
Schweizerisches Agrarrecht

Skriptum zur Vorlesung

Prof. Dr. Alexander Ruch

Schweizerisches Agrarrecht

Skriptum zur Vorlesung

Prof. Dr. Alexander Ruch

Ausgabe 2003

© 2003 Prof. Dr. Alexander Ruch, ETH Zürich, 8092 Zürich
Der Text ist ausschliesslich für Unterrichtszwecke bestimmt.
Der Nachdruck ist unzulässig.

Layout: Ch. Bläuer

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Dokumentation	XIII
I. Literaturverzeichnis	XIII
1. Gesamtdarstellungen	XIII
2. Einzelprobleme	XV
3. Berichte (Auswahl)	XVII
II. Abkürzungs- und Erlassverzeichnis	XVIII
1. Teil: Schweizerische Wirtschaftsordnung	3
§ 1 Grundlagen	4
I. Aufbau der Bundesverfassung.....	4
1. Begriff	4
2. Inhalt und Gliederung der Bundesverfassung	5
II. Bund, Kantone und Gemeinden.....	6
1. Das Prinzip der mehreren Ebenen	6
a. Föderalismus	6
b. «Die Kantone sind souverän»	7
2. Mitwirkung der Kantone im Bund	8
a. Obligatorische Referenden	8
b. Initiativrecht	9
c. Referendumsrechte	9
d. Wahl der Ständeräte (Art. 150 BV)	9
e. Vernehmlassungsverfahren	9
f. Umsetzung von Bundesrecht	9
3. Gemeinden	9
III. Der Stufenbau der Rechtsordnung, Rechtsquellen	11
1. Die Verfassung	11
2. Das Gesetz	11
3. Die Verordnung	13
4. Gegenseitiges Verhältnis verschiedener Verfassungsbestimmungen	13
IV. Organisation des Bundes.....	14

1.	Die Gewaltenteilung	14
2.	Das Parlament	15
3.	Regierung und Verwaltung	16
4.	Die Gerichte	18
V.	Grundrechte	19
1.	Im Allgemeinen	19
2.	Menschenwürde, Recht auf Leben, Persönliche Freiheit	21
3.	Die Wirtschaftsfreiheit	22
4.	Eigentumsgarantie	24
5.	Niederlassungsfreiheit	26
6.	Meinungs- und Informationsfreiheit	27
7.	Wissenschaftsfreiheit	29
8.	Versammlungsfreiheit	29
9.	Vereinigungsfreiheit	30
10.	Garantie der Existenzsicherung	30
11.	Rechtsgleichheit	31
	a. Materiale Gleichbehandlung	31
12.	Willkürverbot	32
13.	Treu und Glauben	33
14.	Faire Verfahren	33
	a. Anspruch auf rechtliches Gehör	33
	b. Akteneinsichtsrecht	33
	c. Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung	34
	d. Richtige Zusammensetzung der Behörde	34
	e. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	34
	f. Verbot des überspitzten Formalismus	34
VI.	Allgemeine Verfassungsgrundsätze	35
1.	Gesetzmassigkeit	35
2.	Öffentliches Interesse	36
3.	Verhältnismässigkeit	36
4.	Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität	37
5.	Schutz von Treu und Glauben	38
	a. Vertrauensgrundlage	38
	b. Vertrauen in das Verhalten der Behörde	39
	c. Vertrauensbetätigung	39
	d. Interessenabwägung im Einzelfall	39

	e. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes:	39
VII.	Völkerrecht.....	40
	1. Abschluss von Staatsverträgen	40
	a. Bund	40
	b. Kantone	41
	2. Staatsvertragsrecht	41
	3. Verhältnis von schweizerischem Verfassungs- und Gesetzesrecht zum Staatsvertragsrecht	42
§ 2	Wirtschaftsverfassung	43
I.	Wirtschaftspolitik	43
II.	Arten von Wirtschaftspolitik	47
	a. Ordnungs- oder Systempolitik	47
	b. Prozess- oder Ablaufpolitik	47
	c. Strukturpolitik	47
	d. Einkommens- und Verteilungspolitik	47
	e. Fiskal- und Sozialpolitik	47
III.	Bereiche des Wirtschaftsrechts	48
2. Teil:	Agrarverfassungsrecht.....	53
§ 3	Entwicklung	53
I.	Die Anfänge bis zur neueren Entwicklung	53
II.	Vom GATT zur WTO.....	54
	1. Das GATT-Abkommen von 1947	54
	2. Die Neuerungen durch die sog. Uruguay-Runde	55
III.	Reform der Agrarpolitik.....	59
	1. Siebter Landwirtschaftsbericht 1992	59
	2. Eine Reform in zwei Etappen	59
	3. Artikel 104 BV und das neue Landwirtschaftsgesetz	60
IV.	Das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU	61
§ 4	Übersicht über das Agrarverfassungsrecht	63
§ 5	Art. 104 BV	64

