“, fordert.<sup>57</sup> Dazu sollen z.B. explizit weitgreifende Maßnahmen zur „Erhöhung der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen“ oder zur Stärkung der regionalen Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungsstrukturen ergriffen werden.<sup>58</sup> Überdies hat der Bund Zölle auf die Einfuhr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln zu erheben sowie deren Einfuhrmenge zu regulieren, für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln darf er zudem nach dem Willen der Initiative keinerlei Subventionen ausrichten.<sup>59</sup> Die Initiative befindet sich allerdings noch im Sammelstadium und es ist zu bezweifeln, ob sie bis zum Ablauf der Sammelfrist Ende März 2016 über genügend Unterschriften verfügen wird.

### 3. Bewertung

Neben der Einführung des Begriffes der Ernährungssouveränität auf Gesetzesebene im Zuge der Agrarpolitik 2014-2017 sind bis anhin keine konkreten rechtlichen Maßnahmen diesbezüglich getroffen worden, da Produktion als klare Kernaufgabe der Landwirtschaft nie infrage gestellt worden und entsprechend auch immer gefördert worden ist. Unter den Direktzahlungen, die zur Förderung der einheimischen Landwirtschaft ausbezahlt werden, findet sich explizit das neu so betitelte spezifische Instrument der Versorgungssicherheitsbeiträge, die in die politisch gewünschte Stoßrichtung zielen. Damit wird – wie bereits vor der Agrarpolitik 2014-2017 – das Ziel einer möglichst flächendeckenden Bewirtschaftung und die Erhaltung der gegenwärtigen Produktionskapazitäten verfolgt. Dem Bauernverband geht dies aber offenbar angesichts im Verhältnis zu den ökologischen Förderungszielen der neuen Agrarpolitik zu wenig weit, das neue Direktzahlungssystem ist ihm in seiner Stoßrichtung zu sehr auf Extensivierung ausgerichtet. Entsprechend verlangt die Schweizerische Volkspartei (SVP), dieser Kurs sei mit der Agrarpolitik 2018-2021 zugunsten einer produzierenden Landwirtschaft zu korrigieren, wie sie im Parlament nach nur einem Jahr Geltungsdauer des neuen Direktzahlungssystems fordern.<sup>60</sup>

Dass die Ernährungssicherheitsinitiative des Bauernverbands mit ihrer Ausrichtung auf eine weitere Erhöhung der Stützung der inländischen

---

<sup>57</sup> Initiativtext in [BBl. 2014 S. 6847 f.](#), Art. 104c Abs. 2 nBV (Uniterre).

<sup>58</sup> Art. 104c Abs. 3 und 4 nBV (Uniterre).

<sup>59</sup> Art. 104c Abs. 7 bis 9 nBV (Uniterre).

<sup>60</sup> Z.B. in Interpellation 15.3339 oder Motion 15.3340.

Produktion auch in der Schweizer Bevölkerung auf so großen Anklang gestoßen ist, könnte vermutlich auch Ausdruck des Unbehagens vor einem Bedeutungsverlust der inländischen Landwirtschaft, unter anderem wegen befürchteter weiterer Marktöffnungsschritte, sein. Auch die Grüne Partei Schweiz hat diese Bedenken mit ihrer Fairfood-Initiative aufgegriffen: inländisch produzierte Lebensmittel genießen offenbar ein höheres Ansehen bezüglich Qualität, Umweltschutz und Produktionsstandards und sollen deshalb stärker gefördert werden.

Man darf gespannt sein, ob die Anliegen vor dem Volk schließlich eine Chance haben werden. Erst nach deren Annahme und der anschließend darauf gestützten Ausgestaltung gesetzlicher Maßnahmen kann auch konkret beurteilt werden, wie es mit der Übereinstimmung mit internationalem Recht aussieht. Problematisch dürften insbesondere allfällige weitere Stützungsmaßnahmen sein, die produktionslenkend und nicht mit der Green Box vereinbar sind. Auch Freihandelsverträge könnten potentiell betroffen sein, insbesondere, wenn der Grenzschutz verstärkt werden würde, wie das sowohl die Grünen als auch der Bauernverband in ihren Argumentarien vorsehen.

