

Working Paper No 2013/43| September 2013

Legal Bases for Food Security in Switzerland

Christian Häberli

Abstract

The *Right to Food*, as enshrined in international law, has found its way into national constitutions and practices. What matters from a national and international legal point of view is how this policy objective is implemented. In Switzerland, a number of policies and their instruments are relevant here, namely agricultural, supply/stockpile, trade and development policies. This paper (in German) asks whether the policy instruments are coherent and how implementation conflicts and negative spill-over effects could be minimised. It finds that the four policy objectives enshrined in the Federal Constitution are not in themselves incoherent. However, certain Swiss agricultural policy instruments, even where they are compatible with relevant rules of the World Trade Organization (WTO), do have an avoidable negative impact on the Right to Food of developing country producers, because Swiss Food Security is overwhelmingly and increasingly defined by agricultural (self-reliance) policies ("*Food Sovereignty*"). This implies higher domestic food prices, commercial displacement and food dumping. The conclusions suggest a number of optimisations as a contribution to the presently on-going reform process for 1983 National Economic Supply Act 1983 (NESA), such as virtual stockpiles and taxpayer-financed stockpile costs.

Research for this paper was funded by the Swiss National Science Foundation under a grant to the National Centre of Competence in Research on Trade Regulation, based at the World Trade Institute of Bern University, Switzerland.

NCCR TRADE WORKING PAPERS are preliminary documents posted on the NCCR Trade Regulation website (<www.nccr-trade.org>) and widely circulated to stimulate discussion and critical comment. These papers have not been formally edited. Citations should refer to an "NCCR Trade Working Paper", with appropriate reference made to the author(s).

Rechtliche Grundlagen für die Ernährungssicherheit in der Schweiz

Dr. iur. *Christian Häberli*, Senior Research Fellow, World Trade Institute, Universität Bern*

Inhalt

I. Ausgangslage und Fragestellung	1
II. Internationales Regelwerk	3
1. Das Recht auf Nahrung in den UNO-Konventionen	3
2. Welthandelsorganisation (WTO)	4
3. Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)	6
4. Internationale Pflichtlager?	7
III. Die Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht und ihre Einschränkungen durch die sektorpolitischen Verfassungsziele	8
1. Bundesverfassung	8
2. Ernährungspolitisch relevante Bestimmungen	8
3. Versorgungspolitische Zweckmässigkeit von Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit	10
IV. Sektorpolitische Umsetzung	10
1. Versorgungspolitik	10
2. Der Beitrag der Agrarpolitik zur Landesversorgung	12
a. Verfassungsebene	12
b. Gesetzesebene	14
aa. Ernährungssouveränität	14
ba. Versorgungssicherheitsbeiträge	16
3. Aussenwirtschaftspolitik	17
4. Entwicklungspolitik	18
V. Schlussfolgerungen	20

I. Ausgangslage und Fragestellung

Viele Länder verankern die Versorgungs- oder Ernährungssicherheit als staatspolitisches Ziel in ihrem Grundgesetz. Neuerdings wird auch das *Recht auf Nahrung* und auf die Erfüllung weiterer Grundbedürfnisse aufgeführt.¹ Die zur Förderung dieser Ziele genannten Aufgaben und Eingriffsrechte des Staates sind jeweils unterschiedlich, und unterschiedlich präzise formuliert. Dabei gibt es für jedes Land eigentlich nur zwei Möglichkeiten der Ernährungssicherung: Produktion und Einfuhr. Eine dritte Option ist die Bildung von Nahrungsmittelreserven zur Überbrückung von Versorgungsempässen.

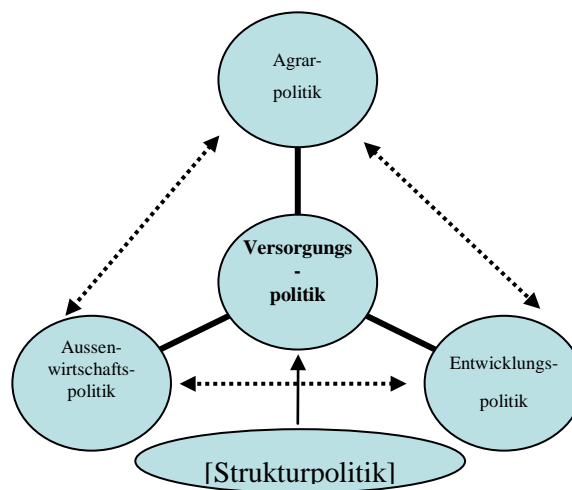
¹ Zur Terminologie: *Ernährungssicherheit* (food security) bezieht sich auf menschliche und tierische Nahrungsmittel und Trinkwasser, während *Versorgungssicherheit* auch Energieträger, Medikamente und weitere überlebenswichtige Produkte, Infrastrukturen und Dienstleistungen umfasst. Davon zu trennen ist die *Sicherheit der Nahrungsmittel* (food safety) als Aufgabe der Gesundheitspolitik. Vgl. dazu *Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung* (BWL), Bericht zur wirtschaftlichen Landesversorgung 2009–2012, vom Bundesrat zur Kenntnis genommen am 19. Dezember 2012, S.5.

* Dieser Entwurf wurde im Juli 2013 zur Prüfung in einem Schweizer Fachjournal eingereicht. Kommentare bis 30. November 2013 sind willkommen. Die Arbeiten für diesen Artikel wurden vom Schweizerischen Nationalfonds mit einem Mandat des NCCR Trade Regulation – dem Forschungszentrum zur internationalen Handelsregulierung – im World Trade Institute (WTI) an der Universität Bern ermöglicht. Die Kommentare von Profs. Christine Kaufmann und Thomas Cottier (WTI) seien besonders verdankt.

Die Schweiz benützt und fördert alle drei Möglichkeiten – mit augenscheinlichem Erfolg: Zum Ersten stieg der Selbstversorgungsgrad zwischen 2000/02 und 2008/10 um 11% auf 72%.² Zweitens stiegen die auch Nahrungsmittel-Einfuhren und sogar noch mehr (aber auf tiefem Niveau) die -Ausfuhren, vor allem in und aus der EU.³ Die Schweizer Pflichtlager als dritte Option sollen bei Versorgungsstörungen die Nachfrage während sechs Monaten zu 100 Prozent aufrechterhalten. Ihre Finanzierung erfolgt mit privat erhobenen aber staatlich gewährleisteten Grenzabgaben; im Zeitraum 1995-2010 sanken die Kosten für diese Pflichtlager von jährlich 43 auf 15 Franken pro Kopf der Bevölkerung.⁴

Die Optimierung der Rahmenbedingungen und der Abstimmung unter den verschiedenen staatlichen Massnahmen, welche unter Berücksichtigung der internationalen Rahmenbedingungen die jeweils grösstmögliche Ernährungssicherheit herbeiführen, gehört zu den Kernaufgaben jedes Staates. Vier Sektorpolitiken stehen dabei in Wechselwirkung zueinander und mit der hier im Zentrum stehenden Versorgungspolitik: Die Agrar-, die Aussenwirtschafts- und die Entwicklungspolitik, sowie indirekt auch die Strukturpolitik (Fig.1). Für diese Untersuchung kann keineswegs angenommen werden, dass die genannten Sektorpolitiken auch in der Praxis kohärent seien – geschweige denn konfliktfrei. Das Gebot der praktischen Konkordanz im Verfassungsrecht kann zwar auch hier keine konsequente Harmonie der Rechtsordnung bewirken. Es verpflichtet jedoch zu einem permanenten Streben nach Kohärenz.

Fig.1 Sektorpolitische Wechselwirkungen aus einer versorgungspolitischen Perspektive



Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser Sektorpolitiken werden hier auf ihre Beziehung zur Wirtschaftsfreiheit im Allgemeinen, und speziell auf ihre Zweckmässigkeit hinsichtlich der Ernährungssicherheit untersucht. Dabei sollen die Wechselwirkungen und die Konflikte

² Inlandproduktion zu Produzentenpreisen, Einfuhr zu Preisen der Handelsstatistik (franko Grenze unverzollt) berechnet. Quelle: *Bundesamt für Landwirtschaft* (BLW), *Agrarbericht 2012*, S.17 und Anhang, Tabelle 14.

³ Für die Periode 2000/02–2011 stiegen die Einfuhren von Landwirtschaftsprodukten um 34% und die Ausfuhren sogar um 123%. Weitere Angaben bei *BLW* (Anm. 2), S.15f.

⁴ Die Pflichtlagermengen für Nahrungsmittel werden in Monaten des Inlandkonsums festgelegt: für Zucker, Reis, Speiseöle und -fette, Weich- und Hartweizen sind es derzeit je 4 Monate, für Kaffee 3 Monate, für Getreide für zweiseitige Nutzung 3 bis 4 Monate (für Futterzwecke), für Proteinträger 2 Monate und für Stickstoff-Dünger ein Drittel des Bedarfs einer Vegetationsperiode. Der Warenwert im Jahr 2011 betrug 515 Millionen Franken. *Quellen: BWL* (Anm. 1) und *BWL*, Bericht zur Vorratshaltung vom 30.11.11.

dargestellt und die Möglichkeiten zur Umsetzungsmitteloptimierung ausgelotet werden: Wie wirken sich die multilateralen Handelsregeln auf die Agrar- und die Versorgungspolitik aus? Erhöht eine offenere Aussenwirtschaft die Ernährungssicherheit? Welches Gewicht muss besonders in einem dynamischen Umfeld der Inlandproduktion bzw. der Versorgung durch das Ausland beigemessen werden? Beeinträchtigen die Abschottungstendenzen der Agrarpolitik die schweizerische Ernährungssicherheit (Stichwort „Ernährungssouveränität“)? Könnte eine optimale Versorgungssicherheit auch unter erschwerten Bedingungen mit einer unterschiedlichen Gewichtung erreicht werden, welche den aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Interessen der Schweiz besser entsprechen würde? Sind die im agrarpolitischen Zweckartikel 104 gegebenen Möglichkeiten zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit und zum Schutz der „bodenbewirtschaftenden bäuerlichen“ Landwirtschaft zweckmässig unter der Hypothese, dass die in der Schweiz seit je notwendigen Nahrungsmiteleinflüsse am effizientesten mit offenen Grenzen und freiheitlichen Handelsregeln gesichert werden können?

Der nächste Abschnitt fasst die internationalen rechtlichen und ökonomischen Parameter zusammen (II). Im dritten und vierten Abschnitt werden die im Wirtschafts-Verfassungsrecht aufgeführten Einschränkungsmöglichkeiten der Wirtschaftsfreiheit im öffentlichen Interesse für jede Sektorpolitik grundsätzlich (III) und in Bezug auf ihre Umsetzung hinsichtlich der versorgungspolitischen Zielsetzungen untersucht; dabei wird insbesondere gefragt, inwieweit die versorgungspolitischen Neuerungen in der für die Jahre 2014-17 festgelegten Agrarpolitik zielführend sind (IV). In den Schlussfolgerungen wird aufgezeigt, dass der intersektorielle Konflikt weniger zwischen den verschiedenen Verfassungszielen als vor allem auf der Umsetzungsebene besteht, und dass die Schweizer Ernährungssicherheit mit einigen Anpassungen erheblich verbessert werden könnte (V).