I.	Absatz 1.....	65
	1. Verfassungsrechtliche Charakterisierung von Abs. 1	65
	2. Die verfassungsrechtlichen Aufgaben der Landwirtschaft	66
II.	Absatz 2.....	69
III.	Absatz 3.....	70
	1. Bst. a: Direktzahlungen	70
	2. Bst. b: Produktionsformen	70
	3. Bst. c: Deklaration	71
	4. Bst. d: Hilfsstoffe	71
	5. Bst. e: Forschung, Beratung, Ausbildung	71
	6. Bst. f: Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes	71
IV.	Absatz 4.....	71
§ 6	Weitere Bereiche	72
I.	Getreideversorgung.....	72
II.	Landesversorgung (Art. 102 BV)	72
III.	Konsumentenschutz (Art. 97 BV)	72
IV.	Tierschutz (Art. 80 BV)	73
V.	Tierseuchenbekämpfung (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV)	74
VI.	Lebensmittel (Art. 118 Abs. 2 lit. a BV).....	74
VII.	Gentechnologie (Art. 120 BV).....	74
VIII.	Raumordnung und Umweltschutz	75
§ 7	Organe	76
I.	Bundesversammlung und Volk.....	76
	1. Funktionen der Bundesversammlung	76
	2. Formen der Erlasse der Bundesversammlung	76
II.	Bundesrat und Bundesverwaltung.....	77
III.	Richterliche Behörden	77
	1. Bundesgericht	77
	2. Rekurskommissionen	78
IV.	Private Organisationen	78
V.	Kantone	78

3. Teil: Raum und Umwelt	81
§ 8 Raumplanungsrecht	81
I. Art. 75 BV	81
II. Ziele und Grundsätze der Raumplanung	81
III. Instrumente der Raumplanung	82
1. Richtpläne	82
2. Nutzungspläne	82
3. Baubewilligung	82
IV. Landwirtschaft in der Raumplanung	82
1. Die Landwirtschaftszonen	83
2. Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone ...	84
3. Ausnahmenbewilligungen innerhalb der Landwirtschaftszone	85
4. Fruchtfolgeflächen	86
5. Ökologische Ausgleichsflächen	87
6. Landumlegung	87
7. Bewilligung	88
§ 9 Umweltrecht	89
I. Prinzipien des Umweltrechts	90
1. Das Planungsprinzip (Prinzip der Planung)	90
2. Das Kooperationsprinzip	91
a. Grundsatz	91
b. Verankerung im USG	91
c. Weitere Ausformungen	91
3. Das Koordinationsprinzip	91
4. Das Vorsorgeprinzip	92
5. Das Nachhaltigkeitsprinzip	93
6. Das Prinzip der Eigenverantwortung	94
7. Das Prinzip der Kontrolle	94
8. Das Verursacherprinzip	95
a. Verursacher	95
b. Bedeutung	95
c. Die vom Verursacher zu tragenden Kosten	97
d. Ausnahmen vom Verursacherprinzip	97
e. Notwendige Konkretisierung	98

f. Probleme des Verursacherprinzips	99
9. Europarecht	100
10. Bedeutung der Prinzipien	100
II. Gewässerschutz	100
1. Allgemeines	100
2. Gewässerschutzpläne	101
a. Gewässerschutzbereiche	101
b. Grundwasserschutzzonen	101
c. Grundwasserschutzareale	102
III. Naturschutz	102
1. Allgemeines	102
2. Naturschutzplanung	103
a. Naturobjekte und Ortsbilder	103
b. Biotope	104
IV. Instrumente des Umweltrechts	104
1. Begriffe	104
2. Lärmempfindlichkeitsstufenplan	104
3. Massnahmenplan	107
4. Emissionsbegrenzungen	109
5. Emissionen und Grenzwerte	110
6. Sanierung	110
7. Umweltverträglichkeitsprüfung	111
V. Spezifisches landwirtschaftliches Umweltrecht	112
1. Düngung	112
2. Hilfsstoffe	113
3. Bodenschutz	113
4. Tierbestände	113
5. Organismen	114

4. Teil: Agrarverwaltungsrecht (landwirtschaftliche Gesetzgebung)	117
§ 10 Instrumente des Agrarrechts	117
I. Grundlagen- und strukturorientierte Instrumente.....	117

1.	Forschung und Berufsbildung	117
2.	Beschränkungen des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Gütern	118
3.	Selbsthilfe	118
4.	Strukturverbesserung	119
	a. Allgemeines	119
	b. Beiträge (Art. 93-104 LwG)	120
	c. Investitionskredite	121
5.	Qualitätssicherung	121
6.	Kennzeichnung	122
II.	Produktionsorientierte Instrumente	123
	1. Kontingent	123
	2. Absatzförderung	123
	3. Marktentlastung und Marktstützung	124
	4. Einfuhrzölle	124
	5. Meldepflichten	125
	6. Tierhöchstbestände	125
	7. Fonds und Ausgleichskassen	125
III.	Einkommensorientierte Instrumente	126
	1. Betriebshilfe	126
	2. Direktzahlungen	126
	a. Allgemeines	126
	b. Allgemeine Direktzahlungen	127
	c. Ökologische Direktzahlungen)	127
	3. Preise und Preisüberwachung	128
	4. Ausfuhrbeihilfen	128
§ 11	Ausgewählte Bereiche	129
I.	Milchwirtschaft	129
	1. Allgemeines	129
	2. Produktion	130
	3. Marktstützung	130
II.	Fleisch- und Eierproduktion	131
III.	Ackerbau und Rebbau	132
	1. Zucker	132
	2. Ölsaaten	133