#### IV. TTIP

Ähnliche Bedenken rund um Ernährungssicherheit, Grenzöffnung und Lebensmittelstandards treiben die Schweizer Agrarpolitik auch bezüglich der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft, englisch Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), um. Obwohl die Schweiz als Nichtmitglied der EU nicht in die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA involviert ist, wird das Thema eng mitverfolgt. Diverse parlamentarische Vorstöße verlangen Auskunft vom Bundesrat, inwiefern das TTIP Auswirkungen auf die Schweiz habe und welche Maßnahmen dieser zu ergreifen gedenke.<sup>61</sup> Die Ängste sind dabei zweierlei Arten. Insbesondere das links-grüne Lager befürchtet, das TTIP führe in der Schweiz – obwohl sie nicht Vertragspartei ist – zur Verminderung ökologischer und sozialer Standards, die Qualität von Lebensmitteln könnte leiden und Konsumentenrechte beeinträchtigt werden.<sup>62</sup> Die Schweiz könne sich dazu gezwungen sehen, auch als Nichtbeteiligte Rechtsvorschriften zu übernehmen, um die Handelsbeziehungen mit den USA und der EU nicht zu behindern, wodurch z.B. GVO-Produkte oder hormonbehandeltes Fleisch auf den Schweizer

---

<sup>61</sup> In chronologischer Reihenfolge: Interpellation 14.3111; Postulat 14.3314; Interpellation 14.3395; Interpellation 143399; Interpellation 14.3622; Frage 14.5551; Postulat 14.4186.

<sup>62</sup> So z.B. Postulat 14.3314.



Markt gelangen könnten.<sup>63</sup> Auf der anderen Seite werden ökonomische Nachteile aufgrund der Nichtbeteiligung der Schweiz befürchtet, da die Schweiz nicht von den gleichen Vorteilen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und der USA profitieren könnte, zumal es sich bei den beiden Ländern immerhin um die wichtigsten Handelspartner der Schweiz handelt.<sup>64</sup>

Die Schweizer Behörden verfolgen die Verhandlungen gemäß eigenen Angaben genau. Unter anderem hat der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingerichtet, die Abklärungen über die möglichen Auswirkungen des TTIP auf die Schweiz trifft.<sup>65</sup> Die Arbeitsgruppe will insbesondere „konkrete Optionen prüfen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu bewahren.“<sup>66</sup> Im Rahmen der Abklärungen der Auswirkungen des TTIP ist auch ein umfassendes Wirtschafts- und Rechtsgutachten in Auftrag gegeben worden, welches Szenarien unterschiedlicher Integrationsdichte untersucht hat (u.a. ein paralleles Abkommen zwischen der EFTA und den USA).<sup>67</sup> Unter anderem könnte sich der Bundesrat die Möglichkeit der Aushandlung eines Andockens an das Freihandelsabkommen vorstellen.<sup>68</sup>

Fraglich bleibt, ob die Entwicklungen rund um das TTIP und ein allfälliger baldiger Vertragsabschluss wieder Bewegung in die blockierten Verhandlungen eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) zwischen der Schweiz und der EU bringen würde. Die Verhandlungen ruhen derzeit nicht nur wegen diverser nach wie vor ungeklärte rechtlicher Grundsatzfragen zwischen der Schweiz und der EU (Stichwort institutionelle Fragen bezüglich der bilateralen Verträge)<sup>69</sup>, sondern auch, weil ein solches Freihandelsabkommen innenpolitisch in der Schweiz derzeit chancenlos wäre. Entsprechend haben mit dem National- und dem Ständerat beide Parlamentskammern eine Motion angenommen, die den Bundesrat beauftragt, die laufenden Verhandlungen mit der EU über das FHAL „unverzüglich zu stoppen.“<sup>70</sup> In der Schweizer Agrarpolitik finden sich zurzeit trotz Besorgnis über die möglichen Auswirkungen des TTIP eher Mehrheiten, die eine

---

<sup>63</sup> Interpellation 14.3399.

<sup>64</sup> Interpellation 14.3622.

<sup>65</sup> Postulat 14.3314; Interpellation 14.3399.

<sup>66</sup> Interpellation 14.3399.

<sup>67</sup> COTTIER/EGGER/FRANCOIS/MANCHIN/SHINGAL/SIEBER-GASSER.

<sup>68</sup> Interpellation 14.3111; Interpellation 14.3399; Interpellation 14.3622.

<sup>69</sup> Vgl. Informationsblatt Freihandel des EDA vom März 2014, S. 1. Abrufbar unter <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00298/>.

<sup>70</sup> Motion 10.3818.

Konzentration auf die inländische Produktion und folglich mehr Protektionismus fordern, denn Stimmen, die wie die Schweizerischen Bundesbehörden eine weitere Öffnung des Agrarmarktes anstreben.<sup>71</sup>

## **C. Zusammenfassung**

### **I. Die wichtigsten Entwicklungen**

Die Rechtsentwicklungen des Schweizer Agrarrechts stehen über die Zeit der Berichterstattungsperiode ganz im Zeichen dreier Brennpunktthemen, die im gegenseitigen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Es sind dies die ökologischen Anforderungen an die Landwirtschaft und den Schutz von Kulturland, die Erhaltung oder gar Erhöhung der Produktion zwecks Ernährungssicherheit und -souveränität sowie die internationalen Entwicklungen bezüglich Agrarfreihandel.