II. Internationales Regelwerk

Eine ganze Reihe von internationalen Abkommen und Verpflichtungen bilden die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen für die schweizerische Versorgungspolitik. Die in UNO-Konventionen verbrieften Menschenrechte (1) und das Wirtschaftsvölkerrecht der WTO (2) begründen sowohl Rechte als auch Pflichten mit Auswirkungen auf die Schweizer Ernährungssicherheit. Sie sollen hier zusammen mit der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (3) und einer neuen Idee für „virtuelle“ Pflichtlager (4) ganz kurz dargestellt werden.

1. Das Recht auf Nahrung in den UNO-Konventionen

Das schon in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 festgelegte Grundrecht auf Nahrung wurde insbesondere im *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* präzisiert worden.⁵ Dieses von der Bundesversammlung genehmigte Abkommen gilt heute als wichtigste völkerrechtliche Verankerung des *Rechts auf Nahrung*. Es verpflichtet auch die Schweiz zur Anerkennung „des grundlegenden Rechts eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein“. Artikel 11(2) schreibt vor, dass „die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationaler Zusammenarbeit die erforderlichen Massnahmen, einschliesslich besonderer Programme, durchführen [...] zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.“ Damit sind somit

⁵ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Abgeschlossen in New York am 16. Dezember 1966, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992. SR 0.103.1 (AS 1993 725). Englischsprachiges Akronym ICESCR.

nicht nur versorgungspolitische Massnahmen im Inland gemeint, sondern nach Ansicht vieler Menschenrechtsexperten auch solche der internationalen Zusammenarbeit. Umfang und Ausgestaltung dieser Schutzpflicht im Ausland sind jedoch umstritten. Christine Kaufmann argumentiert, dass solche Bestimmungen nicht nur die Schutzpflicht im Inland völkerrechtlich festlegen sondern im Sinne einer „horizontalen Komponente“ auch Staaten bei Verletzungen des Rechts auf Nahrung beispielsweise durch Auslandsinvestoren in die Pflicht nehmen könnten („beyond the national scope“).⁶

Zusammengefasst kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die internationale Gemeinschaft und ihre verschiedenen Akteure zu mehr Ernährungssicherheit auf globaler Ebene verpflichtet haben. Besonders das *Recht auf Nahrung* beinhaltet für alle Signatarstaaten menschenrechtliche Verpflichtungen über die freiwillig geleistete Entwicklungshilfe hinaus. Wie viel jedes Land zur Erfüllung dieser *Pflicht zur Internationalen Zusammenarbeit* beizutragen hat, wird im Gegensatz beispielsweise zu den Solidaritäts- und Kohäsionsmassnahmen in Europa oder dem interkantonalen Finanzausgleich in der Schweiz nirgends mit einem Schlüssel festgelegt. Nach meiner Meinung verbietet das (als völkerrechtliche Verpflichtung dem Landesrecht übergeordnete) ICESCR, in Verbindung mit dem allgemeinen völkerrechtlichen Prinzip *primum non nocere* (zuerst einmal nicht schaden), zumindest jede Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit in anderen Ländern durch eigene Förderungs- oder Schutzmassnahmen. Das *Recht auf Nahrung* im Inland prioritär zu sichern verbietet kein internationales Abkommen. Aber vielleicht verletzen die von verschiedenen Ländern im Namen ihrer „Ernährungssouveränität“ praktizierten Ausfuhrbeschränkungen das Recht auf Nahrung anderer Länder und damit Völkerrecht? Und gilt dies auch für die Schweizer Agrarpolitik mit ihren Inland- und Ausfuhrsubventionen? Diese Fragen werden am Schluss dieses Artikels zu erörtern sein.

2. Welthandelsorganisation (WTO)

In der WTO wird Handelsliberalisierung als Mittel zum Zweck der Wohlfahrtsförderung betrachtet; dabei sollen die Probleme und Anliegen der Entwicklungsländer gebührend berücksichtigt werden „in der Erkenntnis, dass es positiver Bemühungen bedarf, damit die Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten unter ihnen, einen Anteil am Wachstum des internationalen Handels erreichen, der den Erfordernissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung entspricht.“⁷ Das WTO-Landwirtschaftsabkommen, welches die wichtigsten Handelsregeln mit Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit enthält,

⁶ Christine Kaufmann, International Law in Recession? The role of international law when crisis hits: Food, finance and climate change, U. Fastenrath, R. Geiger, D-E. Khan, A. Paulus, S. von Schorlemer, Ch. Vedder (Hrsg.), From Bilateralism to Community Interest, Essays in Honour of Bruno Simma, Munich 2011, S. 1199. Ein weiterführender Vorschlag sind die *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights* vom 29. Februar 2012, mit einem Legal Commentary im *Global Policy Journal* vom November 2012 (Special Issue edited by Margot Salomon, Vol 3, Issue 4, November 2012).

⁷ „in der Erkenntnis, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung, auf einen ständigen Zuwachs des Realeinkommens und der effektiven Nachfrage auf hohem Niveau sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen gerichtet sein sollen, wobei gleichzeitig die optimale Erschliessung der Ressourcen der Welt im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung möglich sein soll, im Hinblick auf den Schutz und die Erhaltung der Umwelt und auf den verstärkten Einsatz von Mitteln, die mit den ihrem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechenden Bedürfnissen und Bestrebungen vereinbar sind.“ Präambel zum *Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation*, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 1995 (SR 0.632.20 AS 1995 2117).

auferlegt den Industrieland-Mitgliedern gewisse Massnahmen zugunsten der Nahrungsmittel-Importeure unter den Entwicklungsland-Mitgliedern.⁸

Die Grundregeln in den GATT-Artikeln I-III und XI betreffen die Nichtdiskriminierung von und zwischen Ausländern, und das Verbot mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen und autonomer Erhöhungen von sogenannt gebundenen Zollansätzen. Das für den Ernährungsbereich besonders wichtige Landwirtschaftsabkommen ist die *lex specialis* zu diesen Grundregeln.⁹ Spezifische Bestimmungen betreffen alle handelsrelevanten agrarpolitischen Massnahmen („drei Pfeiler“). Erstens gilt die praktisch ausnahmslose Bindung für alle Agrarzölle („Tarifizierung“) und die Einrichtung von Zollkontingenten zur Aufrechterhaltung des Marktzutritts zu Beginn der Verhandlungen in der Uruguay-Runde, mitsamt einer besonderen Schutzklausel (Art. 4-5). Zweitens werden Preisstützungsmassnahmen im Inland eingeschränkt und reduziert, aber nicht verboten (Art. 6-7). Drittens sind neue Ausfuhrsubventionen für Agrarprodukte und verarbeitete Nahrungsmittel verboten, während die früheren Begünstigungen lediglich reduziert werden mussten (Art. 8-9). Auch weitere Massnahmen mit potenziellen Auswirkungen auf den Ausfuhrwettbewerb (Exportkredite, Exportkreditbürgschaften, Versicherungsprogramme und Nahrungsmittelhilfe¹⁰) sowie Ausfuhrbeschränkungen und –verbote bleiben mit wenigen Einschränkungen erlaubt (Art. 10 und 12).

Die Schweiz hält sich grundsätzlich an ihre WTO-Verpflichtungen beim Grenzschutz und den Inlandsbeihilfen. Bei der Ausfuhrförderung ist das nicht immer so. Die Ausfuhrsubventionen für Grundstoffe und für Käse wurden 2009 aufgehoben. Verarbeitete Nahrungsmittel werden weiterhin (im Rahmen der vereinbarten WTO-Limiten und der jährlich vom Parlament verabschiedeten Budgetvorgaben) exportsubventioniert.¹¹ Die Schweizer Nahrungsmittelhilfe dient schon seit einigen Jahren nicht mehr der Überschussverwertung. Aber in Einzelfällen (für Lebewild, und zuletzt für Butter) passierte dies sogar unter Verletzung der schweizerischen WTO-Verpflichtungen und zudem unter entwicklungspolitisch äusserst fragwürdigen Verhältnissen.¹²

Das Landwirtschaftsabkommen ist ein systemisch bedeutungsvoller Schritt zur Disziplinierung des weltweiten Agrarhandels. Wesentliche Marktöffnungen oder eine umfassende Regelung der Agrarsubventionen wurden jedoch mit der Evolutivklausel des Artikels 20 verschoben („Fortsetzung des Reformprozesses“). Dies ist bis heute nicht gelungen. Die 2001 lancierte Doha-Runde muss als gescheitert betrachtet werden. Auch die sogenannten „Modalitäten“ vom Dezember 2008 zum Abschluss der Doha-Runde hätten die handelsrechtliche Inkohärenz mit dem UNO-Recht ausser bei den direkten Ausfuhrsubventionen nicht verbessert; beispielsweise die Missbrauchsmöglichkeiten für Nahrungsmittelhilfe wären sogar noch grösser geworden.¹³ Für die besonders bei

⁸ Art. 16 Abs.1 des *WTO-Landwirtschaftsabkommens* (Anm. 7, SS. 47-64).

⁹ Übereinkommen über die Landwirtschaft (hierin: Landwirtschaftsabkommen) *ibidem* SS. 34-64.

¹⁰ Artikel 10(4)b sieht lediglich vor, dass „internationale Nahrungsmittelhilfe einschliesslich bilateraler finanzieller Nahrungsmittelhilfe gemäss den Grundsätzen für die Überschussverwertung und Konsultationsverpflichtungen der FAO [...] durchgeführt wird.“

¹¹ Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten („Schoggigesetz“, SR 632.111.72)

¹² Butterausfuhren 2012 in Entwicklungsländer mit durch den Bundesrat für obligatorisch erklärten Beihilfen der Produzenten. Dazu ausführlicher *Christian Häberli*, Der Reformstau in der schweizerischen Agrarpolitik und seine internationalen Auswirkungen, 2012(4) Die Volkswirtschaft, Bern, S.27ff.

¹³ *Simone Heri/Christian Häberli*, Can the World Trade Organization Ensure that International Food Aid is Genuine? 1(1) Developing World Review on Trade and Competition, S. 31, Gujarat National Law University, India, 2011.

