

Ernährungssicherheit in der Schweiz

CHRISTIAN HÄBERLI¹

Inhaltsübersicht

I. Ausgangslage und Fragestellung	145
II. Internationales Regelwerk	148
A. Recht auf Nahrung in den UNO-Konventionen	148
B. Welthandelsorganisation (WTO)	149
C. Internationale Pflichtlager?	150
III. Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht mit sektorpolitischen Einschränkungsmöglichkeiten	152
IV. Sektorpolitische Umsetzung	155
A. Versorgungspolitik	155
B. Agrarpolitik	159
1. Ernährungssouveränität	161
2. Versorgungssicherheitsbeiträge	164
3. Neue Volksinitiativen	166
C. Aussenwirtschaftspolitik	169
D. Entwicklungspolitik	170
V. Schlussfolgerungen	172
A. Versorgungspolitik	173
B. Agrarpolitik	174
C. Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik	175

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 auf-

¹ Dieses Kapitel ist eine stark überarbeitete Version des Artikels vom gleichen Autor «Rechtliche Grundlagen für die Ernährungssicherheit in der Schweiz», BIAR 3/2013, S. 181-202.

Die Arbeiten für diesen Artikel wurden vom Schweizerischen Nationalfonds mit einem Mandat des NCCR Trade Regulation ermöglicht, dem Kompetenzzentrum zur internationalen Handelsregulierung im World Trade Institute (WTI) an der Universität Bern.

geführt. Das Schweizer Parlament hat im Jahr 2013 darüber hinaus den Grundsatz der *Ernährungssouveränität* im Landwirtschaftsgesetz verankert.²

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 zur Ernährung: Inlandproduktion und Einfuhr. Eine zusätzliche Option ist die Bildung von Nahrungsmittelreserven zur Überbrückung von Versorgungsengpässen.

Die Schweiz benützt und fördert alle drei Möglichkeiten zu ihrer Ernährungssicherheit, im Wesentlichen mit vier Politiken: Versorgungs-, Aussenwirtschafts-, Agrar- und Entwicklungspolitik. Sie tut dies mit augenscheinlichem Erfolg:

- Produktion: Der Selbstversorgungsgrad stieg zwischen 2000/02 und 2008/10 um 11 % auf 72 %. 2010 lag der Inlandanteil bei tierischen Produkten bei 101 %, für pflanzliche Produkte stieg er 2011 auf 48 %.³
- Handel: Die Nahrungsmittel-Einfuhren stiegen in dieser Periode um 34 %, die Ausfuhren sogar um 123 %, wenn auch auf tieferem Niveau.
- Versorgung: Bei Störungen sollen die Schweizer Pflichtlager während rund sechs Monaten die Inlandnachfrage sichern.

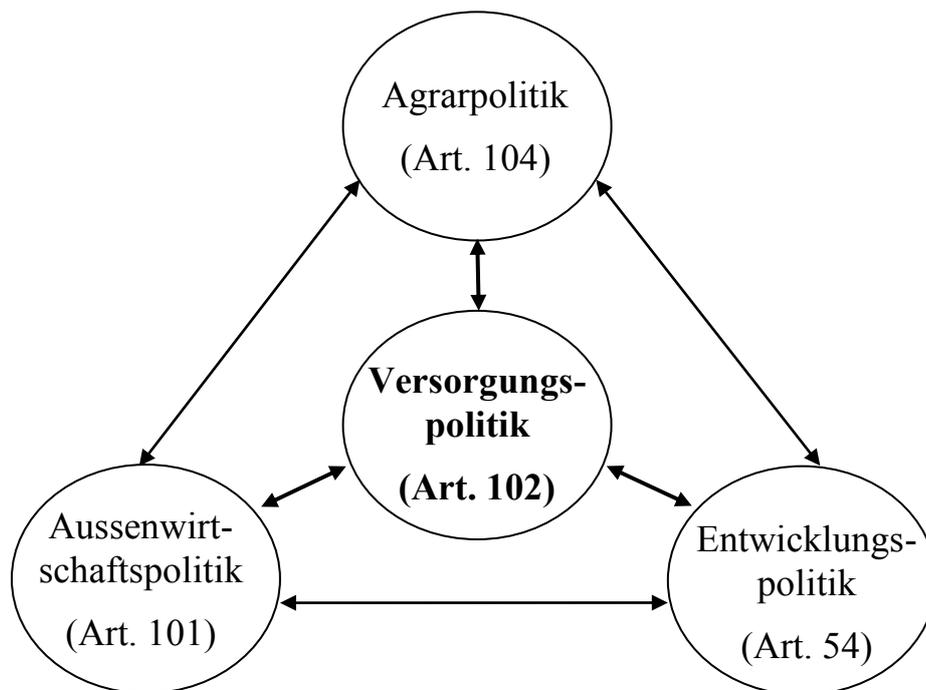
Die Optimierung und die Abstimmung unter den verschiedenen Sektorpolitiken, welche unter Berücksichtigung der internationalen Rahmenbedingungen eine grösstmögliche Ernährungssicherheit herbeiführen, gehört zu den Kernaufgaben jedes Staates. Die hier zentrale Versorgungspolitik wird von der Agrar-, der Aussenwirtschafts- und der Entwicklungspolitik mitbestimmt (Fig 1). Natürlich sind auch letztere Politiken nicht ohne Wechselwirkungen zueinander. Darauf kann hier nicht eingegangen werden, auch nicht auf die Umwelt- und auf die Raumpolitik oder auf die ebenfalls

² Zur hier verwendeten 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 unterscheiden ist die *Sicherheit der Nahrungsmittel* (food safety) als Aufgabe der Gesundheitspolitik. Auf die *Ernährungssouveränität* wird weiter unten eingegangen.

³ Inlandproduktion zu Produzentenpreisen, Einfuhr zu Preisen der Handelsstatistik (franko Grenze unverzollt) berechnet; Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Agrarbericht 2012, Bern 2012, S. 15-17 und Anhang, Tabelle 14, sowie Agrarbericht 2013, Bern 2013, S. 17.

verfassungsrechtlich abgestützten Sektorpolitiken Wasser, Wald, Natur- und Heimatschutz (Art. 73-78 BV). Ernährungspolitische Beziehungsfelder und Arbitragen gibt es auch hier. Aus einer internationalen Perspektive besteht da jedoch weniger Abstimmungsbedarf.

Fig. 1: Sektorpolitische Wechselwirkungen aus einer versorgungspolitischen Perspektive



Wie zu zeigen sein wird ist die Umsetzung der genannten Sektorpolitiken in der Praxis nicht immer kohärent, geschweige denn konfliktfrei. Das Gebot der praktischen Konkordanz im Verfassungsrecht kann auch hier keine konsequente Harmonie der Rechtsordnung bewirken. Es verpflichtet jedoch zu einem permanenten Streben nach Optimierung.

Das Kapitel II. beschreibt die internationalen rechtlichen und ökonomischen Parameter für die Schweizer Versorgungspolitik. Die derzeit geltenden verfassungsrechtlichen Grundlagen der einzelnen Sektorpolitiken werden im Kapitel III. auf ihre Beziehung zur Wirtschaftsfreiheit im Allgemeinen und speziell auf ihre Zweckmässigkeit hinsichtlich der Ernährungssicherheit untersucht. Im Hauptkapitel IV. sollen die Wechselwirkungen und die Konflikte bei der Umsetzung dargestellt und gewisse Optimierungsmöglichkeiten ausgelotet werden. Dabei stellen sich zahlrei-

che Fragen: Wie stark beschränken die multilateralen Handelsregeln eine autonome Agrar- und Versorgungspolitik? Erhöht eine offenere Aussenwirtschaft die Ernährungssicherheit? Welches Gewicht soll angesichts der zahlreichen Unabwägbarkeiten einerseits der Inlandproduktion und andererseits den Einfuhren beigemessen werden? Welche Nachteile ergeben sich aus der gegenwärtigen Finanzierung der Pflichtlager? Inwieweit sind die Neuerungen in der für die Jahre 2014-17 festgelegten Agrarpolitik versorgungspolitisch zielführend? Und schliesslich: Was ist von den anstehenden Volksinitiativen zu mehr Ernährungssicherheit zu halten? Das Schlusskapitel V. fasst diese Untersuchung zusammen und macht einige Vorschläge zur Minderung der sektorpolitischen Inkohärenzen und der festgestellten negativen Auswirkungen der Agrarpolitik auf die Schweizer und globale Ernährungssicherheit.