Wichtige Änderungen für das Recht des ländlichen Raums in der Schweiz hat seit dem letzten Kongress vor allem die neue Agrarpolitik 2014-2017 gebracht. Speziell zu erwähnen ist dabei die Neustrukturierung des Direktzahlungssystems, dessen Instrumente zielgerichteter die in der Verfassung vorgegebenen, an die Landwirtschaft gestellten Aufgaben fördern sollen. Besonderes Augenmerk legt die Agrarpolitik 2014-2017 hierbei auf die Unterstützung einer naturnahen, umwelt- und tierfreundlichen Landwirtschaft. Insbesondere wird keine Intensivierung, sondern der Erhalt der bisherigen Produktionskapazitäten angestrebt. Umweltrechtlich ist das neue Direktzahlungssystem zu begrüßen, auch die OECD attestiert den Änderung Potential zur umweltförderlichen Reduktion des Tierbestandes insbesondere in den Hügel- und Bergzonen, wenn die ökologischen Auswirkungen im Ackerbau auch gering ausfallen dürften.<sup>72</sup>

Die Entwicklungen stehen ganz im Zeichen des Kompromisses. So findet sich im Spannungsfeld zwischen den Forderungen nach erhöhtem Umweltschutz in der Landwirtschaft auf der einen und Rufen nach der Rückbesinnung auf eine produktionsorientierte Ausrichtung auf der anderen Seite neu auch eine Bestimmung im Landwirtschaftsgesetz, wonach Maßnahmen des Bundes sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität der Schweiz – sprich insbesondere dem

---

<sup>71</sup> So verhandelt der Bundesrat trotz vom Parlament verlangten Verhandlungsstopp weiterhin – soweit politisch aufgrund der ungeklärten institutionellen Fragen – mit der EU, vorderhand über technische Fragen. Vgl. dazu das Informationsblatt Freihandel des EDA vom März 2014, S. 1 (FN 63).

<sup>72</sup> OECD, S. 86.

Selbstversorgungsgrad mit einheimisch produzierten Lebensmitteln – auszurichten haben.

Angesichts des bereits vor 2014 unumstrittenen und in der Bundesverfassung festgehaltenen Ziels der sicheren Versorgung der Bevölkerung dank einer produktionsorientierten Landwirtschaft erscheint diese Bestimmung zwar als überflüssig. Aufgenommen wird die Versorgungsfunktion indirekt überdies auch in den Bemühungen zum Erhalt von genügend Kulturland für die Schweizer Landwirtschaft. Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hat gewichtige Änderungen gebracht, die dem Kulturlandverlust Einhalt gebieten sollen. So sind die Bestimmungen zur kantonalen Richtplanung verschärft worden. Unter anderem soll mit der Siedlungsentwicklung nach innen und einer verdichtete Bauweise der Zersiedelung entgegengewirkt werden, überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. Eine zweite Revisionsetappe ist bereits aufgegleist. Sie sieht unter anderem die kontrovers diskutierte strikte Kompensationspflicht für überbaute Fruchtfolgeflächen und ein Einzonungsverbot bei Nichteinhaltung des kantonalen Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen vor. Es bleibt abzuwarten, ob die Vorlage in dieser strikten Form durch die parlamentarischen Beratungen kommen wird.

Der Erhalt von genügend Kulturland für die Produktion von Nahrungsmitteln ist nicht nur mit dem Ernährungssouveränitätspassus im Landwirtschaftsgesetz zum Thema geworden, sondern auch durch drei Initiativen, die die Versorgung mit inländischen Lebensmitteln aufs politische Tapet bringen. Die beiden Initiativen widerspiegeln das Spannungsfeld zwischen vermehrter ökologischer Ausrichtung auf der einen und Produktionsorientiertheit auf der anderen Seite: Das bereits zustande gekommene Volksbegehren des Schweizerischen Bauernverbands verlangt die stärkere Förderung der inländischen Produktion zwecks Erhöhung des Eigenversorgungsgrades. Auch die Grüne Partei Schweiz verlangt wegen der besseren Umweltbilanz sowie erhöhten Sozial- und Lebensmittelstandards eine Fokussierung auf die Produktion und den Konsum einheimischer Lebensmittel, allerdings aus umweltschutzbedingten Überlegungen. Zwar widersprechen sich die Gründe hinter den Initiativen mit der verlangten Intensivierung der Produktion auf der einen und dem Umweltschutz auf der anderen Seite fundamental. Beiden Anliegen gemeinsam ist die Besorgnis gegenüber einem Bedeutungsverlust der Landwirtschaft und das Bedürfnis nach vermehrtem Grenzschutz.