Nahrungsmittelkrisen regelmässig praktizierten Ausfuhrbeschränkungen fehlen stringente WTO-Regeln weiterhin.¹⁴ Mehrere Streitbeilegungsfälle brachten diesbezüglich wenig Klärung.¹⁵ Im November 2011 beschloss die sogenannte G20, auf Ausfuhrbeschränkungen wenigstens für Beschaffungen durch das Welternährungsprogramm (WFP) zu verzichten. An der WTO-Ministerkonferenz im darauffolgenden Monat fand dann dieser Beschluss jedoch ebenso wenig Erwähnung wie die beim Abschluss der Uruguay-Runde in Marrakesch den Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländern gemachten Versprechungen.¹⁶ Besonders versorgungspolitisch bleibt damit das heute geltende WTO-Recht ein Flickwerk.¹⁷

Das verhängnisvollste Resultat dieser Fragmentierung zwischen Menschenrechten und Wirtschaftsvölkerrecht liegt wohl darin, dass gewisse Länder, auch die Schweiz, ihr WTO-verbrieftes Recht auf Ausfuhr- und Inlandsbeihilfen bislang beibehalten haben. Damit können sie die Ernährungssicherheit insbesondere in armen Entwicklungsländern mit wenig Zollschatz und ohne grosse Agrarsubventionen weiterhin beeinträchtigen bzw. ihre eigenen Märkte vor unliebsamer Konkurrenz schützen – im Gegensatz zu ihrer im genannten Sozialpakt festgelegten Verpflichtung, das *Recht auf Nahrung* aller Menschen anzuerkennen.¹⁸

3. Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)

Die Nahrungsmittelkrise 2008-09 hat in der Europäischen Union (EU) zu Überlegungen geführt, wie die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette verbessert werden könnte. Einige Mitgliedstaaten forderten mehr Agrarproduktionslenkung. Nach Ansicht der EU-Kommission muss die Gemeinschaft „in der Lage sein, zur Deckung des weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen“. An der grundsätzlichen Marktorientierung der GAP soll jedoch festgehalten werden. Die Marktstützung soll lediglich in Krisenzeiten ausgeweitet werden, etwa durch die „Verlängerung des Interventionszeitraums, die Anwendung von Störklauseln und die Ausweitung der privaten Lagerhaltung [...] sowie weitere Änderungen zur Steigerung der Effizienz und zur Verbesserung der Kontrollen“. ¹⁹ Mit Zöllen wird zudem die Inlandproduktion vor der Konkurrenz ausserhalb der Gemeinschaft geschützt (*préférence communautaire*). Ausfuhrabgaben und Exportsubventionen zur Überschussverwertung sind hingegen selten geworden, zumindest solange die hohen Weltmarktpreise auch Rohstoffausfuhren erlauben und die Ausfuhren von verarbeiteten Nahrungsmitteln kontinuierlich ansteigen.

¹⁴ Baris Karapinar, Defining the legal boundaries of export restrictions: A case law analysis, 2012 *Journal of International Economic Law* 15(2).

¹⁵ Cf. Appellate Body Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton* (WT/DS267/AB/R, Rz. 582) und Appellate Body Report, *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products* (WT/DS103/AB/RW2, Rz. 157f.).

¹⁶ *World Trade Organization*, Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Decisions Adopted by the Trade Negotiations Committee (Adopted on 15 April 1994), 1867 UNTS 60 (1994), ohne deutsche Übersetzung.

¹⁷ Christian Häberli, What's wrong with WTO rules applying to food security? in Rosemary Rayfuse and Nicole Weisfelt (eds), *The Challenge of Food Security*, Edward Elgar, S. 166.

¹⁸ Christian Häberli, God, the WTO – and Hunger, in Krista Nadakavukaren Scheffer (Hrsg.), *Poverty and the International Economic Law System: Duties to the Poor*, Cambridge University Press 2013, S.79.

¹⁹ *Europäische Kommission*, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel, KOM(2010) 672/5, S. 11.

Das Agrarabkommen Schweiz – EU von 1999 repliziert den sogenannten Binnenmarkt nur teilweise (Art. 5).²⁰ Namentlich die Zollpolitik und die Ausfuhrsubventionen in Drittländer, sowie alle Inlandssubventionen und die Versorgungspolitik bleiben beidseitig vorbehalten. Eine gegenseitige Verpflichtung zur Offenhaltung der Märkte, ausser einer Konsultationspflicht im Falle von Schutzmassnahmen besteht jedoch nicht, geschweige denn für WTO- und andere internationale Belange (Art. 10). Versorgungspolitisch wirkt sich die GAP deshalb höchstens indirekt auf die Schweiz aus. Gerade bei Versorgungsengpässen würde jedoch die Politik der wichtigsten Agrarhandelspartnerin der Schweiz deren Ernährungssicherheit noch stärker bestimmen. Deshalb ist das Vertragsverhältnis Schweiz – EU auch für die nationale Versorgungspolitik nicht ausser Acht zu lassen.

4. Internationale Pflichtlager?

Die Idee ist bestechend: Versorgungsengpässe wegen Missernten und Lokalereignissen könnten durch eine „virtuelle“ Zusammenlegung von staatlichen Nahrungsmittelreserven besser behoben werden, wenn davon unberührte Produktionsgebiete ihre Lager quasi automatisch öffnen und den betroffenen Regionen oder Ländern Nahrungsmittel verkaufen oder vorübergehend zur Verfügung stellen würden. Auch die für die Produktionssicherheit verhängnisvolle extreme Preisvolatilität würde dadurch eingeschränkt, und Spekulation auf steigende Preise würde erschwert. Exportverbote verschärfen die Angebotsvolatilität besonders zulasten der Import-Entwicklungsländer, was mit der Vervierfachung des Weltmarktpreises für Reis während der Nahrungsmittelkrise 2007-08 deutlich wurde. Leider ist ein Verbot solcher Verbote weder in der WTO noch anderswo in Griffweite. Hingegen könnte ein „Ausleihsystem“ zwischen den Pflichtlagern zumindest die Preisvolatilität einschränken und lokale Katastrophen vermindern oder lindern. Dies bedingt möglicherweise eine Subventionsregeländerung in der WTO (Landwirtschaftsabkommen Anhang 2, Ziffer 3).

Regionale Nahrungsmittellager werden derzeit vor allem vom Welternährungsprogramm (WFP) zur rascheren Nutzung in Krisensituationen angelegt. Vereinbarungen zur Zusammenarbeit oder Zusammenlegungen von staatlichen Reserven in verschiedenen Ländern gibt es jedoch noch keine. Als einzige Ausnahme kann die ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) genannt werden. Mit diesem am 7. Oktober 2011 unterzeichneten aber noch nicht operationellen Abkommen sollen die nationalen Nahrungsmittellager in Ostasien zu einem „virtuellen“ regionalen Pflichtlager zusammengefasst werden, um lokale Ernährungskrisen durch eine konzertierte Freigabe von Reserven schnell und effizient zu überbrücken. Auch in der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS werden ähnliche Pläne gehegt. Das Problem liegt natürlich bei der Ausformulierung der Bedingungen unter welchen ein Land Anrecht hat auf rasche und genügende Lieferungen aus dem Pflichtlager eines anderen Vertragsstaates. Das grösste Reispflichtlager der Welt (in Japan) wurde nicht einmal bei der Reis-Versorgungskrise geöffnet, welche vor allem Südostasien betraf.²¹ Damit wird klar, wie schwierig ein solcher Mechanismus auf regionaler Ebene ist. Übrigens wurden ja auch die Schweizer Pflichtlager bisher nur zweimal (und selbstredend nur für das Inland) geöffnet, um einem Versorgungsengpass zu begegnen, nämlich anlässlich der Erdölkrise 1973 (für Reis und Zucker) und im Jahr 2012 (für Antibiotika).

²⁰ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In Kraft getreten am 1. Juni 2002 (SR 0.916.026.81 AS 2002 2147).

²¹ Gemäss der Zeitschrift *The Economist* vom 22. Mai 2008 hätte eine Öffnung anfangs 2008 den nach Exportrestriktionen um das Vierfache gestiegenen Weltmarktpreis für Reis wieder halbiert.

III. Die Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht und ihre Einschränkungen durch die sektorpolitischen Verfassungsziele

1. Bundesverfassung

Die wirtschaftspolitisch freiheitliche, nachhaltige und weltoffene Ausrichtung wird in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 noch verdeutlicht. In der Präambel geben sich das Schweizervolk und die Kantone diese Verfassung „Im Namen Gottes des Allmächtigen“ und „im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken.“ Gemäss dem Zweckartikel setzt sich die Schweizerische Eidgenossenschaft „ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ (Art. 2 Abs. 4). Die Wirtschaftsfreiheit als grundrechtliche Individualgarantie „umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung“ (Art. 27).²² Der Systemgehalt der Wirtschaftsfreiheit kommt im Artikel 94 zum Ausdruck: Der Bund und auch die Kantone „halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit“, sie „wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei“, und sie „sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft.“ Die Wirtschaftsfreiheit gilt unabhängig davon, ob es sich um den Primär-, Sekundär- oder Tertiärsektor handelt.²³

Nach gängiger Lehre verlangt Artikel 94 Absatz 4 BV explizite Ermächtigungen für Abweichungen von einer prinzipiell wettbewerbsgesteuerten Privatwirtschaft.²⁴ Die „negative Wettbewerbsgarantie“ untersagt es dem Bund und den Kantonen ausserdem, ohne eine entsprechende Verfassungsgrundlage den Wettbewerb einzuschränken oder auszuhebeln. Für sämtliche für diese Untersuchung relevanten Verfassungsbestimmungen hat der Bund deshalb das Recht, von der Wirtschaftsfreiheit „nötigenfalls“ abzuweichen (nicht so die Kantone).²⁵ Bei aussenwirtschaftspolitischen Belangen kommt zudem der Grundsatz der *völkerrechtskonformen Auslegung* zur Anwendung.²⁶ Ob auch das *Verhältnismässigkeitsprinzip* berücksichtigt werden soll wird in der Rechtsprechung und in der Literatur unterschiedlich erörtert, ist aber in diesem Zusammenhang wohl von sekundärer Bedeutung.²⁷

2. Ernährungspolitisch relevante Bestimmungen

²² Giovanni Biaggini/Andreas Lienhard/Paul Richli/Felix Uhlmann, *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*, 5. Auflage, Basel 2009, S. 13f.

²³ Johannes Reich, *Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, Evolution und Dogmatik von Art. 94 Abs.1 und 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, Zürich/St. Gallen 2011, N 121.

²⁴ Klaus A. Vallender, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Aufl. Zürich/Basel/Genf/Lachen 2008, Rz 24 zu Art. 94 BV. Johannes Reich (Anm. 23), S. 466. René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini/Felix Uhlmann, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage 2011, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, Rz 80 f. und Rz 131 f. zu § 5 mit Bezugnahme insbesondere auf BGE 135 II 296. Matthias Oesch, *Differenzierung und Typisierung*, Bern 2008: Zur „praktischen Konkordanz“ beim Verhältnismässigkeitsprinzip vgl. insbesondere S. 194 und (in diesem Beitrag) Anm. 69.