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 (A.) und das Wirtschaftsvölkerrecht der WTO (B.) begründen sowohl Rechte als auch Pflichten mit Auswirkungen auf die Schweizer Ernährungssicherheit. Sie sollen hier zusammen mit einer neuen Idee für international vernetzte Schweizer Pflichtlager dargestellt werden (C.).

A. Recht auf Nahrung in den UNO-Konventionen

Das schon in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948 festgelegte Grundrecht auf Nahrung wurde insbesondere im UNO-Sozialpakt präzisiert.⁴ 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». Art. 11(2) schreibt vor, dass «die Vertragsstaaten einzeln und im Wege internationa-

⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 16 December 1966, 933 UNTS 3.

ler 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.»

Das Recht auf Nahrung beinhaltet somit eine Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit über die freiwillig geleistete Entwicklungshilfe hinaus. Wie viel jedes Land beizutragen hat, wird im Gegensatz beispielsweise zu den Solidaritäts- und Kohäsionsmassnahmen in Europa oder dem interkantonalen Finanzausgleich in der Schweiz nirgends festgelegt. Kein internationales Abkommen verbietet es, das Recht auf Nahrung prioritär mit Inlandproduktion zu sichern. Hingegen verbietet nach meiner Ansicht der (als völkerrechtliche Verpflichtung dem Landesrecht übergeordnete) Sozialpakt, in Verbindung mit dem allgemeinen völkerrechtlichen Prinzip *primum non nocere* («zuerst einmal nicht schaden»), jede Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit in anderen Ländern.

B. Welthandelsorganisation (WTO)

In der WTO gilt Handelsliberalisierung als Mittel zum Zweck der Wohlförderung; dabei sollen die Probleme und Anliegen der Entwicklungsländer gebührend berücksichtigt werden.⁵ Das Landwirtschaftsabkommen⁶, welches die wichtigsten Handelsregeln mit Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit enthält, auferlegt den Industrieland-Mitgliedern gewisse Massnahmen zugunsten der Nahrungsmittel-Importeure unter den Entwicklungsland-Mitgliedern (Art. 16 Abs. 1). Wesentliche Marktöffnungen oder eine umfassende Regelung der Agrarsubventionen bleiben allerdings nach dem Scheitern der 2001 lancierten Doha-Runde weiterhin aus. Besonders versorgungspolitisch bleibt das heute geltende WTO-Recht ein Flickwerk.⁷

⁵ Präambel zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juli 1995 (SR 0.632.20, AS 1995 2117).

⁶ Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Anhang 1A.3 Übereinkommen über die Landwirtschaft (SR 0.632.20).

⁷ HÄBERLI, The WTO and food security: what's wrong with the rules?, in: Rayfuse/Weisfelt (Hrsg.), *The Challenge of Food Security*, Cheltenham (2012), S. 166.

Das verhängnisvollste Resultat dieser Fragmentierung zwischen Menschenrechten und dem Wirtschaftsvölkerrecht liegt wohl darin, dass viele Länder – auch die Schweiz – ihr WTO-verbrieftes Recht auf Ausfuhr- und Inlandssubventionen beibehalten haben. Damit können sie die Ernährungssicherheit insbesondere in armen Entwicklungsländern mit wenig Zollschutz und ohne grosse Agrarsubventionen weiterhin beeinträchtigen bzw. ihre eigenen Märkte vor unliebsamer Konkurrenz schützen – im Gegensatz zu ihrer im Sozialpakt festgelegten Verpflichtung, das obgenannte Recht auf Nahrung aller Menschen zu achten.⁸ Übrigens können auch die von verschiedenen Ländern praktizierten Ausfuhrbeschränkungen das Recht auf Nahrung anderer Länder und damit Völkerrecht verletzen.

Die Schweiz hält sich grundsätzlich an ihre WTO-Verpflichtungen beim Grenzschutz und den Inlandssubventionen; die in Kapitel IV.B.2 beschriebenen neuen Versorgungssicherheitsbeiträge erhöhen allerdings die Marktabschottung. Hingegen verletzt die Ausfuhrförderung in Einzelfällen (für überzähliges Lebewiehe, sogar auf Kantonsebene, und für Butter) die schweizerischen WTO-Verpflichtungen.⁹ Einzelne dieser Massnahmen sind zudem entwicklungspolitisch äusserst fragwürdig.

Ob die Schweiz ihre Sozialpakt-Verpflichtung verletzt, das Recht auf Nahrung auch von exportorientierten Entwicklungsländern zu achten, kann hier nicht weiter erörtert werden. Auch die Unterschiede zwischen UNO- und WTO-Recht werden hier nicht weiter behandelt.

C. Internationale Pflichtlager?

Die Idee ist bestechend: Versorgungsengpässe wegen Missernten und Lokalereignissen könnten durch eine «virtuelle» Zusammenlegung von staatlichen Nahrungsmittelreserven besser behoben werden, wenn benachbarte aber 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

⁸ HÄBERLI, God, the WTO – and Hunger, in: Nadakavukaren Scheffer (Hrsg.), *Poverty and the International Economic Law System: Duties to the Poor*, Cambridge (2013), S. 79.

⁹ HÄBERLI, Der Reformstau in der schweizerischen Agrarpolitik und seine internationalen Auswirkungen, *Die Volkswirtschaft* 4/2012, S. 27

die Produktionssicherheit verhängnisvolle extreme Preisvolatilität würde dadurch eingeschränkt, und Spekulation auf steigende Preise würde erschwert. Ein «Ausleihsystem» zwischen den Pflichtlagern würde zumindest die Preisvolatilität einschränken und lokale Katastrophen vermindern oder lindern.

Regionale Nahrungsmittellager werden derzeit v.a. vom UNO-Welt-ernährungsprogramm (WFP) zur rascheren Nutzung in Krisensituationen angelegt. Das einzige interstaatliche Beispiel einer «virtuellen» regionalen Lebensmittelreserve ist die ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR). Mit diesem am 7. Oktober 2011 unterzeichneten, aber noch kaum 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.

Die grössten Durchführungsprobleme liegen natürlich bei der Ausformulierung der Bedingungen, unter welchen ein Land auf rasche und genügende Lieferungen aus den Pflichtlagern eines anderen Vertragsstaates Anrecht hat. Die Schweizer Pflichtlager wurden übrigens 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).

Interessanterweise gibt es bei der Energiesicherheit seit vielen Jahren solche Absprachen: In der Internationalen Energieagentur (IEA) verpflichten sich die Mitgliedsländer zu einer gemeinsamen Datenerfassung sowie zur mindestens teilweisen Freigabe von Reserven im Krisenfall.¹⁰

Erhöhte Versorgungssicherheit für die Schweiz, dank einer «virtuellen Regionalisierung» ihrer Pflichtlager und zum gleichen Preis? Darauf soll im Kapitel IV. eingegangen werden.

¹⁰ Übereinkommen vom 18. November 1974 über ein Internationales Energieprogramm (SR 0.730.1, AS 1976 623).

III. Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht mit sektorpolitischen Einschränkungsmöglichkeiten

Die seit je freiheitliche, nachhaltige und weltoffene Ausrichtung der Schweizer Wirtschaftsverfassung wurde in der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 noch verdeutlicht. Gemäss dem Zweckartikel setzt sich die Schweizerische Eidgenossenschaft «für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» ein (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).¹¹ Der Systemgehalt der Wirtschaftsfreiheit kommt in Art. 94 BV 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 «negative Wettbewerbsgarantie» untersagt es dem Bund und den Kantonen, ohne eine entsprechende Verfassungsgrundlage den Wettbewerb einzuschränken oder auszuhebeln. Die Wirtschaftsfreiheit gilt auch unabhängig davon, ob es sich um den Primär-, Sekundär- oder Tertiärsektor handelt.¹²

Nach gängiger Lehre verlangt Art. 94 Abs. 4 BV für Abweichungen von der grundsätzlich wettbewerbsgesteuerten Privatwirtschaft explizite Ermächtigungen. So wird dem Bund bei allen für diese Untersuchung relevanten Verfassungsbestimmungen das Recht eingeräumt, «nötigenfalls» von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen (nicht jedoch den Kantonen). Dazu kommt bei aussenwirtschaftspolitischen Belangen der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung zur Anwendung.¹³ Ob auch das Ver-

¹¹ BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN, *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*, 5. Auflage, Basel 2009, S. 13 f.