Entsprechend genau werden in der Schweiz auch die Entwicklungen rund um das TTIP mitverfolgt. Zwar ist die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied weder in die Verhandlungen involviert noch wird sie Vertragspartei sein. Von den Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den

USA wäre die Schweizer Landwirtschaft aber dennoch betroffen, da es sich bei den verhandelnden Parteien um die beiden wichtigsten Handelspartner der Schweiz handelt, die über das gegenseitige Zustehen von präferentiellen Handelsvorteilen verhandeln, was für die Schweiz ein erhöhter Konkurrenzdruck bedeuten dürfte. Es wird deshalb unter anderem befürchtet, dass das Abkommen zur Senkung Schweizer Lebensmittelstandards führen könnte, da sich der Gesetzgeber dazu gezwungen sehen könnte, zwecks Exportchancen die Bestimmungen des TTIP einseitig zu übernehmen. Auch Handelsnachteile als Nicht-Partei des Freihandelsabkommens und die Prüfung allfälliger Beteiligungsmöglichkeiten werden thematisiert. Aus all diesen Gründen behält der Bundesrat die Entwicklungen im Auge.

## **II. Einfluss des internationalen Rechts**

Die genaue Beobachtung der Verhandlungen zum TTIP und vorsorgliche Einsetzung einer Arbeitsgruppe, deren Erkenntnisse die Ergreifung allfälliger Maßnahmen vorzubereiten scheint, um für alle Eventualitäten gerüstet zu sein, zeigen die Relevanz internationaler Rechtsentwicklungen für die Schweiz auf. Gerade in Bereichen des Agrarhandelsrechts werden sie sehr aufmerksam verfolgt. Dies bedeutet aber nicht, dass eine grundsätzliche Bereitschaft zur Beteiligung an Marktöffnungsschritten besteht, diesbezüglich nimmt die Schweizer Agrarpolitik ganz im Gegenteil eine vorsichtige bis skeptische Haltung ein.

Sehr bedacht ist man aber jedenfalls, sich an bestehende Verpflichtungen zu halten, insbesondere bilaterale Übereinkommen und die WTO, wie die Überlegungen zur Kompatibilität des Direktzahlungssystems mit den besagten Bestimmungen zeigen.

Im Übrigen sind in der Schweiz mit der Verhinderung von Kulturlandverlust oder der Ökologisierung der Landwirtschaft agrarrechtliche Themen aktuell, die auch andere Länder beschäftigen. Die erarbeiteten Lösungen scheinen in der Schweiz aber weitestgehend inländisch und nicht von außen inspiriert zu sein, wie das Beispiel der Revision der Raumplanungsgesetzgebung exemplarisch aufzeigt.

## D. Literatur

COTTIER THOMAS/EGGER PETER/FRANCOIS JOSEPH/MANCHIN MIRIAM/SHINGAL ANIRUDH/SIEBER-GASSER CHARLOTTE; Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, World Trade Institute Universität Bern, Bern 2014. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35611.pdf>.

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. BEARBEITER, St. Galler Kommentar BV, N ... zu Art. ... BV)

NORER ROLAND/WASSERFALLEN ANDREAS, Agrarrecht, Entwicklungen 2013, Bern 2014.

OECD, OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015, OECD Publishing 2015.

## E. Materialien

Es werden die am häufigsten zitierten Materialien in chronologischer Reihenfolge aufgeführt:

Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10 November 2006 (06.3635), Bern 2009.

Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010 S. 1049 ff. (zit. Botschaft RPG).

Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017 (Agrarpolitik 2014-2017) vom 1. Februar 2012, BBl. 2012 S. 2075 ff. (zit. Botschaft AP 2014-2017).

## F. Index

Agrarfreihandelsabkommen .....	17
Agrarpolitik 2014-2017 .....	2 ff., 12 f.
Biodiversitätsbeitrag.....	6
Direktzahlungsinstrumente.....	3 ff.
Direktzahlungssystem .....	3 ff.
Ernährungssicherheit.....	12 ff.
Ernährungssouveränität.....	12 ff.
Initiativen .....	13 ff.
Kulturlandschaftsbeitrag.....	3 f.
Kulturlandschutz, Kulturlandverlust.....	10 ff.
Landschaftsqualitätsbeitrag.....	6
Ökologischer Leistungsnachweis .....	6 f.
Produktionssystembeitrag.....	6
Raumplanungsgesetz.....	10 ff.
Ressourceneffizienzbeitrag .....	7
TTIP .....	16 ff.
Übergangsbeitrag.....	7
Umweltschutz.....	2 ff., 18 f.
Versorgungssicherheit.....	4 f., 12 ff.
Versorgungssicherheitsbeitrag.....	4 f.
WTO.....	8, 20