²⁵ Klaus A. Vallender/Peter Hettich, in Ehrenzeller et al. (Anm. 24), N 6 zu Art. 94 BV.

²⁶ Zur Aussenwirtschaftsfreiheit beispielsweise gegenüber der staatlichen Zollhoheit vgl. René Rhinow et al. (Anm. 24), N 21 ff. zu § 32, insbesondere auch zu den Schutzmassnahmen (N 38).

²⁷ Yvo Hangartner in Ehrenzeller et al. (Anm. 24), Rz. 35-40 zu Art. 5 BV.

Die für die schweizerische Ernährungssicherheit wichtigste Verfassungsgrundlage ist Artikel 102: Mit seiner *Versorgungspolitik* stellt der Bund „die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.“

Wie in Figura 1 dargestellt sind für die Schweizer Ernährungssicherheit im weiteren Sinne auch die Aussenwirtschafts-, die Struktur-, die Agrar- und die Entwicklungspolitik von Bedeutung. Jede dieser Sektorpolitiken stützt sich auf einen verfassungsrechtlichen Auftrag.

- Mit seiner *Aussenwirtschaftspolitik* wahrt der Bund „die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“, und „[i]n besonderen Fällen kann er Massnahmen treffen zum Schutz der inländischen Wirtschaft“ (Art. 101 BV).
- Der Bund kann mit der (hier nicht weiter erörterten) *Strukturpolitik* „wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen“ (Art. 103 BV).
- Die *Agrarpolitik* zielt darauf ab, „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“ (Art. 104 Abs. 1 BV). Dies sind die drei sogenannten multifunktionalen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft – in ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung ein möglicherweise weltweites Unikat.²⁸
- Die globale Ernährungssicherheit ist für die rohstoffarme Schweiz von eminenter Bedeutung. Indem sie die Verhältnisse in armen Rohstoffproduzentenländern verbessert kann die *Entwicklungspolitik* einen auch versorgungspolitisch wichtigen Beitrag leisten. Sie stützt sich auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze für auswärtige Angelegenheiten: „Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Art. 54 BV).

Nun ist wie jedes andere Grundrecht auch die Wirtschaftsfreiheit nicht grenzenlos. Systeminhärent sind die Abgrenzungen zu anderen Grundrechten. Aber die jeweiligen Umsetzungsinstrumente können auch die wirtschaftsfreiheitliche Gestaltung anderer Sektorpolitiken einschränken. So wird beispielsweise oft unkritisch argumentiert, dass der agrarpolitische Verfassungsauftrag zur „sicheren Versorgung der Bevölkerung“ einen angemessenen Grenzschutz bedingt. Dadurch werden jedoch Einfuhren und der Inlandkonsum verteuert sowie der Wettbewerb beschränkt, auch zulasten der ausfuhrgestützten Ernährungssicherheit in ärmeren aber effizienteren Produktionsländern. Zudem wurde auch ausgerechnet, dass die heutige landwirtschaftliche Nutzfläche – also das einheimische Produktionspotenzial – sogar bei einer völligen Abschaffung aller Agrarzölle und sämtlicher Produktsubventionen unverändert bliebe.²⁹ Wie auch in anderen Politikbereichen geht es deshalb innerhalb des verfassungs- und vertragsvölkerrechtlich

²⁸ Dazu ausführlich *Klaus A. Vallender* in Ehrenzeller et al. (Anm. 24), N 5ff. zu Art. 104 BV, und René Rhinow et al (Anm. 24), Rz 36ff. zu § 30, Letztere auch zur Entschärfung der Zielkonflikte „Markt“ und „Einkommen“ durch das Instrument der Direktzahlungen und die implizite Benachteiligung nichtbäuerlicher Betriebe.

²⁹ *Robert Huber/Christian Häberli*, A ‘beyond WTO’ scenario for Swiss agriculture, 2010 Yearbook of Socioeconomics in Agriculture, SS. 361-400, Frick (Switzerland).

gesteckten Rahmens um Gewichtungen und Harmonisierungen, aber auch um die Vermeidung von extra-sektoriellen Kollateralschäden.

3. Versorgungspolitische Zweckmässigkeit von Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit

Der Gegenstand dieser Untersuchung wirft viele interessante Fragen auf, gerade weil die hier darzustellenden Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht nur an und für sich zweckmässig sein müssen, sondern auch anderen sektorpolitischen Zielen zumindest nicht entgegenwirken sollten. Welche Instrumente werden beispielsweise zur Finanzierung der Pflichtlager verwendet? Was wird zur Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe benötigt? Erfüllt auch eine nicht ausschliesslich auf Effizienz getrimmte (und die Einfuhren begrenzende) Landwirtschaft ihren versorgungspolitischen Verfassungsauftrag – und zu welchem Preis? Muss das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit für diese Bundesaufgaben wirklich eingeschränkt werden?

Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine Analyse der Umsetzungsmassnahmen in den einzelnen Sektorpolitiken und ihrer Wechselwirkungen.

IV. Sektorpolitische Umsetzung

1. Versorgungspolitik

Die im Artikel 102 BV festgelegte Versorgungspolitik hat eine verteidigungspolitische und eine marktwirtschaftliche Zielrichtung.³⁰ Beide werden im Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung präzisiert (LVG, AS 1983 931). Das Hauptinstrument sind die Pflichtlager der Selbsthilfeorganisation *réservesuisse*, mit welchen sich der Importhandel gegen allfällige Versorgungsengpässe abzusichern hat.³¹ Solche auf LVG-Art.6 gestützte aber privatwirtschaftlich organisierte Lager gibt es derzeit für Reis, Speiseöle und –fette, Zucker, Kaffee, Hartweizen, Brotgetreide und Futtermittel.

Im Schweizer Milizsystem sind solche Organisationsformen nicht unüblich. Immerhin stellt der Zwang zur Mitgliedschaft bei der *réservesuisse* einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Auch die Pflichtlagerverträge werden durch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) abgeschlossen. Interessanterweise erforderte der Beitritt der Schweiz zur WTO sogar noch eine weitere Einschränkung der Selbstverwaltung durch die Lebensmittelimporteure: Der Bund erhielt durch eine Änderung des LVG im Rahmen der „GATT-Lex“ erstmals die Kompetenz zur Festlegung der maximal zulässigen Höhe der zur Deckung der Lagerkosten und zur Absicherung des Preisrisikos erhobenen Garantiefonds-Beiträge.³² Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 des Bundesrates geht davon aus, dass Versorgungsengpässe auch in Zukunft auftreten können. Er empfiehlt deshalb die Beibehaltung dieser Lager; gleichzeitig weist er jedoch auch auf die Bedeutung einer offenen Aussenwirtschaftspolitik und der einheimischen Nahrungsmittelproduktion und -industrie hin.

³⁰ René Rhinow et al (Anm. 24), § 31.

³¹ Die *réservesuisse* ist eine privatrechtliche Genossenschaft für die Organisation, Verwaltung und Finanzierung der Lebensmittel- und Getreide-Pflichtlager. Weitere hier nicht behandelte versorgungspolitische Massnahmen sind Kreditgarantien für Schiffe unter Schweizerischer Flagge sowie für Bankdarlehen zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung. Vgl. www.reservesuisse.ch und <http://www.bwl.admin.ch/themen/00527/00577/index.html?lang=de> zuletzt eingesehen am 23.12.12

³² LVG Art. 10a (AS 1995 1794; BBl 1994 IV 950).

Die inhärenten Mittelkonflikte werden dabei weder andiskutiert, noch wird eine versorgungspolitische Gewichtung vorgenommen:

„Die *Aussenwirtschaftspolitik* verbessert über die Öffnung der Märkte die Rahmenbedingungen für eine Diversifikation bei der Herkunft und Destination der Exporte und Importe sowie für Auslandsinvestitionen. Sie schafft damit günstige Voraussetzungen für die Versorgung der Schweiz auch in ausserordentlichen Lagen. Indem sich Handel in aller Regel zum wechselseitigen Vorteil der Beteiligten auswirkt, *verringert er das wirtschaftliche Gefälle*, das eine Quelle sicherheitspolitischer Probleme ist.“

„Die Wirtschaftliche Landesversorgung konzentriert sich auf sektorielle Versorgungsengpässe kurzer und mittlerer Dauer von 6-18 Monaten. Dabei gilt es in erster Linie, den Markt mit lebenswichtigen Gütern (Energie, Ernährung und Heilmittel) durch *Angebotslenkungsmassnahmen* solange wie möglich zu 100 Prozent zu versorgen. *Pflichtlagervorräte* würden rasch freigegeben, gleichzeitig Importe gezielt gefördert und allenfalls die Produktion gelenkt. Die Marktversorgung zu 100 Prozent soll grundsätzlich während sechs Monaten aufrechterhalten werden. [...]

Ebenso ist die Aufrechterhaltung von angemessenen *Kapazitäten für die Produktion landwirtschaftlicher Güter* in der Schweiz sicherzustellen. Dadurch wird auch bei einer schwerwiegenden Störung der internationalen Handelsflüsse die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Nahrungsmitteln garantiert.“³³

Auf den tatsächlichen versorgungspolitischen Nutzen der Pflichtlager kann hier nicht eingegangen werden. Jedoch sind zwei Anomalien festzustellen, die sich kaum mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag in Artikel 102 BV vereinbaren lassen:

1. Die Garantiefondsbeiträge zur Pflichtlagerfinanzierung liegen für Zucker dreimal höher als für die in der Schweiz nicht produzierten Grundstoffe, beispielsweise Reis.³⁴ Nachdem die Schweiz im Jahr 2009 erstmals in ihrer Geschichte zur Netto-Selbstversorgerin für Zucker geworden ist, wirkt der hier unter einem versorgungspolitischen Mantel versteckte zusätzliche Grenzschutz zugunsten der Inlandproduktion umso anstössiger.³⁵ Dennoch bleibt Zucker eine notabene ausschliesslich aus Einfuhren bestehende Pflichtlagerware.
2. Die Garantiefondsbeiträge werden grundsätzlich sogar für Waren aus den ärmsten Entwicklungsländern (LDC) erhoben. Dies widerspricht der entwicklungspolitisch bedeutsamen Zollbefreiung aller Einfuhren aus diesen Ländern, welche der Bund im Jahr 2007 im Gleichzug mit der EU und anderen Industrieländern beschlossen hatte.³⁶

Diese beiden ganz im Sinne der Agrarpolitik liegenden Auflagen mögen wirtschaftlich wenig schwer wiegen. Problematisch sind sie allerdings aus Sicht der Schweizer Versorgungs-, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Deshalb muss auch hier die Frage nach

³³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, vom 23. Juni 2010 (SIPOL) BBl 2010 5133, SS. 63 und 65-66. Hervorhebungen durch den Verfasser.