¹² 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.

¹³ Zur Aussenwirtschaftsfreiheit beispielsweise gegenüber der staatlichen Zollhoheit vgl. RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage, Basel 2011, N 21 ff. zu § 32, insbesondere auch zu den Schutzmassnahmen (N 38).

hältnismässigkeitsprinzip berücksichtigt werden muss wird in der Rechtsprechung und in der Literatur unterschiedlich erörtert, ist aber in diesem Zusammenhang wohl von sekundärer Bedeutung.¹⁴

Im nächsten Abschnitt werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der vier versorgungspolitisch hauptsächlich relevanten Sektorpolitiken skizziert. Dazu gehören auch die jeweiligen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit, ihre Abgrenzungen zueinander, und ihre Zweckmässigkeit in einer versorgungspolitischen Perspektive.

Die für die schweizerische Ernährungssicherheit wichtigste Verfassungsgrundlage ist Art. 102 BV: 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.»

Die *Agrarpolitik* zielt gemäss Art. 104 Abs. 1 BV 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». Dies sind die drei sogenannten multifunktionalen Aufgaben der Schweizer Landwirtschaft – in ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung ein möglicherweise weltweites und jedenfalls auch über die Verfassungsziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) hinausgehendes Unikat.¹⁵

Mit der *Aussenwirtschaftspolitik* wahrt der Bund in Art. 101 BV «die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland», und «[i]n besonderen Fällen kann er Massnahmen treffen zum Schutz der inländischen Wirtschaft».

Die globale Ernährungssicherheit ist für die rohstoffarme Schweiz von eminenter Bedeutung. Indem sie die Verhältnisse in armen Rohstoffproduzentenländern verbessert kann die *Entwicklungspolitik* einen auch ver-

¹⁴ HANGARTNER in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf/Lachen 2008, Rn. 35-40 zu Art. 5 BV.

¹⁵ Dazu ausführlich VALLENDER in: Ehrenzeller et al (Fn. 14), Rn. 5 ff. zu Art. 104 BV.

sorgungspolitisch wichtigen Beitrag im Inland leisten. Sie stützt sich dabei auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze für auswärtige Angelegenheiten in Art. 54 BV.¹⁶

Wie jedes andere Grundrecht ist auch die Wirtschaftsfreiheit nicht grenzenlos. Neben den erwähnten verfassungsrechtlich abgestützten Ausnahmen sind auch Abgrenzungen zu anderen Grundrechten systembedingt. Schliesslich können auch die jeweiligen Umsetzungsinstrumente 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. Ob dem tatsächlich so ist muss hier offengelassen werden. Lediglich am Rande sei hier darauf verwiesen, dass es zumindest aus einer ernährungspolitischen Perspektive auch anders gehen kann. In einer agrarökonomischen Studie wurde ausgerechnet, dass die heutige landwirtschaftliche Nutzfläche – also das einheimische «physische» Produktionspotenzial – sogar bei einer völligen Abschaffung aller Agrarzölle und sämtlicher Produktsubventionen unverändert bliebe.¹⁷ Auch das versorgungspolitisch ebenso wichtige Humankapital würde dabei nicht tangiert. Trotzdem dürfte die Schweizer Landwirtschaft sogar unter solchen Radikalszenarien ihren «wesentlichen Beitrag» an die drei multifunktionalen Verfassungsziele der Agrarpolitik weiterhin erfüllen können.

Auf jeden Fall werden jedoch durch den Grenzschutz die Einfuhren und der Inlandkonsum verteuert sowie der Wettbewerb beschränkt, nicht zuletzt auch zulasten der ausfuhrgestützten Ernährungssicherheit in ärmeren aber effizienteren Produktionsländern. Darauf wird im nächsten Abschnitt einzugehen sein.

Wie auch in anderen Politikbereichen geht es deshalb innerhalb des verfassungs- und vertragsvölkerrechtlich gesteckten Rahmens um Gewichungen und Harmonisierungen, aber auch um die Vermeidung oder Ver-

¹⁶ «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.»

¹⁷ HUBER/HÄBERLI, A 'beyond WTO' scenario for Swiss agriculture, Yearbook of Socioeconomics in Agriculture 2010, S. 361-400.

minderung extra-sektorieller Kollateralschäden. Im folgenden Abschnitt soll dies für die sektorpolitische Umsetzung der jeweiligen Verfassungsziele untersucht werden.

IV. Sektorpolitische Umsetzung

Der Gegenstand dieser Untersuchung wirft wie eingangs erwähnt viele interessante Fragen auf, gerade weil die hier darzustellenden sektorpolitischen Wechselwirkungen und Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht nur an und für sich zweckmässig sein müssen, sondern auch anderen sektorpolitischen Zielen zumindest nicht entgegenwirken sollten. Bei der Umsetzung stellen sich deshalb die folgenden spezifischen Fragen: Welche Instrumente werden beispielsweise zur Finanzierung der Pflichtlager verwendet? Wieviel Preisstützung und wieviel Grenzschutz werden 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?

A. Versorgungspolitik

Die im Art. 102 BV festgelegte Versorgungspolitik hat eine verteidigungspolitische und eine marktwirtschaftliche Zielrichtung.¹⁸ Beide werden im Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung präzisiert (LVG). Das Hauptinstrument sind die Pflichtlager der Selbsthilfeorganisation *réserve suisse*, mit welchen sich der Importhandel gegen allfällige Versorgungsengpässe abzusichern hat.¹⁹ Solche auf Art. 6 LVG gestützte aber privatwirtschaftlich organisierte Lager

¹⁸ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (Fn. 13), § 31.

¹⁹ Die *réserve suisse* 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> (eingesehen am 23.12.2012).

gibt es derzeit für Reis, Speiseöle und -fette, Zucker, Kaffee, Hartweizen, Brotgetreide und Futtermittel.²⁰ Die Pflichtlagermengen für Nahrungsmittel werden in Monaten des Inlandkonsums festgelegt. Zur Finanzierung der Lagerkosten werden Grenzabgaben erhoben, welche zwar staatlich gewährleistet aber privat verwaltet werden. Das ist vielleicht weltweit einzigartig, jedoch nebenbei gesagt auch sehr effizient und zunehmend billiger: Im Zeitraum 1995-2010 sanken die Kosten für diese Pflichtlager von jährlich 43 auf 15 Fr. pro Kopf der Bevölkerung.

Im Schweizer Milizsystem sind solche Organisationsformen nicht unüblich. Der Zwang zur Mitgliedschaft bei der *réserve suisse* stellt allerdings einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. 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 erstmals die Kompetenz zur Festlegung der maximal zulässigen Höhe der zur Deckung der Lagerkosten und zur Absicherung des Preisrisikos erhobenen Garantiefonds-Beiträge.²¹

Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 des Bundesrates geht davon aus, dass Versorgungsengpässe auch in Zukunft auftreten können. Er empfiehlt deshalb die Beibehaltung dieser Lager. Gleichzeitig verweist er auch auf die Bedeutung einer offenen Aussenwirtschaftspolitik und der einheimischen Nahrungsmittelproduktion und -industrie, allerdings ohne das Konfliktpotential zu erwähnen oder die Notwendigkeit von Arbitragen zu erörtern.²²

Zum tatsächlichen versorgungspolitischen Nutzen der Pflichtlager fehlen ökonomische Kriterien und Studien. Jedoch sind hier zwei Anomalien festzustellen, die sich kaum mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag in Art. 102 BV vereinbaren lassen:

²⁰ Ebenfalls gemäss LVG der Pflichtlagerhaltung unterstellt sind die hier nicht behandelten Mineralölprodukte, Heilmittel und Stickstoffdüngemittel. Vgl. <http://www.carbura.ch/> und <http://www.helvecura.ch/> und <http://www.agricura.ch/> (eingesehen am 11.8.2014).