3.	Kartoffeln	133
4.	Obstbau	134
5.	Getreide	134
6.	Rebbau	135
5. Teil:	Haftpflicht und Entschädigung	139
§ 12	Allgemeines Haftungsrecht	139
§ 13	Staatshaftungsrecht	144
I.	Grundfragen	144
II.	Formen der Haftung	145
III.	Allgemeine Staatshaftung.....	146
IV.	Staatshaftung nach Privatrecht	148
1.	Grundeigentümerhaftung	149
2.	Werkeigentümerhaftung	150
V.	Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	150
§ 14	Enteignungsrecht	152
I.	Formelle Enteignung	152
II.	Materielle Enteignung / Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen.....	153
6. Teil:	Landwirtschaftliches Bodenrecht (BGBB).....	157
Anhang:	Gesetze und Vollziehungserlasse des Bundes.....	III
1.	Landwirtschaft im allgemeinen	III
2.	Milchwirtschaft	V
3.	Fleisch- und Eierproduktion	VI
4.	Ackerbau und Rebbau	VII
5.	Weitere Sachbereiche	VIII

Dokumentation

Literatur
Abkürzungen

Uebersicht

Dokumentation	XIII
I. Literaturverzeichnis	XIII
1. Gesamtdarstellungen	XIII
2. Einzelprobleme	XV
3. Berichte (Auswahl)	XVII
II. Abkürzungs- und Erlassverzeichnis	XVIII

Dokumentation

I. Literaturverzeichnis

1. Gesamtdarstellungen

Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel	Droit constitutionnel suisse. Volume I & II, Berne 2000;
Ehrenzeller Bernhard u.a.	Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2002
Eisenhut Peter	Aktuelle Volkswirtschaftslehre, Chur/Zürich 1994;
Fleiner-Gerster Thomas	Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich 1980;
Gygi Fritz/Richli Paul	Wirtschaftsverfassungsrecht, 2. Auflage, Bern 1997;
Häfelin Ulrich/Müller Georg	Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002;
	Kommentar Bundesverfassung, Basel/Zürich/Bern ab 1987;
Hrsg. und Verlag Sekretariat des Schweizerischen Bauernverbandes, Brugg 1995;	Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991
Moor Pierre	Agriculture, Lausanne 1984;
Moor Pierre	Droit administratif, Volume I - III, 2. Edition, Berne 1994, 1991, 1992;
Müdespacher Alfred	Die räumlichen Verteilungseffekte der schweizerischen Agrarpolitik, Zürich 1984;
Rey Heinz	Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 2. Auflage, Zürich 1998;

Richli Paul	Siebter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates auf verfassungsrechtlichem Zielkurs?, BAR 1992, 109 ff.;
Richli Paul/Müller Georg/ Jaag Tobias	Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1995, § 21 Landwirtschaftspolitik;
Schürmann Leo	Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3., überarbeitete Auflage, Bern 1994, 8. Kapitel: Das Agrarrecht (zit. Schürmann);
Schürmann Leo/Hänni Peter	Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Auflage, Bern 1995;
Ulrich Häfelin/Walter Haller	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001;
Vallender Klaus A.	Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Auflage, Bern 1995;
Zen-Ruffin Piermarco/ Guy-Ecarbent Christine	Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001.

2. Einzelprobleme

Anderegg Martin	Entwicklung, Stellung und Aufgabe der Schweizerischen Genossenschaft für Getreide- und Futtermittel (GGF), Freiburg i.Ue. 1986;
Bandli Christoph	Bauen ausserhalb der Bauzonen, Bern 1989;
Bernegger Urs/Märki Peter/ Rieder Peter	Die schweizerische Landwirtschaftspolitik im Kontext einer zunehmenden internationalen Herausforderung, Nationales Forschungsprogramm 28, Synthesebericht, Einsiedeln 1994;
Bose Jaya Rita	Der Schutz des Grundwassers vor nachteiligen Einwirkungen, SzU Band 10, 1996;
Büchler-Tschudin Verena	Rechtsprobleme bei der Beschränkung der Einfuhr von Futtermitteln und Fleisch, Festschrift Kurt Eichenberger, Basel 1982, 211 ff.;
Croset Jean-François	Les crédits d'investissements dans l'agriculture, Lausanne 1987;
Gay Daniel	Le statut du vin, Lausanne 1984;
Gubler Thomas	Der kostendeckende Preis für landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäss Art. 29 LWG, Basel 1985;
Gygi Fritz	Rechtsgrundsätze der Einfuhrkontingentierung, BAR 1974, 77 ff.;
Hofer Eduard	Übersicht über die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, BAR 1998, 149 ff.;
Huser Meinrad	Bäuerliches Bodenrecht und Raumplanung, BAR 1995, 117 ff.;
Huser Meinrad	Die Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion, Grusch 1989;
Jeger Peter	Die vertikale Vertragsproduktion in der schweizerischen Landwirtschaft, Freiburg i.Ue. 1985;
Keller Peter M.	Neubauten in der Landwirtschaftszone, Grusch 1987;
Knoepfel Peter/Zimmermann Willi	Gewässerschutz in der Landwirtschaft, Evaluation und Analyse des föderalen Vollzugs, Basel/Frankfurt a.M., 1993.
Mader Luzius	La notion d'agriculture en droit Suisse: un faux problème, BAR 1987, 132 ff.