³⁴ Für 100kg Zucker der Tariflinie 1701 beträgt der Garantiefondsbeitrag 16 Franken, und der Zollansatz 1 Franken (aus den am wenigsten entwickelten Ländern zollfrei). Für Fertigreis der Tariflinie 1006.3090 wird ein Garantiefondsbeitrag von lediglich 4.75 Franken erhoben; der Zoll von 0.75 Franken entfällt für alle Entwicklungsländer. Quelle: *réserve suisse* (<http://www.reservesuisse.ch/index.php?id=8&type=2012>) zuletzt eingesehen am 14. Februar 2013.

³⁵ *Richard Gerster*, Teurer Zucker, *Beobachter Natur*, Ausgabe 9 vom 5. November 2010.

³⁶ Die Einfache Anfrage Fehr 10.1011 vom 11. März 2010, in welcher dieser Widerspruch kritisiert wurde, beantwortete der Bundesrat mit der Auffassung „dass die Entwicklungshilfe grundsätzlich über andere Unterstützungsinstrumente zu erfolgen hat und nicht über die wirtschaftliche Landesversorgung.“ Immerhin beschloss die Verwaltung der *réserve suisse* an ihrer Sitzung vom 2. Dezember 2010, mit Wirkung ab 1. Januar 2011 die Importe aus den LDC von der Beitragspflicht zu befreien, soweit es sich um generell zollbefreite Waren handelt. M.a.W. werden nun auch Zucker, Reis und Kaffee aus den LDC von den Pflichtlagerbeiträgen befreit, solange diese Produkte zollfrei sind, nicht aber Getreide, Speiseöle und -fette und andere Futtermittel. Wie hoch dieser Anteil an den Einnahmen von *réserve suisse* ist, wird nicht bekanntgegeben.

Alternativen gestellt werden, welche sich mit der Wirtschaftsfreiheit besser vereinbaren liessen. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit durch die Zwangsmitgliedschaft aller Importeure von Pflichtlagerwaren bei der *réservesuisse* bewirkt ja auch eine (leichte) Verteuerung der Grundnahrungsmittel. Dies wäre durchaus vermeidbar, wenn das öffentliche Gut der Versorgungssicherheit vom Steuerzahler anstelle der Konsumentinnen bezahlt würde. WTO-rechtlich könnten solche Zahlungen übrigens völlig problemlos der „Green Box“ zugeordnet werden. Die heutigen Grenzabgaben sind jedoch Zusatzzölle, welche sich nach Schweizer Lesung auf GATT-Artikel II:1(b) oder XXI abstützen, je nachdem ob es sich um Produkte mit Inlandproduktion (wie Zucker) oder um reine Importprodukte (Kaffee) handelt.

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass der versorgungspolitische Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit durch eine Finanzierung ausschliesslich durch Steuern relativ leicht behoben und ausserdem von seinem agrarpolitischen Stallgeruch befreit werden könnte. Auch die Befreiung der LDC-Lieferungen von den Garantiefondsbeiträgen wäre problemlos. Vielleicht bietet die Totalrevision des LVG, welche am 20. Februar 2013 in die Vernehmlassung geschickt wurde, eine Chance auch zu solchen Verbesserungen. Die bundesrätlichen Änderungsvorschläge beinhalten zwar kein grundlegend neues Konzept für die Versorgungssicherung. Aber der Erläuternde Bericht betont die Notwendigkeit verstärkter internationaler Zusammenarbeit, geht aber nicht auf konkrete Möglichkeiten ein. Er verweist ausserdem auf die Kritik an der agrarpolitisch motivierten Koppelung der Einfuhren mit den Garantiefondsbeiträgen.³⁷ Der Gesetzesentwurf ermöglicht es denn auch, fallweise nicht nur Importeure, sondern auch „Produzenten, Verarbeiter oder erste Inverkehrbringer“ dem Pflichtlagerregime zu unterstellen (Art. 8 Abs. 1).³⁸

2. Der Beitrag der Agrarpolitik zur Landesversorgung

Gegenstand dieser Untersuchung ist nicht die Agrarpolitik als *ordnungspolitischer Ausnahmbereich*.³⁹ Auch deren Auswirkungen auf die Zielerreichung der Handels-, Struktur- oder Entwicklungspolitiken werden nur indirekt betrachtet. Hier geht es vielmehr um die Wechselwirkung mit der Versorgungspolitik, gerade und besonders weil die Agrarpolitik aufgrund ihres verfassungsmässigen Auftrags einen „wesentlichen“ Beitrag zur Landesversorgung zu leisten hat. Zur Beurteilung dieses Beitrags wird hier der versorgungspolitische Auftrag der Landwirtschaft analysiert (a), sodann dessen Umsetzung auf Gesetzesebene (b) und schliesslich deren Weiterentwicklung in der *Agrarpolitik 2014-17* mittels der *Ernährungssouveränität* als einer neuen Zielsetzung (aa) und der neu eingeführten *Versorgungssicherheitsbeiträge* (ba).

a. Verfassungsebene

Der heutige Artikel 104 BV wurde in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 mit einer Mehrheit von 77,6 Prozent der Stimmenden und sämtlichen Ständen angenommen und 1999 unverändert in die neue Verfassung übergeführt. Dieser agrarpolitische Gesellschaftsvertrag überträgt dem Bund nicht nur legislative Kompetenz, sondern legt auch ziemlich präzise umschriebene Zielsetzungen für diesen Wirtschaftszweig fest, dessen Produktion zudem gleichzeitig „nachhaltig“ und „auf den Markt ausgerichtet“ zu sein hat.

³⁷ Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (Vernehmlassungsvorlage) vom 20. Februar 2013, S.18

³⁸ Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz LVG), Entwurf vom 20. Februar 2013, SR 531 (geplant).

³⁹ Klaus A. Vallender, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, Rz 27ff. zu § 61.

Die Möglichkeit zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist wie für die anderen Sektorpolitiken auch hier vorgesehen. Aber im Vergleich zur früheren planwirtschaftlichen Ausrichtung bildete eben dieser Artikel die Grundlage für die Agrarreformen, welche beispielsweise Preis- und Absatzgarantien und die Produktionskontingentierung grundsätzlich aufhoben und durch die produktionsunabhängigen Direktzahlungen und nur einzelne Produktionsbeiträge etwa für Zucker und Ölsaaten ersetzen. Auf ökologische Lenkungsabgaben beispielsweise für beispielsweise für Hofdünger und Pestizide hat der Gesetzgeber hingegen verzichtet.⁴⁰ Diese grundsätzlichen und nur teilweise WTO-bedingten Änderungen reflektieren die Bemühungen um Effizienzsteigerungen und Nachfrage-Ausrichtung – und damit auch die grundsätzliche Bereitschaft, selbst bei diesem besonders stark regulierten Sektor so wenig wie nötig von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Nach dieser Agrarreform scheinen die Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit bei einer grammatikalischen Auslegung des Artikels 104 nur noch darin zu bestehen, dass der Bund (in Ergänzung zur „zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft“) ausschliesslich die „bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe“ unterstützt, also implizit andere Produktions- und Organisationsformen von dieser Unterstützung ausschliesst (Art.104 Abs.2). Die geforderte Selbsthilfe kann allerdings auch kollektive Massnahmen und Wettbewerbseinschränkungen innerhalb der Landwirtschaft beinhalten, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 104 Abs. 3 BV für allgemeinverbindlich erklären kann, wenn systemkonforme Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichen sollten. Gesamthaft betrachtet kommen natürlich noch weitere Einschränkungen und Begünstigungen dazu, so der weiterhin hohe Grenzschutz und die zahlreichen Subventionen, welche diesem und nur diesem Wirtschaftssektor zugutekommen. Im Umsetzungsbereich gibt es weitere wichtige Bestimmungen zugunsten der Land-Wirtschaft, so die Ausnahmen bei der Definition von „Swissness“ oder die im März 2013 vom Parlament beschlossene Wiedereinführung der Inlandleistung für Fleischeinfuhren.⁴¹ Akteure im landwirtschaftlichen Umfeld, wie die Zuliefer- und die Nahrungsmittelindustrie können von solchen Abweichungen nicht oder nur indirekt profitieren; sie sollten aber auch keine Einschränkungen ihrer Wirtschaftsfreiheit erleiden.⁴²

Aus einer versorgungspolitischen Perspektive stellt sich nun die Frage, ob bereits die Tatsache der Inlandproduktion den „wesentlichen Beitrag“ der Agrarpolitik zu einer „sicheren Versorgung der Bevölkerung“ erfüllt, in der Annahme dass jedes im Inland produzierte Rüebli der Schweiz mehr Ernährungssicherheit bringt als eine importierte Karotte. Wenn dem so wäre, würden die agrarpolitischen Umsetzungsinstrumente dazu genügen und bedürften keiner versorgungspolitischen Ergänzung im Landwirtschaftsrecht. Wenn man jedoch bedenkt, dass die eingeführte Karotte in der Regel günstiger ist (und vielleicht auch noch eine Bauernfamilie in einem Entwicklungsland ernährt), sieht der Beitrag der Inlandproduktion an die Ernährungssicherheit (zumindest aus einer globalen Perspektive) anders aus. Dazu kommt, dass auch die beiden anderen multifunktionellen Aufgaben der Landwirtschaft und die Beschränkung der Direktzahlungen auf „bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe“ aus versorgungspolitischer Sicht suboptimal sein mögen: Gewiss macht auch Kleinvieh Mist, aber industrielle Grossbetriebe würden wohl mehr Fleisch produzieren als die ethologisch eher erwünschten Mutterkuhbetriebe – notabene mit dem gleichen oder weniger Mitteleinsatz, und

⁴⁰ Klaus A. Vallender/Petter Hettich, in Ehrenzeller et al (Anm.24), Rz. 36 zu Art. 104.

⁴¹ Zuteilung von Teilen der WTO-verbrieften Fleischeinfuhrkontingente an Verarbeiter von Schweizer Fleisch (Art. 48 Abs. 2bis LWG; vgl. Abschnitt IV.2.b.)

⁴² Hier nicht behandelt werden Ausnahmen bei strukturpolitischen Eingriffen, bei der Landnutzung, bei der Raumplanung, bei der steuerlichen Begünstigung von Bauernfamilien, und der unterschiedlichen Behandlung von Bauerngasthöfen, oder auch die unterschiedliche Behandlung zwischen einer Käserei und einer Metzgerei und anderen Gewerbetreibenden.

vielleicht auch ohne die Zwangsbeteiligung an „kollektiven Massnahmen“ (beispielsweise durch Pflichtbeiträge an die Überschussverwertung). Auch die Hochstammbeiträge sind zwar landschaftspflegerisch und für die Förderung der Biodiversität sehr sinnvoll, nur produzieren sie auf der gleichen Fläche weniger Obst zu höheren Kosten.