²¹ Art. 10a LVG (AS 1995 1794; BBl 1994 IV 950).

²² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010 (SIPOL), BBl 2010 5133, S. 63-66.

- Die Garantiefondsbeiträge zur Pflichtlagerfinanzierung liegen für Zucker dreimal höher als für die in der Schweiz nicht produzierten Grundstoffe, beispielsweise Reis. Für 100 kg Fertigreis der Tariflinie 1006.3090 wird ein Garantiefondsbeitrag von lediglich 4.75 Fr. erhoben, während der Garantiefondsbeitrag für Zucker der Tariflinie 1701 wesentlich weniger süsse 16 Fr. beträgt – zusätzlich zum Zoll.²³ Nachdem die Schweiz ab 2009 und in guten Jahren zur Netto-Selbstversorgerin für Zucker wurde, wirkt der hier unter einem versorgungspolitischen Mantel versteckte zusätzliche Grenzschutz zugunsten der Inlandproduktion umso anstössiger.²⁴ Dennoch bleibt Zucker eine notabene ausschliesslich aus Importen bestehende Pflichtlagerware.
- Sämtliche Einfuhren aus den ärmsten Entwicklungsländern (LDC) sind seit 2009 zollfrei. Damit setzt die Schweiz im Gleichzug mit der EU und anderen Industrieländern eine an der WTO-Ministerkonferenz 2005 beschlossene Massnahme um. Die den Zöllen gleich zu setzenden Garantiefondsbeiträge werden seit 2011 für Zucker, Reis und Kaffee aus den LDC von den Pflichtlagerbeiträgen befreit, nicht aber Getreide, Speiseöle und -fette und andere Futtermittel. Beispielsweise das in Senegal und Gambia wenig verfütterte Erdnusschrot ist also weiterhin abgabepflichtig. Wie hoch dieser Anteil an den Einnahmen von réservesuisse ist, wird nicht bekanntgegeben.

Diese ganz im Sinne der Agrarpolitik liegenden Auflagen mögen wirtschaftlich wenig ins Gewicht fallen. Dennoch sind sie aus Sicht der Schweizer Versorgungs-, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik nicht unproblematisch. Deshalb muss auch hier die Frage nach Alternativen gestellt werden, welche sich mit der Wirtschaftsfreiheit besser vereinbaren liessen. Eine logische, wenn auch ordnungspolitisch nicht einfache Option bestände darin, das öffentliche Gut der Versorgungssicherheit vom Steuerzahler anstelle der Konsumentenschaft bezahlen zu lassen. Damit könnte der versorgungspolitische Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit relativ leicht behoben und ausserdem von seinem agrarpolitischen Stallgeruch befreit werden. Auch die Befreiung sämtlicher LDC-Lieferungen von den Garantiefondsbeiträgen wäre problemlos. Eine solche Pflichtlagerfinanzierung könnte ausserdem WTO-rechtlich der «Green Box» zugeordnet wer-

²³ Zur réservesuisse siehe <http://www.reservesuisse.ch/index.php?id=8&type=2012> (eingesehen am 11.8.2014).

²⁴ GERSTER, Teurer Zucker, Beobachter 9/2010 vom 5. November 2010.

den. Interessanterweise wurde ein solcher Systemwechsel bereits von landwirtschaftlichen Kreisen vorgeschlagen, vom Bundesrat jedoch abgelehnt.²⁵

Für eine im zweiten Abschnitt beschriebene «virtuelle Regionalisierung» der Schweizer Pflichtlager wäre wohl keine Verfassungsänderung notwendig und auch keine Änderung in der Milizstruktur. Freigaben zur raschen Behebung von Unterversorgungen in Nachbarländern (bzw. zur Entgegennahme von ausländischen Nahrungsmittelreserven) könnten mit den bestehenden Genehmigungsverfahren und durch Vereinbarungen mit den beteiligten (europäischen) Ländern erfolgen. Möglicherweise könnten sogar die Lager und damit die Kosten reduziert werden.

Vielleicht bietet die zurzeit dieser Kapitelredaktion laufende Totalrevision des LVG eine Chance auch zu solchen Verbesserungen.²⁶ Die im Vernehmlassungsverfahren 2013 gemachten bundesrätlichen Änderungsvorschläge beinhalten kein grundlegend neues Konzept für die Versorgungssicherung. Der Erläuternde Bericht betont die Notwendigkeit verstärkter internationaler Zusammenarbeit, allerdings ohne konkrete Möglichkeiten zu nennen; er verweist lediglich auf die Kritik an der agrarpolitisch motivierten Koppelung der Einfuhren mit den Garantiefondsbeiträgen.²⁷ Der Gesetzesentwurf ermöglicht es dem Bundesrat zumindest theoretisch, nicht nur Importeure, sondern auch Hersteller, Verarbeiter und Inverkehrbringer von Inlandwaren dem Pflichtlagerregime zu unterstellen (Art. 8 Abs. 1 und 2).²⁸ Trotz Vorbehalten der Agrarwirtschaft will der Bundesrat

²⁵ Die Motion *Bourgeois* «Keine Benachteiligung der Schweizer Lebensmittelkette zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung» vom 6. März 2012 (12.3078 n) verlangt «rechtzeitig die Finanzierung der Lagergüter [...] anzupassen, weil es langfristig nicht mehr möglich sein wird, genug Beiträge für die Garantiefonds zu erheben. Es darf nicht sein, dass die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung zu einer Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der Schweizer Produzenten und Schweizer Verarbeitungsbetriebe führt. Können diese Nachteile nicht umgangen werden, muss eine Finanzierung durch den Bund vorgesehen werden.» Am 19. März 2014 beschloss der Nationalrat die Annahme der Motion.

²⁶ Im August 2014 war das Datum noch nicht bekannt, zu welchem die Vorlage zur parlamentarischen Beratung kommt.

²⁷ Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (Vernehmlassungsvorlage) vom 20. Februar 2013, S. 18.

²⁸ Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz LVG), Entwurf vom 3. September 2014, SR 531 (geplant):
Art. 8 Abs. 1: Zum Abschluss eines Vertrags ist verpflichtet, wer lebenswichtige Güter einführt, herstellt, verarbeitet oder zum ersten Mal in Verkehr bringt.

in seiner Botschaft vom 3. September 2014 zur LVG-Revision an der Möglichkeit eines Systemwechsels (Beitragserhebung mit dem System der ersten Inverkehrbringung) festhalten.²⁹

B. Agrarpolitik

Gegenstand dieser Untersuchung ist nicht die Agrarpolitik als ordnungspolitischer Ausnahmebereich.³⁰ Auch deren Auswirkungen auf die versorgungspolitische Zielerreichung der Handels- oder Entwicklungspolitik werden nur indirekt betrachtet. Hier geht es vielmehr um die Frage, ob und wie die Agrarpolitik ihren verfassungsmässigen Auftrag erfüllt, ihren eigenen («wesentlichen») Beitrag zur Landesversorgung zu leisten. Zur Beurteilung dieses Beitrags werden hier der Verfassungsartikel und sodann dessen Umsetzung auf Gesetzesebene in Bezug auf die Ernährungssicherheit erörtert.

Der heutige Artikel 104 BV als agrarpolitischer Gesellschaftsvertrag überträgt dem Bund nicht nur legislative Umsetzungskompetenz. Er legt auch ziemlich präzise umschriebene Zielsetzungen für die Landwirtschaft fest, deren Produktion gleichzeitig «nachhaltig» und «auf den Markt ausgerichtet» zu sein hat. Im Vergleich zur früheren planwirtschaftlichen Ausrichtung bildet dieser 1996 vom Souverän genehmigte Artikel die Grundlage für die sukzessiven landwirtschaftlichen Reformetappen. Mit diesen wurden Preis- und Absatzgarantien sowie die Produktionskontingentierung grundsätzlich aufgehoben und ersetzt durch die produktionsunabhängigen Direktzahlungen, mit nur noch einzelnen Produktionsbeiträgen etwa für Zucker und Ölsaaten. Diese fundamentalen und nur teilweise WTO-bedingten Reformen reflektieren die Bemühungen um Effizienzsteigerungen und Nachfrage-Ausrichtung – und damit auch die grundsätzliche Bereitschaft, selbst bei diesem besonders stark regulierten Sektor nur so we-

Art. 8 Abs. 2: Der Bundesrat bestimmt den Kreis der Unternehmen, die zum Vertragsabschluss verpflichtet sind.