Maurer Hans	Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts, SzU Band 9, 1995;
Muggli Rudolf	Problemfelder der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aus der Sicht der Raumordnung Schweiz, BAR 1999, 165 ff.;
Pfenninger Adolf	Der Begriff der Landwirtschaft im schweizerischen Recht, BAR 1987, 97 ff.;
Popp Hans	Die Direktzahlungsverordnung (DZV) - wie der Bundesrat den Auftrag des Gesetzgebers erfüllte, BAR 1994, 1ff.;
Richli Paul (Hrsg.)	Agrarrecht im Umbruch. Die Herausforderung von GATT und EG, Zürich 1993;
Richli Paul	Rechtsprobleme zufolge der neuen Aufgaben der Landwirtschaft, BAR 1994, 50 ff.;
Scheidegger Stephan H.	Bauen ausserhalb der Bauzonen im Lichte der neuen Raumplanungsgesetzgebung des Bundes, BAR 1999, 149 ff.;
Schweizer Rainer	Gentechnikrecht, Zürich 1996
Senti Richard	GATT-WTO. Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994;
Siebenthal Walter von	Direkte Zahlungen als Mittel der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik, Bern 1986;
Steinegger Robert	Die Durchsetzung des Agrarrechts, Zürich 1985.

3. Berichte (Auswahl)

✍ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007) vom 29. Mai 2002, BBl 2002 4721.

✍ Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1 (Botschaft Zweite Etappe; enthaltend u.a. das neue Landwirtschaftsgesetz);

✍ Botschaft zur Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» vom 17. Juni 1996, BBl 1996 IV 580 (Botschaft Initiative 96);

✍ Botschaft zum Agrarpaket 95 vom 27. Juni 1995, BBl 1995 IV 629 (Botschaft Agrarpaket 95);

✍ Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) (GATT-Botschaft 1) vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 1;

✍ Botschaft zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) notwendigen Rechtsanpassungen (GATT-Botschaft 2) vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 950;

✍ Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Die Uruguay-Runde des GATT, Ratifizierung durch die Schweiz. Erläuternde Berichte: 1. Darstellung der Ergebnisse, 2. Bericht über die zur Ratifizierung notwendigen Rechtsanpassungen, Bern 25. Mai 1994;

✍ Botschaft zu den Volksinitiativen «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) und «Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft» (Bauern- und Konsumenten-Initiative) vom 19. August 1992, BBl 1992 IV 292 (Botschaft Initiativen 92);

✍ Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 27. Januar 1992, BBl 1992 II 1 (Botschaft Erste Etappe; enthaltend Direktzahlungen und Berufsbildung);

✍ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 VI 6128;

✍ Botschaft zur Genlex-Vorlage vom 1. März 2000, BBl 2000 2391;

✍ 7. Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (7. Landwirtschaftsbericht) vom 27. Januar 1992, BBl 1992 II 130;

✍ 6. Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (6. Landwirtschaftsbericht) vom 1. Oktober 1984;

✍ 5. Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (5. Landwirtschaftsbericht) vom 22. Dezember 1976.

II. Abkürzungs- und Erlassverzeichnis

ABBV	Ackerbaubeitragsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 910.17)
Abs.	Absatz/Absätze
aBV	Alte Bundesverfassung vom 29. Mai 1874
AEV	Agrareinfuhrverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.01)
AGV	Abgasverordnung vom 1. März 1982 (SR 741.434)
Alarm W	Alarmwert
AltIV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung) vom 26 April 1998 (SR 814.680)
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidg. Gesetzessammlung); ab 1948: Sammlung der eidg. Gesetze; ab 1987: Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AtB	Bundesbeschluss zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978, gilt bis 31. Dezember 2000 (SR 732.01)
AtG	Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959 (SR 732)
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BAR	Blätter für Agrarrecht, Brugg (Zeitschrift)
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt

BG	Bundesgesetz
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11)
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz) vom 6. Oktober 1995 (SR 943.02)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BHV	Betriebshilfeverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 914.11)
BioV	Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die entsprechende Kennzeichnung der pflanzlichen Erzeugnisse und Lebensmittel vom 22. September 1997 (SR 910.18)
BL	Biologischer Landbau
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (SR 141.0)
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung (Zeitschrift)
Bzw.	Beziehungsweise
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 231.1)
DZV	Verordnung über ergänzende Direktzahlungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Direktzahlungsverordnung; SR 910.13)
E.	Erwägung
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
efd	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle

EHG	Bundesgesetz vom 28. März 1905 über die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmen und der Schweizerischen Post (SR 221.112.742)
Eidg.	Eidgenössisch
EK	Einigungskonferenz
EleG	Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (SR 734.0)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)
EntG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (Enteignungsgesetz; SR 711)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f.	folgende
FAV	FAV 1-4 = 4 Verordnungen für Abgasemissionen für 4 verschiedene Fahrzeugkategorien je vom 22. Oktober 1986 (SR 741.435.1-4)
ff.	fortfolgende
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 6. Oktober 1989 (SR 611.0)
FMG	Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 784.10)
FrSV	Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt vom 25. August 1999 (Freisetzungsverordnung, SR 814.911)
GarG	Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiesgesetz) vom 26. März 1934 (170.21)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947 (SR 0.632.21)
GebrV	Verordnung über Gebrauchsgegenstände vom 1. März 1995 (SR 817.04)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bonner Grundgesetz)

GG	Bundesgesetz vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz; SR 813.0)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201)
GTG	Gentechnikgesetz, Entwurf
GUB	Geschützte Ursprungsbezeichnung
GUB/ GGA	Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 28. Mai 1997 (SR 910.12)
GV	Giftverordnung vom 19. 9. 1983 (SR 813.01)
GVG	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 172.11)
HBV	Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 7. Dezember 1998 (Höchstbestandesverordnung, SR 916.344)
HTL	Höhere Technische Lehranstalt
i.d.R.	in der Regel
i.S.	in Sachen
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IGW	Immissionsgrenzwert
IP	Integrierte Produktion
JSG	Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (SR 922.0)
Kap.	Kapitel

KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) vom 6. Oktober 1995 (SR 251)
KHG	Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (SR 732.44)
KIG	Konsumenteninformationsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SR 944.0)
KKG	Bundesgesetz über den Konsumkredit vom 8. Oktober 1993 (SR 221.214)
KV	Kantonsverfassung
LAV	Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.010)
LBV	Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, SR 910.91)
LES	Lärmempfindlichkeitsstufen
LFG	Luftfahrgesetz vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)
lit.	Litera/Buchstabe
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz) vom 9. Oktober 1992 (SR 817.0)
LMV	Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (SR 817.02)
LP	Legislaturperiode
LRV	Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)
LVG	Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 8. Oktober 1982 (SR 531)
LwG	Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz) vom 29. April 1998 (SR 910.1)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
MKV	Verordnung über die Kontingentierung der Milchproduktion vom 7. Dezember 1998 (Milchkontingentierungsverordnung; SR 916.350.101)

MQV	Verordnung über die Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft vom 13. April 1999 (SR 916.351.0)
MSV	Verordnung über Zielpreis, Zulagen und Beihilfen im Milchbereich vom 7. Dezember 1998 (SR 916.350.2)
NEV	Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse vom 9. April 1997 (SR 734.26)
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (SR 451.1)
NISV	Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710)
NOK	Nordostschweizerische Kraftwerke AG
NR	Nationalrat
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz) (SR 173.110)
OR	Bundesgesetz über die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (5. Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
PAUV	Verordnung vom 7. Dezember 1998 des BLW über die Abstufung der pauschalen Ansätze für Investitionshilfen (SR 913.211)
PBG	Planungs- und Baugesetz
PG	Postgesetz vom 30. April 1998 (SR 783.0)
PIW	Planungswert
PRG	Bundesgesetz über die Politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
PrHG	Produktehaftpflichtgesetz vom 18. Juni 1993 (SR 221.112.944)
PVC	Polyvinylchlorid
RichtW	Richtwert
RLG	Bundesgesetz über die Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz) vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1)

RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (SR 784.40)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
Rz.	Randziffer
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SEV	Schweizerischer Elektrotechnischer Verein
SNB	Schweizerische Nationalbank
SöBV	Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000 (SR 910.133)
Sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StFV	Störfallverordnung vom 27. Februar 1991 (SR 814.012)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StoV	Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung) vom 9. Juni 1986 (SR 841.013)
StR	Ständerat
StSG	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (SR 814.50)
StSV	Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (SR 814.501)
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

SV	Schlachtviehverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.341)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
SVV	Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SR 913.1)
SzU	Schriften zum Umweltrecht, Zürich (Buchreihe)
TG	Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr (Transportgesetz) vom 4. Oktober 1985 (SR 742.40)
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995 (SR 946.51)
TschG	Tierschutzgesetz vom 9. März 1978 (SR 455)
TSG	Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (SR 916.40)
TUG	Telekommunikationsunternehmensgesetz vom 30. April 1997 (SR 784.11)
TVA	Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (SR 814.015)
u.U.	unter Umständen
UeB	Übergangsbestimmungen
UK	Untersuchungskommission
UNO	United Nation Organization
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVB	Umweltverträglichkeitsbericht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)
V	Verordnung
v.a.	vor allem
VBBo	Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (SR 814.12)

VBLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 10. August 1977 (SR 451.11)
VBO	Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutz-organisationen vom 27. Juni 1990 (SR 814.016)
VE	Verfassungsentwurf 1995 für eine neue Bundesverfassung (Vernehmlassungsvorlage)
VE 96	Verfassungsentwurf vom 20. November 1996 (Botschaft des Bundesrates)
VEA-GOG	Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen vom 7. Dezember 1998 (SR 916.121.10)
VETA	Verordnung über die Entsorgung tierischer Abfälle vom 3. Februar 1993 (SR 916.441.22)
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder (Verantwortlichkeitsgesetz) (SR 170.32)
Vgl.	Vergleiche
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12)
VLB	Verordnung über die landwirtschaftliche Berufsbildung vom 13. Dezember 1993 (SR 915.1)
VLF	Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung vom 8. November 1995 (SR 426.10)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Zeitschrift)
VStrR	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (SR 313.0)
VVS	Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (SR 814.014)
VWF	Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten vom 1. Juli 1998 (SR 814.226.21)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WaG	Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (921.0)
WBG	Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.110)
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR 843)

WRG	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (Wasserrechtsgesetz) (SR 721.80)
WTO	Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994 (SR 0.632.20)
ZAF	Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: ... für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zeitschrift)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZVSM	Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten

1. Teil

Schweizerische Wirtschaftsordnung

Uebersicht

1. Teil:	Schweizerische Wirtschaftsordnung	3
§ 1	Grundlagen	4
§ 2	Wirtschaftsverfassung	43

1. Teil: Schweizerische Wirtschaftsordnung

Einleitung

Landwirtschaft in der Gesamtwirtschaft

Für eine hochentwickelte Volkswirtschaft ist ein geringer Anteil von Erwerbstätigen in der Urproduktion typisch. Technische Entwicklungen führen dazu, dass immer weniger Bauern, eine immer grössere Zahl von Konsumenten mit Nahrungsmitteln zu versorgen vermögen. Durch die zunehmende Arbeitsteilung und die Auslagerung von ehemaligen Landwirtschaftstätigkeiten in spezialisierte Unternehmen, ist die Landwirtschaft heute stark mit der übrigen Wirtschaft verbunden. «Wirtschaft» heisst Befriedigung von Bedürfnissen durch Herstellung, Verarbeitung und Vertrieb von Waren und durch Erbringung von Dienstleistungen. Der Entscheid, wie die Koordination zwischen produzierenden und konsumierenden Haushalten vor sich gehen soll, ist grundlegend und für die Wirtschaftsverfassung eines Landes kennzeichnend. Indem die Schweiz seit 1874 die Wirtschaftsfreiheit (früher Handels- und Gewerbefreiheit genannt) als leitendes Prinzip anerkennt, hat sie eine Wahl getroffen, die als Konsequenz individualistischer Vorstellungen und Interventionen zu verstehen ist, die sich notwendigerweise aber auch ordnungspolitisch und institutionell, im Sinne marktwirtschaftlicher Prozesse und Strukturen, auswirkt. Die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung stellen ein in sich relativ geschlossenes System dar. Der Bogen spannt sich vom Handels- und Gewerbepolizeirecht über Förderungsmassnahmen bis zu eigentlichen staatlichen Interventionen, zu unternehmerischen Tätigkeiten der öffentlichen Hand und zur Wahrung des marktwirtschaftlichen Systems durch den Staat selbst. Einzelne wirtschaftliche Bereiche haben sich, sei es wegen ihrer besonderen Bedeutung für das Gemeinwohl, sei es aus anderen Gründen, zu eigenständigen Rechtsgebieten entwickelt, wie das Aussenwirtschaftsrecht, das Bankenrecht und eben das Agrarrecht.

§ 1 Grundlagen

I. Aufbau der Bundesverfassung

1. Begriff

Verfassung im *formellen* Sinn: Die Gesamtheit der Rechtsnormen, die im speziellen Verfahren der Verfassungsgebung (obligatorische Zustimmung des Parlaments und des Volkes, im Bund heisst das von Volk und Ständen) zustande gekommen und i.d.R. in der Verfassungsurkunde verankert sind. Ausserhalb der Verfassungsurkunde sind Verfassungsrecht im formellen Sinn auch die dringlichen Bundesgesetze, die sich nicht auf die Verfassung stützen können, sog. extrakonstitutionelle Bundesgesetze (Art. 140 Abs. 1 lit. c BV).

Verfassung im *materiellen* Sinn: Die Gesamtheit der Rechtsnormen, die wegen ihrer Bedeutung (inhaltlich, materiell) für die Staatsordnung Verfassungsrang geniessen sollen. Ausserhalb der Verfassungsurkunde stehendes materielles Verfassungsrecht sind z.B. die wichtigsten gesetzlichen Regeln über die politischen Rechte (PRG), über die Organisation der Rechtspflege (OG), über den Geschäftsverkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat (GVG); in der Verfassungsurkunde verankertes, aber nicht materiellen Verfassungsrang aufweisendes Recht sind etwa die Bestimmungen über Fuss- und Wanderwege (Art. 88 BV).