Bis hierher sind wir also in einem Feld von Wechselwirkungen und einer Interessenabwägung zwischen verschiedenen Politzielen. Echte Zielkonflikte auf Verfassungsebene sind kaum auszumachen. Wie zu zeigen sein wird, sind gewisse Regulierungen teuer und ineffizient. Sie schwächen nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sondern beeinträchtigen auch die Zielerreichung anderer Sektorpolitiken. Der versorgungspolitische Auftrag der Landwirtschaft kann deshalb die agrarpolitischen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht rechtfertigen. Die mehrheitlich akzeptierten Effizienzverluste verteuern im Gegenteil nicht nur die Lebensmittel, sie bewirken sogar eine Schmälerung der daraus für die Schweiz resultierenden Ernährungssicherheit.

Auch finanzpolitisch stellt sich nicht die Frage nach dem Ziel sondern nach den zur Umsetzung eingesetzten Mitteln: Wie viel darf die Multifunktionalität kosten, deren Finanzierung ja von anderen Wirtschaftszweigen erbracht werden muss? Ähnliches gilt auch in Bezug auf das WTO-Recht, wo die Analyse entlang der Unterstützungsformen verläuft: Genügen die agrarpolitischen Massnahmen, welche zur sogenannten „Green Box“ gehören und unbeschränkt eingesetzt werden können, oder sind dazu auch (WTO-rechtlich eingeschränkte) Preisstützungen und der Grenzschutz, oder gar die verpönten Exportsubventionen notwendig?

b. Gesetzesebene

Unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene sind es die verschiedenen Etappen der Agrarreform, bei welchen die versorgungspolitische Bedeutung der Agrarpolitik beurteilt werden kann. Das geltende Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1, AS 1998 3033) setzt den verfassungsrechtlichen Auftrag innerhalb der durch das WTO-Regelwerk gesetzten Grenzen um.

Hier soll nicht das ganze LwG durchleuchtet werden. Hingegen ist im Folgenden auf die *Agrarpolitik 2014-17* einzugehen, die mit Bundesbeschluss vom 22. März 2013 verabschiedet wurde, aber auf Verordnungsebene noch präzisiert werden muss. Sie führt die in ihren Grundzügen und Zielen unbestrittene Agrarpolitik weiter.⁴³ Die hohe finanzielle Unterstützung (13,83 Milliarden Franken über 4 Jahre) fand dabei wenig politische und mediatische Beachtung. Hingegen warf besonders der bundesrätliche Vorschlag zur Abschaffung der Tierprämien grosse Wellen, vor allem unter Agrarpolitikern. Diese Abschaffung wurde schliesslich (unter Referendumsdrohungen) akzeptiert. Hingegen wurde der Inland-Wettbewerb bei der Milchmarktordnung und der Fleischimportkontingent-Zuteilung vom Parlament wieder eingeschränkt. Aus versorgungspolitischer Sicht fallen zwei andere Neuerungen auf, nämlich die vom Parlament verlangte Verankerung der *Ernährungssouveränität* im Gesetz, und die Einführung von *Versorgungssicherheitsbeiträgen*.

aa. Ernährungssouveränität

⁴³ Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014-2017, BBl 2012 2075).

Wie bereits im zweiten Abschnitt geschildert wurde, wird das in der UNO verbriefte *Recht auf Nahrung* von Bundesrat und Parlament (mit unterschiedlichen Begründungen) vorerst als Recht auf eine eigenständige Agrarpolitik verstanden. Die bundesrätlichen Stellungnahmen zu einzelnen Vorstössen und die parlamentarischen Debatten belegen, dass die Schweiz diesen Begriff allenfalls auch als Grundlage für Internationale Zusammenarbeit versteht, nicht aber als Verpflichtung zur Unterlassung schädlicher Auswirkungen von einzelnen Massnahmen auf Dritte versteht.

Im Vorlauf zur Agrarpolitik 2014-17 verlangten zahlreiche parlamentarische Vorstösse eine weitere Konkretisierung dieses Rechts, namentlich mittels einer Sicherung der Selbstversorgung⁴⁴ und mit einer Gesetzesrevision zur Anerkennung der *Ernährungssouveränität*.⁴⁵ Der erste Vorstoss wurde vom Bundesrat mit Hinweis auf einen konstanten Bruttoselbstversorgungsgrad von rund 60% als erfüllt bezeichnet. Der Bundesrat akzeptierte jedoch den Vorschlag der vorberatenden parlamentarischen Kommission (WAK-N) zur Verankerung des Begriffs im LWG. Unter Vorbehalt des Völkerrechts stellte er diesen in den Zusammenhang mit dem Hauptziel der Nahrungsmittelproduktion, nämlich der „langfristigen Befriedigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produkten“.⁴⁶ Der vom Parlament verabschiedete neue Artikel 2 Absatz 4 LwG wirkt allerdings etwas wie ein Fremdkörper und entbehrt zudem jeglicher Definition oder Konkretisierung:

„Sie [die Massnahmen des Bundes] orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumenten und Konsumentinnen nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten.“

Was bedeutet denn diese *Ernährungssouveränität*? Den Begriff geprägt hat die erste global organisierte landwirtschaftliche Selbsthilfeorganisation *Vía Campesina*. Im Kampf gegen die Liberalisierungstendenzen in der WTO erweiterte sie bereits 1996 das Recht auf Nahrung. Sie forderte anstelle der Agrarindustrialisierung eine nachhaltige Produktion zu kostendeckenden Preisen durch Bauernfamilien, in genügender Quantität aber ohne Überschüsse im Inland, mit Schutz gegen Tiefpreisimporte, und mit einem Verbot aller direkten und indirekten Exportbeiträge.⁴⁷ In der Schweiz verstehen darunter sowohl bäuerliche Mainstreamorganisationen⁴⁸ als auch politische Parteien von der Grünen Partei⁴⁹ bis zur SVP eine Art agrarpolitische Selbstbestimmung und eine „möglichst autarke Versorgung der Bevölkerung mit einheimischen Lebensmitteln“ – allerdings mit weit auseinanderliegenden

⁴⁴ 08.3194 Mo von Siebenthal, Sicherung der Selbstversorgung unserer Bevölkerung über die Agrarpolitik 2015, 20. März 2008.

⁴⁵ 08.457 Pa.Iv. Bourgeois, Ernährungssouveränität, 29. September 2008.

⁴⁶ „Für den Bundesrat bedeutet Ernährungssouveränität das Recht aller Völker, Länder und Ländergruppen, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren beziehungsweise die Selbstbestimmung bezüglich Art und Weise, wie Nahrungsmittel produziert werden, und das Recht der Versorgung mit eigenen Nahrungsmitteln, soweit dem nicht völkerrechtliche Vereinbarungen entgegenstehen.“ 12.021 Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012, BBl 2011-2214 2075, S. 2160f.

⁴⁷ *Annette Aurélie Desmarais*, *La Vía Campesina, Globalization and the Power of Peasants*, Halifax, London und Ann Arbor/MI 2007, S. 34f.

⁴⁸ Vgl. *Schweizerischer Bauernverband*, *Ausblick 2014-2017 und die Ernährungssouveränität*. Positionspapier vom 20. Juli 2011, mit der Forderung nach einer deutlichen Erhöhung des „sehr tiefen“ Selbstversorgungsgrades und einer „Aufnahme dieses Grundsatzes im Landwirtschaftsgesetz“ als ersten, unerlässlichen Schritt: „Die Konkretisierung dieses Grundsatzes ist ein langwieriges Unterfangen, das konstanter Anpassungen bedarf. Das Landwirtschaftsgesetz umfasst bereits Artikel, welche in die Richtung dieses Grundsatzes gehen. Gewisse Artikel müssen aber ergänzt und neue Artikel geschaffen werden.“

⁴⁹ 08.3260 Motion Lang vom 28.05.08 „Ernährungssouveränität bei Grundnahrungsmitteln“.

Vorstellungen bezüglich der Ausformulierung. Bäuerliche Alternativorganisationen lehnten die Einführung des Begriffs ab.⁵⁰

Von den Schweizer Juristen hat sich vor allem Roland Norer mit dem Begriff auseinandergesetzt.⁵¹ In seiner Untersuchung vermittelt er zunächst einen Überblick über die Entstehungsgeschichte, die reiche Sekundärliteratur und einige verfassungs- und europarechtliche Annäherungen. Für Norer ist Ernährungssouveränität ein auf einer fundamentalen Liberalisierungskritik aufbauender politischer Begriff ohne rechtswissenschaftliches Fundament. Er fragt deshalb vorsorglich, ob Ernährungssouveränität mit einer einmaligen Verwendung ohne Legaldefinition im LwG „hinreichend klar umrissen und abgrenzbar ist, um als tauglicher Rechtsbegriff zu reüssieren.“ Nach dem Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zur Agrarpolitik 2014-17 kam er zum Schluss, dass die Diskussion um die Ernährungssouveränität als „Tanz um das ‚Wort für alle Fälle‘“ entlarvt wurde, und bezweifelte dass damit für die Schweizer Landwirtschaft ein Mehrwert verbunden sein wird.⁵²

Diese Untersuchung kommt auch aus welthandelsrechtlichen Gründen zur gleichen Auffassung. Weder in der bundesrätlichen Botschaft noch in den parlamentarischen Beratungen wurde zur Umsetzung eine Verletzung von WTO-Recht verlangt; auch sind damit keine Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit verbunden oder abzusehen. Bei der Umsetzung sollen weder der maximal zulässige Grenzschutz noch die Preisstützungen über die WTO-Limiten erhöht werden. In ihrer nun gesetzlich verankerten Definition bewirkt die Ernährungssouveränität somit keine systemischen oder gar den Verfassungsauftrag tangierende Änderungen. Zudem setzt das Gebot der Inländerbehandlung (Art. III GATT) einer staatlich regulierten Bevorzugung einheimischer Nahrungsmittel nach der Verankerung der Ernährungssouveränität im Landesrecht eher noch engere Grenzen. Unter diesem Blickwinkel erscheint die WTO als Bremse gegen exzessives Gärtchen-Denken.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob unter den gegebenen handelsrechtlichen Bedingungen ein höherer Selbstversorgungsgrad überhaupt möglich ist. Kann beispielsweise die vom Bauernverband geforderte Ausweitung der Futtermittelproduktion selbst mit dem vom Parlament dafür verlangten zusätzlichen Subventionen erreicht werden? Ist dies angesichts der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit versorgungspolitisch zielführend? Darauf ist im folgenden Abschnitt auch WTO-rechtlich einzugehen.

ba. Versorgungssicherheitsbeiträge

In der Agrarpolitik 2014-2017 werden die bisherigen Tierbeiträge – ein heissumstrittenes Thema – aufgehoben. „Zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln“ sollen sie durch *Versorgungssicherheitsbeiträge* als neues Instrument zur optimalen Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials ersetzt werden.⁵³

⁵⁰ Z.B. Stellungnahme der *Agrarallianz* zuhanden der WAK-Nationalrat vom Mai und Juni 2012 (www.agrarallianz.ch eingesehen am 27. Dezember 2012): „Der Begriff „Ernährungssouveränität“ gehört nicht ins LwG. Wichtiger ist, die Handelsbeziehungen zu Ländern des Südens fairer zu gestalten und an der Qualitätsstrategie zu arbeiten.“

⁵¹ *Roland Norer*, Ernährungssouveränität - vom politischen Modewort zum Rechtsbegriff? *Blätter für Agrarrecht* 1/2011, SS. 13-33.