²⁹ Botschaft zur Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes vom 3. September 2014, BBl 2014 7119, S. 26; S. 20 erinnert an die LVG-Revision von 2001 zur «Vermeidung der einseitigen Erhebung von Garantiefondsbeiträgen auf Einfuhren und die finanzielle Gleichbehandlung von Importen und Inlandproduktion»).

³⁰ VALLENDER, in Thüerer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 27 ff. zu § 61.

nig wie notwendig von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Diese Abweichungen scheinen heute bei einer rein textuellen Auslegung nur noch darin zu bestehen, dass der Bund (in Ergänzung zur «zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft») ausschliesslich die «bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe» unterstützt, m.a.W. andere Produktions- und Organisationsformen von dieser Unterstützung ausschliesst (Art. 104 Abs. 2 BV). Gesamthaft betrachtet kommen natürlich noch weitere Einschränkungen und Begünstigungen dazu, so der weiterhin rekordhohe Grenzschutz und die zahlreichen Subventionen, welche in diesem Ausmass nur der Landwirtschaft zugutekommen.

Das geltende Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LwG) setzt den verfassungsrechtlichen Auftrag innerhalb der durch das WTO-Regelwerk gesetzten Grenzen um. Das LwG bezweckt gemäss Art. 2 «günstige Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse», die «nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen» und eine «sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft.»

Aus einer versorgungspolitischen Perspektive ist dazu vorläufig festzuhalten, dass die unter dem Vorzeichen der Multifunktionalität akzeptierten Effizienzverluste gewisser Regulierungen die inländischen Lebensmittel zwangsläufig verteuern. Dadurch werden jedoch nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit und damit der versorgungspolitische Auftrag der Landwirtschaft geschwächt. Wie zu zeigen sein wird beeinträchtigen der angeblich notwendige Grenzschutz und vielleicht auch das hohe Subventionsniveau darüber hinaus auch die Zielerreichung der anderen Sektorpolitiken und deren jeweiligen Beitrag an die Ernährungssicherheit der Schweiz. Ausserdem stellt sich die Frage, ob bereits die Tatsache der Inlandproduktion den geforderten «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 Einfuhren in der Regel günstiger sind (und im Idealfall auch noch eine Bauernfamilie in einem Entwicklungsland ernähren), sieht der Beitrag der Inlandproduktion an die Ernährungssicherheit anders aus.

Dazu kommt, dass auch die beiden anderen multifunktionellen Aufgaben der Landwirtschaft (Nachhaltigkeit/Landschaftspflege und dezentrale Besiedlung des Landes) und die Beschränkung der Direktzahlungen auf «bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe» aus versorgungspolitischer Sicht suboptimal sein könnten: Gewiss macht auch Kleinvieh Mist, aber industrielle Grossbetriebe würden wohl mehr und billigeres Getreide, Milch und Fleisch produzieren als die ethologisch eher erwünschten Mutterkuhbetriebe – notabene mit dem gleichen oder weniger Mitteleinsatz, und vielleicht auch ohne die heutige Zwangsbeteiligung an «kollektiven Massnahmen» beispielsweise durch Pflichtbeiträge an die Überschussverwertung oder durch Milchquoten. 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. Wenn nun auch die zollbegünstigte Einfuhr von Fleisch vom Ankauf entsprechender Mengen Inlandware abhängig gemacht wird (Inlandleistung), kann das versorgungspolitisch gar nicht mehr gerechtfertigt werden – ganz abgesehen davon, dass diese mit der Agrarpolitik 2014-17 wieder teilweise eingeführte Praxis einen Verstoss gegen WTO-Regeln bedeutet.

Die mit Bundesbeschluss vom 22. März 2013 verabschiedete Agrarpolitik 2014-17 führt die in ihren Grundzügen und Zielen weitgehend unbestrittene Agrarpolitik weiter, setzt aber auch neue Akzente.³¹ Die Ernährungssouveränität wurde vom Parlament im Gesetz verankert (1.) und die Hälfte der Direktzahlungen für die neu eingeführten Versorgungssicherheitsbeiträge bestimmt (2.). Der versorgungspolitische Umbau der Agrarpolitik geht aber wohl noch weiter: Zwei Volksinitiativen verlangen weitere Änderungen am Grundgesetz (3.).

1. Ernährungssouveränität

Wie bereits im zweiten Abschnitt geschildert wurde, wird das in der UNO verbrieftete 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 offiziell-

³¹ CHAVAZ, Agricultural Policy in Switzerland: Where we come from, where we are heading, FOAG, Bern, 15 May 2013.

le Schweiz diesen Begriff allenfalls auch als Basis für internationale Zusammenarbeit und Koordination versteht, nicht aber als Verpflichtung zur Unterlassung schädlicher Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern. Dass negative «spill-over»-Effekte möglich sind, wird in keiner offiziellen Stellungnahme auch nur angetönt. Etwa die einfache Anfrage *Fehr* 10.1011 vom 11. März 2010 («Notvorratstaxe abschaffen») beantwortete der Bundesrat mit der Auffassung «dass die Entwicklungshilfe grundsätzlich über andere Unterstützungsinstrumente zu erfolgen hat und nicht über die wirtschaftliche Landesversorgung.»

Im Jahr 2008 verlangten gleich drei parlamentarische Vorstösse eine weitere Konkretisierung dieses Rechts mittels einer Sicherung der Selbstversorgung (08.3194 Motion *von Siebenthal*) besonders für Grundnahrungsmittel (08.3260 Motion *Lang*) und mit einer Gesetzesrevision zur Anerkennung der Ernährungssouveränität (08.457 Parlamentarische Initiative *Bourgeois*).

Was ist von einer Schweizer Ernährungssouveränität aus wissenschaftlicher Sicht zu halten?

Ernährungssouveränität: Nur eine politische Definition?

Den Begriff geprägt hat die erste global organisierte landwirtschaftliche Selbsthilfeorganisation *Via 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.³²

Der Schweizer Bauernverband versteht darunter eine Art agrarpolitische Selbstbestimmung und eine «möglichst autarke Versorgung der Bevölkerung mit einheimischen Lebensmitteln». Er forderte eine deutliche Erhöhung des «sehr tiefen» Selbstversorgungsgrades und die Aufnahme dieses Grundsatzes im LWG 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

³² DESMARAIS, *La Vía Campesina, Globalization and the Power of Peasants*, Halifax/London 2007, S. 34 f.

gehen. Gewisse Artikel müssen aber ergänzt und neue Artikel geschaffen werden.»³³

Bäuerliche Alternativorganisationen lehnten die Einführung des Begriffs im LwG ab: «Der Begriff ‹Ernährungssouveränität› gehört nicht ins LwG. Wichtiger ist, die Handelsbeziehungen zu Ländern des Südens fairer zu gestalten und an der Qualitätsstrategie zu arbeiten.»³⁴

In seiner Botschaft definierte der Bundesrat den Begriff als «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.*»³⁵

Der schliesslich vom Parlament verabschiedete neue Art. 2 Abs. 4 LwG wirkt 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.»

Unter den Juristen in der Schweiz hat sich vor allem Roland *Norer*³⁶ mit diesem Begriff auseinandergesetzt. 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

³³ Vgl. SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND, Ausblick 2014-2017 und die Ernährungssouveränität. Positionspapier vom 20. Juli 2011.

³⁴ Stellungnahmen der *Agrarallianz* zuhanden der WAK-Nationalrat vom Mai und Juni 2012 (www.agrarallianz.ch, eingesehen am 27.12.2012).

³⁵ 12.021 Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) vom 1. Februar 2012, BBl 2011-2214 2075, S. 2160 f. Hervorhebung durch den Verfasser.