Die Verfassung ist die *rechtliche Grundordnung des Staates*. Als solche sollte sie über folgende Funktionsbereiche Aussagen enthalten:

- Organisation der staatlichen Behörden und Verfahren der staatlichen Willensbildung.
- Prinzipien der Ordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft: Aufgaben des Staates und Grundrechte.
- Zielvorstellungen für das Handeln des Staates.
- BV speziell: Kompetenzen des Bundes (zur Abgrenzung zu den Kantonsbelangen).

2. Inhalt und Gliederung der Bundesverfassung

Die schweizerische Bundesverfassung enthält folgende Gruppen von Normen:

- Zielnormen
 - Art. 2 BV: Zweck des Bundes
 - Art. 41 BV: Sozialziele
 - Art. 94 Abs. 2 BV: Wohlfahrtsklausel
 - Sektorielle Zielnormen, z.B. Art. 76 Abs. 1 : Wasser; Art. 89 Abs. 1 BV: Energiepolitik; Art. 116 Abs. 1 BV: Familienschutz
- Grundrechte
 - Geschriebene Grundrechte, Art. 7 - 34 BV (Grundrechtskatalog).
 - Ungeschriebene Grundrechte sind solche, die durch das Bundesgericht anerkannt werden. Vor dem Inkrafttreten der neuen BV waren ungeschrieben z.B. das Recht auf Hilfe in Notlagen, die Meinungsäusserungsfreiheit, die persönliche Freiheit.
- Aufgaben- oder Kompetenznormen (materiale Ordnung)

z.B. Aussenpolitik (Art. 54 BV), Sicherheit (Art. 57 BV), Raumplanung (Art. 75 BV), Eisenbahnen (Art. 87 BV), Konjunkturpolitik (Art. 100 BV), Sozialversicherung (Art. 112, 114, 116, 117 BV), Post und Telekommunikation (Art. 92 BV), Steuerrecht (Art. 128 BV)
- Organisations- und Verfahrensvorschriften (instrumentale Ordnung)
 - Bundesbehörden (Art. 143 BV)
 - Verfahren: Wahlen (Art. 149 f. BV), Referendum (Art. 140 f. BV), Revision der Bundesverfassung (Art. 192 ff. BV)

Äusserlich gliedert sich die Bundesverfassung in folgende «Titel»:

1. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 - 6)
2. Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele (Art. 7 - 41)
3. Bund, Kantone und Gemeinden (Art. 42 - 135)
4. Volk und Stände (Art. 136 - 144)
5. Bundesbehörden (Art. 143 - 191)
6. Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen (Art. 192 - 196)

II. Bund, Kantone und Gemeinden

1. Das Prinzip der mehreren Ebenen

a. Föderalismus

Der föderalistische Staat ist dadurch gekennzeichnet, dass er aus Teilen besteht, die in bestimmten Sachbereichen autonom sind. Das sollen Bereiche sein, die für den jeweiligen Teil angepasste Lösungen ermöglichen oder notwendig machen. Bund, Kantone und Gemeinden sind die Teile, die im wesentlichen den schweizerischen Föderativstaat bilden.

Das Prinzip der «angepassten Lösungen» beruht auf dem *Subsidiaritätsprinzip*: Die Lösungen sollen möglichst im besser überschaubaren Rahmen getroffen werden, d.h. im kleinen Rahmen (Gemeinde). Erst wenn dies nicht sinnvoll ist, weil die Materie die Grenzen des (kleinen) Rahmens übersteigt, soll auf den nächstgrösseren Rahmen gegriffen werden (Kanton); dabei kann der Gegenstand selbst die Einschaltung des grösseren Verbands erfordern (Verbindungsstrassen zwischen den Gemeinden = Kantonsstrassen) oder das Interesse an der Realisierung eines Vorhabens übersteigt den Rahmen des kleinen Verbands (Abwasserreinigungsanlagen, Deponien).

Die analogen Überlegungen sind auf der Stufe des grösseren Verbands (Kantone) anzustellen: Aufgaben (und nur

diese), die die Möglichkeiten oder die Interessen der Kantone übersteigen, sind dem Bund zu übertragen.

Der Bund «übernimmt die Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen» (Art. 42 Abs. 2 BV).

Auch der Bund ist, staatsrechtlich betrachtet, nur Teilstaat, nämlich Zentralstaat, während die Kantone Gliedstaaten sind. Der Bund hat nur die Befugnisse, die ihm von der Bundesverfassung gegeben werden (Art. 3 BV). Er steht nicht schlechthin über den Kantonen, sondern nur soweit, als er kompetenzgemäss Aufgaben erfüllt und die Kantone in diesem Bereich ausgeschaltet sind.

Der Föderalismus ist in der Bundesverfassung z.B. in folgenden Bestimmungen verankert:

- Art. 1 BV: 26 Kantone bilden den Bund.
- Art. 3 BV: Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund und Kantone: Die Kantone sind soweit autonom, als nicht der Bund durch die BV für zuständig erklärt wird.
- Art. 195 BV: Mitwirkung der Kantone bei der Verfassungsrevision («Ständemehr»).
- Weitere Mitwirkungsrechte (Art. 160 BV: Standesinitiative; 141 BV: fakultatives Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum).
- Art. 150 BV: Ständerat als Kammer der Kantone.