⁵² *Roland Norer* (Anm. 51), SS.17, 25 und 33

⁵³ In der bundesrätlichen Botschaft steht dazu: „Mit spezifischen Versorgungssicherheitsbeiträgen soll eine optimale Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials sichergestellt werden.“ (S. 2151) „Dies ist wichtig, um die sichere Versorgung der Bevölkerung bei mittel- und langfristigen Versorgungsengpässen gewährleisten zu können. Die Erhaltung der Produktionskapazität (Boden, Knowhow, Kapital) soll durch eine Produktion in

Wie sinnvoll ist diese Ablösung? Da der Erhöhung der Selbstversorgung enge Grenzen gesetzt sind kann bezweifelt werden, dass diese neuen Direktzahlungen den verfassungsmässig geforderten und wie auch immer definierten Beitrag der Inlandproduktion an die Ernährungssicherheit zu erhöhen vermögen. Diese mit dem neuen Artikel 72 Absatz 1 eingeführte Art der Landwirtschaftsförderung stellt einen Rückschritt in der Agrarreform dar, jedenfalls nach Auffassung der „Vision Landwirtschaft“:

So kann auch der gestrige Erfolg nicht darüber hinwegtäuschen, dass ab 2014 weiterhin rund die Hälfte der Gelder noch nicht leistungsorientiert ausgerichtet werden, sondern unter dem Deckmantel der „Versorgungssicherheit“ pauschal im Sinne einer Einkommenssicherung verteilt werden. Damit bleiben Fehlanreize bestehen, welche die Wirtschaftlichkeit, die Nachhaltigkeit und die Wertschöpfung der Landwirtschaft mittelfristig schmälern.⁵⁴

WTO-rechtlich müssten diese neuen Direktzahlungen der (mengenmässig beschränkten) Preisstützung zugeordnet werden („Amber Box“). Die damit ohne Gegenleistung bewirkte zusätzliche Einkommenssicherung lässt kaum eine andere Interpretation zu. Dennoch wird die Schweiz vielleicht auch diese neue Form der Direktzahlungen unter der (umfangmässig unbegrenzten) internen Stützung notifizieren („Green Box“), obwohl der Bundesrat diesbezüglich Bedenken geäussert hatte.⁵⁵ Weil jedoch die Schweiz heute (wie viele andere Länder) Preisstützungen weit unter ihrem Verpflichtungs-Maximum praktiziert wird eine solche „Falsch-Notifikation“ keine direkten Konsequenzen zeitigen.⁵⁶ Eine Neubeurteilung wäre erst dann notwendig, wenn in der WTO neue, wesentlich tiefere Limiten vereinbart würden.

3. Aussenwirtschaftspolitik

Vereinfachend ausgedrückt bezweckt die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik mehr Wohlfahrt mittels möglichst offener Grenzen für Güter und Dienstleistungen.⁵⁷ Wird mit einer solchen liberalen Politik auch die nationale Ernährungssicherheit erhöht? Grundsätzlich bewirken offenere Grenzen mehr Versorgungssicherheit – aber nur wenn diese Grenzöffnungen vertraglich gesichert sind. Nun tut sich erstens die bilaterale Handelsdiplomatie bekanntlich schwer damit, die Versorgung aus dem Ausland durch Freihandelsabkommen gerade auch für Agrarprodukte zu sichern. Zweitens hat das multilaterale Regelwerk die Agrarhandelsliberalisierung zwar in kleinen Schritten vorangetrieben – aber nur bei den Einfuhren. Die schwachen Regeln für die besonders bei Versorgungsengpässen häufigen Ausfuhrbeschränkungen sind nie verschärft worden: Die einschlägige handelsrechtliche Bestimmung ist der seit 1947 unveränderte GATT-Artikel XI:2. Auch in der Doha-„Entwicklungsrunde“ der WTO war das Thema tabu. Die stets auf mehr Marktzugang für ihre Ausfuhren bedachten Agrarexporteure sahen zwar ein, dass sie durch Exportverbote die Versorgungssicherheit ihrer Abnehmer beeinträchtigten. Dennoch waren sie nie bereit, mehr als den bestehenden Konsultationsmechanismus zu verfeinern. Damit, und mit dem Scheitern der Doha-Runde, wird klar dass sich derzeit kein Konsens abzeichnet, um den handelsrechtlichen Spielraum zugunsten einer global besseren

der heutigen Grössenordnung sichergestellt werden, mit der die natürlichen Ressourcen möglichst optimal genutzt werden.“ (S. 2209)

⁵⁴ Stellungnahme vom 12. Dezember 2012 zur Behandlung der neuen Direktzahlungsform im Ständerat. Eingesehen am 15. Februar 2013 auf

http://www.visionlandwirtschaft.ch/landwirtschaft/agrarpolitik/schweiz/reformpolitik_staenderat.html

⁵⁵ Koppelung an eine Mindestproduktion gemessen am Tierbesatz und der daraus resultierenden produktionslenkenden Wirkung (Botschaft S.2322).

⁵⁶ Zudem wird die Gesamtstützung mittels der Preisdifferenz Inland-Ausland berechnet und beinhaltet somit bereits die Direktzahlungseffekte.

⁵⁷ *Giovanni Biaggini*, in Daniel Thürer et al. (Anm. 39), Rz 2 zu § 49.

Ernährungssicherheit einzuschränken. Die auf Rohstoffeinfuhren angewiesene Schweiz kann zwar für sich in Anspruch nehmen, Ausfuhrbeschränkungen seit eh und je abgelehnt zu haben. Die handelsrechtlich weiterhin ungesicherten Versorgungsperspektiven dienen deshalb als legitime Basis für die Aufrechterhaltung nicht nur der schweizerischen Pflichtlager, sondern sogar einer wettbewerbsmässig unterdurchschnittlichen Inlandproduktion. Zumindest die Aufrechterhaltung des Produktionspotenzials – einschliesslich einer gut ausgebildeten Bauernschaft und einer grösstmöglichen landwirtschaftlichen Nutzfläche – kann mit Fug und Recht als versorgungspolitisch sinnvoll betrachtet werden. Dieses Argument liefert auch eine sachgerechte Diskussionsbasis aus einer Perspektive des Klimawandels und der damit verbundenen versorgungspolitischen Unsicherheiten, allerdings in vergleichbarem Masse für die Inlandproduktion und den Importhandel. Mit welchen Mitteln, in welchem Ausmass, und mit welchen allfälligen Kollateralschäden ist eine andere Frage.

4. Entwicklungspolitik

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit hat auch einen gewissen versorgungspolitischen Stellenwert: Ernährungssicherheit hat eine lokale, aber auch eine globale Dimension, die beide mit internationaler Zusammenarbeit anzugehen sind.⁵⁸

Wie bei anderen Sektorpolitiken muss auch hier festgestellt werden, dass der Schweizer Entwicklungspolitik Grenzen gesetzt sind, namentlich in Bezug auf den Absatz landwirtschaftlicher Güter aus wettbewerbsfähigen Entwicklungsländern, deren Versorgungssicherheit von Agrarausfuhren abhängig ist, ähnlich wie die Schweizer Ernährungssicherheit auch durch Exporte finanziert werden muss. Zwar sind seit 2009 alle Einfuhren aus den ärmsten Entwicklungsländern grundsätzlich zoll- und kontingentsfrei, allerdings mit einer Schutzklausel welche es dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) oder sogar dem BLW erlaubt, bei einer erheblichen Marktbeeinträchtigung diese Importfreiheit jederzeit auszusetzen. Die Einfuhren aus diesen Ländern sind allerdings seither kaum angestiegen, unter anderen Gründen weil besonders für Agrarprodukte europaweit strenge gesundheitspolitische Auflagen und auch private Produktstandards bestehen, welche die meisten Produkte aus diesen Ländern nicht erfüllen.⁵⁹

Wie hat es die Schweiz also mit dem im Abschnitt II.1 beschriebenen *Recht auf Nahrung*? Sie unterstützt zwar Bemühungen zu einer guten Regierungsführung und zur nachhaltigen Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen auch in ihren Handelsverträgen, und sie anerkennt das völkerrechtliche Prinzip des *primum non nocere* :

Die Schweiz versucht aber bei Verhandlungen weiterhin, Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsklauseln einzubauen, entweder in einer Präambel, die einer formellen politischen Verpflichtung entspricht, oder in einem Artikel zu den Zielen des Vertrags. Die Schweiz will dabei namentlich die Grundsätze bekräftigen, die in den relevanten Instrumenten der UNO oder den grundlegenden Übereinkommen der ILO festgeschrieben sind. Zudem achtet sie darauf, dass die von der Schweiz abgeschlossenen Verträge keinen Schaden anrichten und keine Bestimmungen enthalten, welche die bestehenden internationalen Verpflichtungen in den Bereichen Soziales, Umwelt und Menschenrechte in Frage stellen.⁶⁰

⁵⁸ *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)*, Was die Schweiz bewirkt. Die internationale Zusammenarbeit der DEZA 2006–2010, Bern 2011. Zur Schweizer Spitzenleistung im internationalen Vergleich bei der bilateralen Hilfe im Landwirtschaftssektor siehe S. 23f.

⁵⁹ *Christian Häberli*, Market Access in Switzerland and in the European Union for Agricultural Products from Least Developed Countries, NCCR Working Paper 2008/5 (Bern, Juli 2008).

⁶⁰ Bericht des Bundesrates zur Umsetzung der Konditionalität in der Aussenpolitik (in Erfüllung des Postulats Leuthard 02.3591 vom 3. Oktober 2002) vom 25. August 2010, BBl 2011-2643, S. 21.