³⁶ NORER, Ernährungssouveränität – vom politischen Modewort zum Rechtsbegriff?, BIAR 2011, S. 13 ff.

rens zur Agrarpolitik 2014-17 kommt er zum Schluss, dass die Diskussion um die Ernährungssouveränität als «Tanz um das ‹Wort für alle Fälle›» entlarvt wurde und bezweifelt, dass damit für die Schweizer Landwirtschaft ein Mehrwert verbunden sein wird.³⁷

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 weiteren Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit verbunden oder abzusehen. Bei der Umsetzung sollen weder der maximal zulässige Grenzschutz noch die Preisstützungen über die WTO-Limite hinaus erhöht werden. In ihrer nun gesetzlich verankerten Definition kann die Ernährungssouveränität somit keine systemischen oder gar den Verfassungsauftrag tangierende Änderungen bewirken. Zudem setzt das Gebot der Inländerbehandlung (GATT-Art. III:4) einer staatlich regulierten Bevorzugung einheimischer Nahrungsmittel nach der Verankerung der Ernährungssouveränität im Landesrecht eher noch engere Grenzen. Unter diesem Blickwinkel erscheint die WTO sogar 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 den vom Parlament dafür durchgesetzten zusätzlichen Subventionen erreicht werden?³⁸ Ist dies angesichts der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit versorgungspolitisch zielführend? Darauf ist im folgenden Abschnitt auch WTO-rechtlich einzugehen.

2. Versorgungssicherheitsbeiträge

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurden die bisherigen Tierbeiträge – ein heiss umstrittenes Thema – aufgehoben. «Zur Erhaltung einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln» werden sie gemäss neuem Art. 72 Abs. 1 LwG durch Versorgungssicherheitsbeiträge als neu-

³⁷ NORER (Fn. 36), S. 17, 25 und 33.

³⁸ Die Futtermittelleinfuhren stiegen zwischen 2002 und 2012 um 35 %, um 280'000 t auf 1'090'000 t; davon waren 266'000 t Sojaschrot aus hauptsächlich brasilianischer Herkunft (71 %); Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Agrarbericht 2013, Bern 2013, S. 255.

es Instrument und sogleich für über die Hälfte aller Direktzahlungen eingesetzt.

Wie sinnvoll ist diese neue Subventionsform? In der oben zitierten bundesrätlichen Botschaft steht dazu: «Mit spezifischen Versorgungssicherheitsbeiträgen soll eine optimale Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials sichergestellt werden.»³⁹ «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 der heutigen Grössenordnung sichergestellt werden, mit der die natürlichen Ressourcen möglichst optimal genutzt werden.»⁴⁰

Nach Auffassung der «Vision Landwirtschaft» stellt diese Art der Landwirtschaftsförderung einen Rückschritt in der Agrarreform dar, weil «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.»⁴¹

Da der Erhöhung der Selbstversorgung enge Grenzen gesetzt sind kann bezweifelt werden, dass diese neuen Direktzahlungen den Beitrag der Inlandproduktion an die Landesversorgung tatsächlich zu erhöhen vermögen.⁴² Auch der neue Bericht der OECD scheint diese Ansicht zu teilen,

³⁹ Botschaft (Fn. 35), S. 2151.

⁴⁰ Botschaft (Fn. 35), S. 2209.

⁴¹ Vision Landwirtschaft, Stellungnahme vom 12. Dezember 2012 zur Behandlung der neuen Direktzahlungsform im Ständerat.

⁴² Zu den Versorgungssicherheitsbeiträgen zählen der Basisbeitrag (als Ablösung des früheren RGVE-Beitrags und des Zusatzbeitrags für offene Ackerflächen und Dauerkulturen), der Produktionserschwerungsbeitrag und der Beitrag für die offene Ackerfläche und Dauerkulturen. Dafür sollen im Jahr 2014 insgesamt 1'111 Mio. Fr. ausgegeben werden. Auch die übrigen Direktzahlungen (Kulturlandschaftsbeiträge; Biodiversitätsbeiträge bestehend aus Qualitäts- und Vernetzungsbeiträgen, entsprechend den bisherigen Beiträgen für den ökologischen Ausgleich, die biologische Qualität und die Vernetzung; Landschaftsqualitätsbeitrag; Produktionssystembeiträge; Ressourceneffizienzbeiträge; Übergangsbeitrag) mögen eine versorgungspolitische Bedeutung haben; sie sind jedoch hier nicht berücksichtigt und allesamt weniger hoch dotiert. Siehe Art. 50 ff. Direktzahlungsverordnung; MEIER, Ausführungsbestimmungen der Agrarpolitik 2014 – 2017, in: Agrarforschung Schweiz 4 (11–12), 2013, S. 492–497.

wenn er Ausgaben von 1 Mrd. Fr. für die Versorgungssicherheit als überhöht bezeichnet.⁴³

Der WTO müssen diese neuen Direktzahlungen zur Einkommenssicherung unter der (mengenmässig beschränkten) Kategorie Preisstützung notifiziert werden («Amber Box»). Diese Subventionsform verdrängt Importe und wirkt dadurch (wie beabsichtigt) handelsverzerrend. Sie ist aber WTO-rechtlich problemlos, weil die als solche notifizierten Preisstützungsmassnahmen heute (wie in vielen anderen Industrieländern) weit unter der für die Schweiz zulässigen WTO-Grenze liegen. Zudem wird die Gesamtstützung mittels der Preisdifferenz Inland-Ausland berechnet und beinhaltet somit auch die neuen Direktzahlungseffekte. Eine Neubeurteilung wäre erst dann notwendig, wenn beispielsweise in der Doha-Runde der WTO neue, wesentlich tiefere Limiten vereinbart würden.

3. Neue Volksinitiativen

Nach dieser Analyse der geltenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zur Schweizer Ernährungssicherheit sollen nun noch die zwei neuen (von insgesamt vier hängigen oder angemeldeten)⁴⁴ Volksinitiativen zum Thema dieser Untersuchung zusammengefasst und summarisch auf ihre ernährungspolitische Relevanz untersucht werden.⁴⁵

⁴³ JARRETT/MOESER, *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1086, ECO/WKP(2013)78 vom 12. September 2013: «Continuing to spend well over a billion francs per year to help ensure food supply security seems excessive, especially in view of the fact that Switzerland already holds emergency food reserves of several months domestic use for a variety of foodstuffs and could easily seek to ensure safe sources of import supplies – such as by agreeing free trade in farm products with the EU – and an efficient domestic sector.»

⁴⁴ Eine dritte (hängige) Volksinitiative «Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!» der JUSO Schweiz ist am 17. April 2014 zustande gekommen (BBl 2014 3301). Der vorgeschlagene Art. 98a (neu) «Bekämpfung der Spekulation mit Agrarrohstoffen und Nahrungsmitteln» enthält ebenfalls ernährungspolitische Elemente, die hier aber nicht weiter behandelt werden können. Eine vierte (angemeldete) Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» betrifft die Ernährungssicherheit nur wenig und wird hier ebenfalls nicht behandelt (BBl 2012 8405).

⁴⁵ Auszüge aus den in der Bundeskanzlei hinterlegten Texten. Hervorhebungen durch den Verfasser.

Initiative «Für Ernährungssicherheit» (SBV und Gruppe NR Joder)

Art. 104a (neu) Ernährungssicherheit

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

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

Dass Bundessubventionen zur Förderung der einheimischen Produktion eingesetzt werden ist versorgungspolitisch und handelsrechtlich problemlos, solange die WTO-Obergrenzen eingehalten werden. Auch die «Investitionssicherheit» kann höchstens dann problematisch werden, wenn damit ein unzulässiger Inländervorteil entsteht. Die dadurch steigende (aber nicht wettbewerbsfähige) Inlandproduktion tangiert allerdings die Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung in anderen Ländern und kann somit das WTO-verpönte «Wettrennen der Finanzminister» weiter anheizen. Insgesamt dürfte die Umsetzung zumindest bei einer Einhaltung der WTO-Grenzen keine höhere Selbstversorgung, hingegen eher weniger nationale und globale Ernährungssicherheit bringen.

Initiative «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» (Grüne Partei der Schweiz)

Art. 104a (neu) Nachhaltiges Lebensmittelangebot

¹ Der Bund stärkt das Angebot an Lebensmitteln, die von hoher Qualität und sicher sind und die umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden. Er legt die Anforderungen an die Produktion und die Verarbeitung fest.