Bei der Abschreibung des Postulats Leuthard, welches den Anlass zu dieser Feststellung gegeben hatte gab der Bundesrat dann zu, dass

„die Konditionalität nicht einheitlich und systematisch umgesetzt werden kann, dass sie aber vom Grundsatz her ein grundlegendes Element unserer Aussenpolitik bleibt. Die Schweiz muss dabei einen koordinierten, kohärenten und komplementären Ansatz verfolgen, damit sie ihre Aussenpolitik wirksam und glaubwürdig umsetzen kann.“⁶¹

Abgesehen davon, dass solche Stellungnahmen eher Absichtserklärungen als Verpflichtungen darstellen, bleibt ein schaler Geschmack von Einseitigkeit. Dass die (WTO-rechtlich abgesicherten) Schweizer Agrarsubventionen das Recht auf Nahrung in Entwicklungsländern schmälern können wird praktisch vom ganzen Politspektrum grosszügig ignoriert. Ein Teil der öffentlichen Meinung scheint sogar der Meinung zu sein, dass Agrarhandel den Hunger in Entwicklungsländern fördert. Die Präsidentin des Nationalrates für das Jahr 2013 argumentierte einst, dass die Einfuhren von Kartoffeln aus Ägypten das Recht auf Nahrung Ägyptens tangierten und deshalb gestoppt werden müssten, obwohl auf expliziten Wunsch von Ägypten ein kleines Importkontingent im entsprechenden Freihandelsabkommen vereinbart wurde.⁶² Dass ägyptische Landwirte durch ein Lieferverbot Einkommensverluste erleiden könnten wurde in der Debatte ausser Acht gelassen.

Die Schweizer Entwicklungspolitik versteht ihre bilateralen Programme zur Ernährungssicherheit in anderen Ländern als autonome, grundsätzlich freiwillige Massnahmen, ergänzt durch einige unter Gebern vereinbarte Mittelzusagen in verschiedenen internationalen Organisationen. Zu nennen sind hier insbesondere das Welternährungsprogramm (WFP) und das Nahrungsmittelhilfeabkommen, welches im Rahmen des Internationalen Getreiderates abgeschlossen und 2012 erneuert wurde.⁶³ In beiden Fällen handelt es sich um Mindestzusagen welche aus den Mitteln der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit gespeist und natürlich auch erhöht werden können. Darüber hinaus gibt es jedoch keine die Schweiz verpflichtenden Abkommen, auch keine Vereinbarungen mit welchen die Schweizer Pflichtlager einen Beitrag zur globalen Versorgungspolitik leisten könnten. Interessanterweise ist dies bei der *Energiesicherheit* seit vielen Jahren der Fall: In der Internationalen Energieagentur (IEA) verpflichten sich die Mitgliedländer zu einer gemeinsamen Datenerfassung sowie zur mindestens teilweisen Freigabe von Reserven im Krisenfall.⁶⁴

Die Anerkennung einer allgemeinen Handlungsverpflichtung zur Erfüllung eines universalen, kollektiven Grundrechts auf Nahrung scheint in weiter Ferne zu liegen. Noch weniger normative Wirkung kann wohl die sogenannte „Dritte Generation“ von Menschenrechten entfalten, etwa ein *Recht auf Entwicklung* (oder auf Frieden, oder auf Umwelt).⁶⁵ Die Schweiz kann im Gegenteil ihre agrarpolitischen Massnahmen mit ihren WTO-verbrieften Rechten legitimieren, unbeschadet deren Auswirkungen im Ausland. Leider besteht zurzeit wenig Interesse, der völkerrechtlichen Fragmentierung mit besseren Handels- und Investitionsregeln Abhilfe zu leisten. Ob etwa eine WTO-Klage gegen die indirekte Bevorzugung der

⁶¹ Anm. 60, S. 1.

⁶² *Amtliches Bulletin - Nationalrat* 11.5044 - 07.03.11-14h30 Fragestunde. Frage Graf Maya. Kartoffelimport aus Ägypten tangiert Recht auf Nahrung.

⁶³ Von der Schweiz unterzeichnet am 10.10.2012 (Pressemitteilung BLW/DEZA vom 11. Oktober 2012), bisher veröffentlicht nur im *Journal officiel de l'Union européenne* vom 30. November 2012 (L 330/2).

⁶⁴ Übereinkommen vom 18. November 1974 über ein Internationales Energieprogramm (SR 0.730.1 AS 1976 623).

⁶⁵ *Christian Tomuschat, Human Rights, Oxford 2008, S. 54.*

Inlandproduktion durch einzelne dieser Massnahmen Erfolg hätte – und unter Berufung auf den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht – muss an dieser Stelle offengelassen werden.

Auch in diesem Zusammenhang von Bedeutung, im humanitären Völkerrecht aber auch in der WTO-Streitschlichtung, ist der Grundsatz von Treu und Glauben.⁶⁶ Schon deshalb ist eine grösstmögliche Regel- und Anwendungskohärenz auf internationaler Ebene anzustreben.⁶⁷ Dies gilt zweitens auch in Bezug auf die nationalen Sektorpolitiken, besonders wenn wie in dieser Studie aufgezeigt plausible Alternativen existieren. Auf einer „diagonalen“ Ebene schliesslich muss auch in Bezug auf Formen der Agrarstützung Vorsicht gelten, welche nicht unter die *lex specialis*-Bestimmungen des WTO-Agrarabkommens fallen, sondern unter das grundsätzliche Subventionsverbot im WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen.⁶⁸

V. Schlussfolgerungen

Schweizer Verfassungsrecht basiert auf dem „Axiom der Widerspruchslosigkeit der Rechtsordnung.“⁶⁹

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass die einzelnen verfassungsrechtlichen Zielsetzungen nicht im Widerspruch zueinander stehen und insbesondere den versorgungspolitischen Auftrag des Bundes nicht verunmöglichen. Das gilt auch für die noch bestehenden Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit. Der Konflikt besteht aber auf der Umsetzungsebene. Der mögliche Beitrag der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik an die Landesversorgung wird durch die agrarpolitischen Prioritäten eingeschränkt. Sogar kontraproduktiv ist die Versorgungspolitik, wenn sie wie beim Zucker lediglich agrarpolitische Ziele fördert. Sind einer besseren nationalen Ernährungssicherheit im Sinne von Artikel 102 BV angesichts des hohen politischen Stellenwerts der Landwirtschaft (nicht nur in der Schweiz) unverrückbare Grenzen gesetzt?

Der folgende Optimierungsansatz könnte als Diskussionsgrundlage dienen. Er gründet vornehmlich auf dem Prinzipien einer klaren Zuordnung von Mittel und Zweck, und der Subsidiarität und Zweckmässigkeit auch von verfassungsrechtlich gestützten Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit.

1. Die Aussenwirtschaftspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit sollten sich noch vermehrt mit den versorgungspolitischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Das in der UNO vereinbarte und von der Schweiz anerkannte *Recht auf Nahrung* beinhaltet eine Verpflichtung zur Schadensvermeidung nationaler Politiken. Besonders solange die WTO Agrardumping erlaubt, sollten die ausfuhrwirksamen Schweizer Förderungsinstrumente auf ihre ernährungspolitischen Auswirkungen weltweit und besonders in

⁶⁶ Marion Panizzon, *Good Faith in the Jurisprudence of the WTO*, Oxford and Portland 2006, S. 49f.

⁶⁷ Zur Kohärenz zwischen internationalen Handels- und anderen Völkerrechtsbestimmungen cf. *Thomas Cottier/Matthias Oesch*, *Relationship between the WTO and Other Areas of Public International Law*, in *International Trade Regulation*, London 2005, SS. 513-542.

⁶⁸ Zur Anwendung des WTO-SCM-Abkommens *Matthias Oesch*, *Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer*, ZSR 131 (2012) I Heft 3, S. 258.

⁶⁹ Dazu grundlegend *Yvo Hangartner* in *Ehrenzeller et al.* (Anm.24), Rz. 24-29. Dieses Axiom wird allerdings von einem Teil der Literatur als eine „breitest mögliche Widerspruchslosigkeit“ verstanden. Vgl. dazu *Matthias Oesch* (Anm.24, S. 194), der unter Verweis auf zahlreiche Autoren und Bundesgerichtsentscheide bei Normenkollisionen die Herstellung einer „praktischen Konkordanz“ mithilfe des Verhältnismässigkeitsprinzips einfordert.

Entwicklungsländern überprüft werden. Dies gilt übrigens nicht nur für die Handelspolitik und die Importförderung, sondern auch für die Bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsabkommen (ISA) mit ihrer Ausrichtung ausschliesslich auf den Investorenschutz.

2. Die Schweizer Landwirtschaftspolitik verdrängt, vor allem mit Grenzschutz und Preisstützungsmassnahmen, Agrareinfuhren und verteuert damit die Nahrungsmittel. Diese Verminderung der Ernährungssicherheit ist auch ökonomisch ineffizient. Die an multifunktionale Leistungen gebundenen Direktzahlungen sind demgegenüber auch versorgungspolitisch wünschbar, weil sie das Produktionspotenzial aufrechterhalten und damit auch Ausfuhrbeschränkungen anderer Länder abfedern können. Gerade eine isoliert auftretende Schweiz könnte sich ja im Krisenfall kaum auf Solidaritätslieferungen aus anderen Ländern verlassen.
3. Eine Schweizer Beteiligung an internationalen Massnahmen, beispielsweise an einer virtuellen Zusammenlegung von staatlichen Pflichtlagern zumindest im europäischen Raum, sollte geprüft werden. Die genannten Beispiele aus Ostasien (APTERR) und die Absprachen bei der Lagerbewirtschaftung von Erdölreserven in der IEA mögen hier den Weg weisen.
4. Die Versorgungssicherheit wird heute von den Konsumenten bezahlt. Der staatliche Eingriff beschränkt sich im Wesentlichen auf die Zwangsmitgliedschaft der Importeure zur Organisation der Pflichtlager sowie einige Subventionen und Kreditgarantien. Nun kann argumentiert werden, dass Ernährungssicherheit ein öffentliches Gut ist. Die Erfahrungen der beiden Weltkriege in der Schweiz haben dies bestätigt. Aus Steuergeldern bezahlte Pflichtlagerkosten würden diese Staatsaufgabe auch ohne Lebensmittelrationierung – welche heute nur noch als *ultima ratio* vorgesehen ist – besser erfüllen. Gleichzeitig könnten dadurch die heutigen versorgungspolitischen Systemmängel behoben werden (überdurchschnittliche Kosten für Zucker, Nichtbefreiung der ärmsten Entwicklungsländer von diesen Grenzabgaben, Beteiligung der Inlandproduktion).
5. Die 1998 mit dem Landwirtschaftsgesetz begonnene Agrarreform muss auch aus einer versorgungspolitischen Perspektive konsequent weitergeführt werden. Die neuen Direktzahlungen für Versorgungssicherheit sind dabei nicht zielführend. Abstand zu nehmen ist ausserdem und unbedingt auf Überschussverwertung mittels Ausfuhren speziell in Entwicklungsländer, beispielsweise durch vom Bund gestützte „kollektive Massnahmen“ für Butter. Vielleicht bietet die eingeleitete Totalrevision des LvG eine Gelegenheit, die von der Agrarpolitik 2014-2017 auch versorgungspolitisch verpasste Chance nachzuholen.