² Bei der *Einfuhr* stellt er sicher, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse, die als Lebensmittel verwendet werden, *grundsätzlich mindestens den Anforderungen nach Absatz 1 genügen*; für stärker verarbeitete und zusammengesetzte Lebensmittel sowie für Futtermittel strebt er dieses Ziel an. Er *begünstigt bei der Einfuhr Erzeugnisse aus fairem Handel und bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben*.

³ Er sorgt dafür, dass die *negativen Auswirkungen des Transports* und der Lagerung von Lebens- und Futtermitteln auf Umwelt und Klima reduziert werden.

⁴ Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er erlässt *Vorschriften zur Zulassung von Lebens- und Futtermitteln und zur Deklaration von deren Produktions- und Verarbeitungsweise*.
- b. Er kann die *Vergabe von Zollkontingenten* regeln und *Einfuhrzölle abstimmen*.
- c. Er kann *verbindliche Zielvereinbarungen mit der Lebensmittelbranche, insbesondere mit Importeuren und mit dem Detailhandel* abschliessen.
- d. Er fördert die *Verarbeitung regional und saisonal produzierter Lebensmittel und deren Vermarktung*.
- e. Er trifft Massnahmen zur Eindämmung der Lebensmittelverschwendung.

⁵ Der Bundesrat legt mittel- und langfristige Ziele fest und erstattet regelmässig Bericht über den Stand der Zielerreichung. *Werden diese Ziele nicht erreicht, so ergreift er zusätzliche Massnahmen oder verstärkt die bestehenden*.

Der Vorteil dieser Initiative besteht darin, dass sie die (wenig wettbewerbsfähige) Inlandproduktion nicht direkt bevorteilt und die Subventionen somit eher der «Green Box» zugeordnet werden können. Dies gilt vermutlich sogar für regionale und saisonal produzierte (Inland-)Produkte, deren Förderung dann allerdings systemfremd vom Steuerzahler bezahlt wird. Der WTO ist es gleich, wenn Tessiner Gewächshaustomaten und ohne Quersubventionen bewässerte Walliser Aprikosen gegenüber Zürichs Kleinbauern auf dem Bürklimarkt das Nachsehen haben. Das handelsrechtliche, europa- und entwicklungspolitische Problem liegt darin, dass die Produktionsstandards aller Agrarimporte dem Inlandniveau angepasst werden sollen, und zudem der Distanzschutz zugunsten der Inlandproduktion erheblich verbessert wird. Auch diese Initiative verdrängt somit Auslandproduzenten. Zudem werden die Inlandpreise zusätzlich verteuert, was die Schweizer Ernährungssicherheit vermindert. Und schliesslich würden unilaterale, auf keine internationalen Standards abgestützten Produktionsanforderungen mehrere WTO-Regelverstösse bewirken, auf die hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann. Besonders die Zollabstufung und die Vergabe von Zollkontingenten an Inlandproduzenten aufgrund innenpolitisch erwünschter und definierter Produktionsqualitäten würden einem WTO-Streitverfahren kaum standhalten.

Das BLW scheint diese Entwicklungen ziemlich nüchtern zu beurteilen. Eine breite (und von der Versorgungssicherheit weitgehend losgelöste) Diskussion zu den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen wird begrüsst

und begleitet. Schlussendlich wird es nach Ansicht des BLW-Direktors für die Bauernfamilien ganz einfach darum gehen, «ihr Angebot auf den Markt und – wo öffentliche Gelder fliessen – auf die ökonomischen Anreize für die Bereitstellung der von der Gesellschaft gewünschten Agrarökosystemleistungen» auszurichten.⁴⁶ Auch der Agrarbericht 2013 geht nicht auf diese offenbar nicht als wesentliche Neuerung betrachteten Volksinitiativen ein.

C. Aussenwirtschaftspolitik

Vereinfachend ausgedrückt bezweckt die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik mehr Wohlfahrt mittels möglichst offener Grenzen für Güter und Dienstleistungen.⁴⁷ Wird mit einer solchen liberalen Politik auch die nationale Ernährungssicherheit erhöht?

Grundsätzlich bewirken offenere Grenzen mehr Versorgungssicherheit sowohl für Import- als auch für Exportländer – 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.⁴⁸ Auch in der Doha-«Entwicklungsrunde» der WTO war das Thema bislang tabu. Derzeit zeichnet sich kein Konsens ab, um den handelsrechtlichen Spielraum zugunsten einer sowohl globalen als auch für die Schweiz besseren Ernährungssicherheit besser zu definieren.

Die auf Rohstoffeinfuhren besonders angewiesene Schweiz kann für sich in Anspruch nehmen, Ausfuhrbeschränkungen seit langem konsequent abgelehnt zu haben. Die handelsrechtlich weiterhin ungesicherten Versor-

⁴⁶ LEHMANN, Was soll die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft liefern und leisten? Kommunikation vom 7. Juli 2014 zu den (insgesamt vier) neuen Volksinitiativen über eine Anpassung der bisherigen Agrarpolitik, S. 3.

⁴⁷ Mehr dazu bei BIAGGINI in: Thürer et al (Fn. 30), Rn. 2 zu § 49.

⁴⁸ Die einschlägige handelsrechtliche Bestimmung ist der seit 1947 unveränderte GATT-Art. XI:2.

gungsperspektiven dienen deshalb als kohärenter Ansatz zur 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, wobei allerdings für die Inlandproduktion und den Importhandel vergleichbarem Massstäbe gelten sollten. Mit welchen Mitteln, in welchem Ausmass, und mit welchen allfälligen Kollateralschäden die damit verbundenen Ineffizienzen aufrechterhalten werden sollen ist eine andere Frage.

D. Entwicklungspolitik

Die Landwirtschaft hat in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit einen hohen Stellenwert. Ihre Förderung soll aus offizieller Schweizer Sicht die lokale, aber auch die globale Ernährungssicherheit verstärken.⁴⁹ Die Schweiz versteht ihre bilateralen Programme zur Ernährungssicherheit in anderen Ländern allerdings als autonome, grundsätzlich freiwillige Massnahmen, ergänzt durch einige unter Gebern vereinbarte Mittelzusagen in verschiedenen internationalen Organisationen. Die Anerkennung einer allgemeinen Handlungsverpflichtung zur Erfüllung eines universalen, kollektiven Grundrechts auf Nahrung scheint in weiter Ferne zu liegen.

Wie bei anderen Sektorpolitiken muss zudem 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 ja auch die Schweizer Ernährungssicherheit durch Exporte finanziert wird. Zwar sind seit 2009 alle Einfuhren aus den ärmsten Entwicklungsländern grundsätzlich zoll- und

⁴⁹ DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT (DEZA), Was die Schweiz bewirkt. Die Internationale Zusammenarbeit der DEZA 2006–2010, Bern 2011, S. 23 f.

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 seither kaum angestiegen, neben Preisgründen auch weil besonders für Agrarprodukte europaweit strenge gesundheitspolitische Auflagen und private Produktstandards bestehen, welche die meisten Produkte aus diesen Ländern nicht erfüllen.⁵⁰

Wie hält es die Schweiz also mit dem in Kap. II.A 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.»⁵¹

Bei der Abschreibung des Postulats *Leuthard*, welches den Anlass zu dieser hehren Absichtserklärung gegeben hatte, gab der Bundesrat aber 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 koordinier-

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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.

ten, kohärenten und komplementären Ansatz verfolgen, damit sie ihre Aussenpolitik wirksam und glaubwürdig umsetzen kann.»⁵²

Abgesehen davon, dass solche Stellungnahmen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen darstellen, bleibt ein schaler Geschmack von Einseitigkeit. Dass die (WTO-rechtlich abgesicherten) Schweizer Agrarsubventionen das Recht auf Nahrung in Entwicklungsländern schmälern könnten, wird praktisch vom ganzen Politspektrum grosszügig ignoriert. Ein Teil der öffentlichen Meinung scheint sogar der Ansicht zu sein, dass Agrarhandel den Hunger in Entwicklungsländern verstärkt. 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 diesem Land nach zähen Verhandlungen im entsprechenden Freihandelsabkommen ein kleines Importkontingent zugestanden wurde.⁵³ Dass ägyptische Landwirte durch ein Lieferverbot Einkommensverluste erleiden würden spielte in der Debatte keine Rolle.

V. Schlussfolgerungen

Schweizer Verfassungsrecht basiert auf dem «Axiom der Widerspruchlosigkeit der Rechtsordnung».⁵⁴ In diesem Kapitel werden vier verfassungsrechtliche Zielsetzungen und ihre Wechselbeziehungen in Bezug auf die Ernährungssicherheit untersucht. Das Resultat bestätigt, dass auf Verfassungsebene kein Zielwiderspruch besteht.

Der Konflikt besteht jedoch auf der Umsetzungsebene. Die Schweiz kann sich ohne Handel nicht ernähren. Wenn Ernährungssicherheit mit Produzentensicherheit verwechselt wird und die Inlandproduktion erst noch mit produktionseinschränkenden multifunktionalen Aufgaben eingedeckt

⁵² Bericht des Bundesrates (Fn. 51), S. 1.

⁵³ Amtliches Bulletin – Nationalrat 11.5044 - 07.03.11-14h30 Fragestunde. Frage Graf Maya. Kartoffelimport aus Ägypten tangiert Recht auf Nahrung.

⁵⁴ Dazu grundlegend HANGARTNER (Fn. 14), Rn. 24-29 zu Art. 5 BV. Dieses Axiom wird allerdings von einem Teil der Literatur als eine «breitest mögliche Widerspruchlosigkeit» verstanden. Vgl. OESCH, Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer, ZSR 2012, S. 194, der unter Verweis auf zahlreiche Autoren und Bundesgerichtsentscheide bei Normenkollisionen die Herstellung einer «praktischen Konkordanz» mithilfe des Verhältnismässigkeitsprinzips einfordert.

wird, beisst sich die Schlange in den Schwanz. Die natürlichen und die gewollten Effizienzverluste beeinträchtigen die Ernährungssicherheit auf der Hochpreisinsel Schweiz trotz oder gerade wegen des parlamentarischen Aktivismus in der Agrarpolitik. Die neuen Versorgungssicherheitsbeiträge lösen zwar die aus anderen Gründen noch problematischeren Tierbeiträge ab. Solange die Schweizer Landwirtschaft jedoch international nicht wettbewerbsfähig ist, werden die neuen Direktzahlungen auch ohne weitere Zollsenkungen oder WTO-rechtliche Subventionseinschränkungen keine Ausweitung der Inlandproduktion und damit mehr Ernährungssouveränität bewirken.

Die drei anderen Sektorpolitiken (Versorgungs-, Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik) können die hausgemachten agrarpolitischen Zwänge kaum temperieren. Der mögliche Beitrag an die Landesversorgung durch die Aussenwirtschafts- und indirekt auch durch die Entwicklungspolitik wird durch die agrarpolitische Fokussierung eingeschränkt. Sogar in sich selbst inkohärent ist die Versorgungspolitik, wenn sie wie beim Zucker lediglich agrarpolitische Ziele fördert. Agrarfreihandel ist heute politisch undenkbar, und das verhindert eine konsequente Weiterführung der traditionell liberalen Aussenwirtschaftspolitik und mehr Marktzugang nach und von wichtigen Handelspartnern. Der (nur vermeintlich unabdingbare) Grenzschutz erschwert zudem Importe auch aus Entwicklungsländern, die ihre eigene Ernährungssicherheit mit Agrarausfuhren finanzieren.

Sind angesichts des hohen politischen Stellenwerts der Agrarpolitik (nicht nur in der Schweiz) einer besseren nationalen Ernährungssicherheit unverrückbare Grenzen gesetzt? Der folgende Optimierungsansatz könnte als Diskussionsgrundlage dienen. Diese Vorschläge bedingen keine Änderung des Landwirtschaftsartikels 104 BV. Sie folgen der im Verfassungsrecht geforderten klaren Zuordnung von Mittel und Zweck sowie der Subsidiarität und Zweckmässigkeit auch von verfassungsrechtlich gestützten Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit.

A. Versorgungspolitik

Die Versorgungssicherheit wird heute (über die Grenzabgaben) von den Konsumenten bezahlt. Der staatliche Eingriff beschränkt sich auf die Zwangsmitgliedschaft der Importeure zur Organisation der Pflichtlager,

sowie auf die Festlegung der Maximalabgaben, einige wenige Subventionen und die Kreditgarantien. Nun kann argumentiert werden, dass Ernährungssicherheit ein öffentliches Gut ist. Die Erfahrungen der beiden Weltkriege in der Schweiz haben dies bestätigt. Hingegen würden aus Steuergeldern bezahlte Pflichtlagerkosten diese Staatsaufgabe sogar im Milizsystem auch ohne Lebensmittelrationierung – welche heute nur noch als *ultima ratio* vorgesehen ist – besser erfüllen. Gleichzeitig könnten dadurch die heutigen versorgungspolitischen Systemmängel behoben werden (überdurchschnittliche Abgaben für die Zuckerlager, Nichtbefreiung der ärmsten Entwicklungsländer von allen Grenzabgaben, Beteiligung der Inlandproduktion).

Eine Schweizer Beteiligung an internationalen Nahrungsmittelreserven, beispielsweise an einer virtuellen Zusammenlegung von staatlichen Pflichtlagern im europäischen Raum, sollte geprüft werden. Das genannte Beispiel aus Ostasien (APTERR) und die Absprachen bei der Lagerbewirtschaftung von Erdölreserven in der *International Energy Agency* (IEA) könnten hier den Weg weisen.

B. Agrarpolitik

Die Schweizer Landwirtschaftspolitik verdrängt Agrareinfuhren mit Grenzschutz und Preisstützungsmassnahmen und verteuert damit fast alle Lebensmittel. Die mit solchen Instrumenten bewirkte Verminderung der eigenen Ernährungssicherheit ist auch ökonomisch ineffizient. Demgegenüber sind die meisten an multifunktionale Leistungen gebundenen Direktzahlungen (und natürlich ebenso die Agrarforschung und die Förderung des Humankapitals) versorgungspolitisch wünschbar, weil sie das inländische Produktionspotenzial aufrechterhalten und damit auch allfällige Ausfuhrbeschränkungen anderer Länder abfedern können. Gerade eine isoliert auftretende Schweiz könnte sich im Krisenfall kaum auf Solidaritätslieferungen aus anderen Ländern verlassen.

Die 1998 begonnene Agrarreform müsste auch aus einer versorgungspolitischen Perspektive konsequent weitergeführt werden. Die neuen Direktzahlungen für Versorgungssicherheit sind nicht zielführend. Auch die nun gesetzlich verankerte Ernährungssouveränität ist bei Futtermittelimporten von jährlich über 1 Mio. t nicht erreichbar. Hingegen ist jede Effizienz-

verbesserung auch ernährungspolitisch wünschbar. Ebenso wären eine progressive (multilaterale und regionale) Grenzöffnung und der daraus resultierende Wettbewerb geeignete Mittel für mehr Ernährungssicherheit in der Schweiz.

C. Aussenwirtschafts- und Entwicklungspolitik

Die Aussenwirtschaftspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit sollten sich noch vermehrt mit den versorgungspolitischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Das in der UNO vereinbarte und auch von der Schweiz anerkannte Recht auf Nahrung beinhaltet eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schadensvermeidung nationaler Politiken. Dies gilt übrigens nicht nur für die Handelspolitik und die Importförderung, sondern auch für die bilateralen Investitionsschutz- und -förderungsabkommen (ISA) mit ihrer heute fast exklusiven Ausrichtung auf den Investorenschutz.

Besonders solange die WTO Agrardumping und Exportsubventionen erlaubt, sollten die ausfuhrwirksamen Schweizer Förderungsinstrumente wenigstens auf ihre ernährungspolitischen Auswirkungen weltweit und speziell in Entwicklungsländern überprüft werden. Unbedingt Abstand zu nehmen ist deshalb von der heute eigentlich obsoleten Überschussverwertung mittels Ausfuhren besonders in Entwicklungsländer, wie geschehen mit den vom Bund gestützten «kollektiven Massnahmen» für Butter.

Weiterreichende Reformen wären in allen Sektorpolitiken notwendig und nach meiner Meinung auch erwünscht. Die hier unterbreiteten Denkanstösse haben den Vorteil, dass sie auch ohne der Produktionssicherheit abträgliche Kehrtwendungen möglich wären.