Die Entwicklung des Föderalismus zeigt folgendes:

- Stärkung des Bundes durch Vermehrung der Bundeskompetenzen,
- Verflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen,
- Zahlreiche Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Aufgabenerfüllung der Kantone durch finanzielle Leistungen.

Die Bereiche, in denen die Kantone volle Autonomie geniessen, werden immer weniger. Die vermehrte Heranziehung der Kantone zum Vollzug von Bundesrecht («Vollzugsföderalismus») ist mit dem eigentlichen Föderalismus nicht recht in Einklang zu bringen.

b. «Die Kantone sind souverän»

«Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.» (Art. 3 BV).

Die Souveränität kennzeichnet historisch die ungeteilte, von keinem andern Recht abgeleitete und abhängige Staatsmacht. Dieses einstige Wesensmerkmal des Staates ist durch die Verflechtung der Staaten (internationales Staatsvertragsrecht, Völkerrecht ausserhalb der Staatsverträge) stark relativiert worden. Dennoch wird den Staaten weiterhin Souveränität zugemessen.

Die Kantone sind in den Bundesstaat eingegliedert. Sie sind in den Bund eingebunden. Die Bundesverfassung spricht den Kantonen in Art. 3 BV Souveränität zu. Die *volle* Staatlichkeit fehlt ihnen, doch haben sie staatsähnliche Stellung, wenn dem Element der Souveränität nicht mehr die überragende Bedeutung beigemessen wird. Der Bund ist von den Kantonen als Staatswesen aus entstanden, weshalb die Kantone ihre Staatlichkeit beibehalten sollen. Dies und nicht eine nicht denkbare Staatsallmacht der Kantone will Art. 3 BV kenntlich machen.

Durch ihre vollständige Behördenorganisation, ihre Aufgabenautonomie und Finanzhoheit kommt den Kantonen Staatlichkeit zu.

Keineswegs sind die Kantone blosse Selbstverwaltungskörper. Sie tragen den Bund («bilden», Art. 1 BV), und für die «Abtretung von Kompetenzen an den Bund» braucht es immerhin die zustimmende Mehrheit der Kantone.

Als logische Folge eines Bundesstaates «bricht Bundesrecht kantonales Recht», d.h. bundesrechtliche Normen jeder Stufe gehen den kantonalen Regelungen vor (Art. 49 BV).

2. Mitwirkung der Kantone im Bund

a. Obligatorische Referenden

Die Kantone müssen in ihrer Mehrheit einer Vorlage des Bundes zustimmen («Ständemehr»):

- Verfassungsänderungen (Art. 140 Abs. 1, 195 BV). Eine Volksabstimmung über die Frage, ob eine Totalrevision der BV vorgenommen werden soll, braucht das Ständemehr nicht (Art. 193 Abs. 2, 140 Abs. 2 BV).
- Staatsverträge gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. b BV.
- Dringliche Bundesgesetze, die sich nicht auf die Verfassung stützen (Art. 140 Abs. 1 lit. c BV).

- b. Initiativrecht
- Jeder einzelne Kanton kann eine Massnahme verlangen, zu der die Bundesversammlung kompetent ist. Verlangt ist Schriftlichkeit.
- Diese Ständesinitiative (Art. 160 BV) ist nur ein Antrag an die Bundesversammlung. Lehnt diese sie ab (anzuwenden ist das ordentliche Parlamentsverfahren), so ist die Sache erledigt. Es kommt nicht zu einer Volksabstimmung wie bei der Volksinitiative.
- c. Referendumsrechte
- Acht Kantone können verlangen:
- das Gesetzesreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV, auch gegenüber dringlich erklärten Bundesgesetzen, lit. b)
 - das Beschlussreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. c BV)
 - das Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV)
- d. Wahl der Ständeräte (Art. 150 BV)
- Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen, sie unterliegen dem kantonalen Recht. Die Ständeräte müssen «gewählt», sie dürfen nicht von den Kantonsregierungen bestimmt werden. Wahlorgan ist in allen Kantonen das Volk.
- Eine Ständeratswahl ist bei der zuständigen kantonalen Behörde anzufechten; gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid ist staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht zulässig.
- e. Vernehmlassungsverfahren
- Von der Bundesverfassung vorgeschrieben für die Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen (Art. 147 BV).
- f. Umsetzung von Bundesrecht
- Von der Bundesverfassung vorgeschrieben:
«Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.» (Art. 46 BV).
3. Gemeinden
- Gemeinden sind öffentlichrechtliche Körperschaften, die auf dem öffentlichen Recht des Kantons beruhen. Von Bundesrechts wegen besteht keine Pflicht der Kantone, das Kantonsgebiet in Gemeinden aufzugliedern. Das kantonale Recht ist allein massgebend für den Bestand und die Aufgabenordnung der Gemeinden. Art. 50 Abs. 1 BV: «Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet».
- Die Gemeinden sind zunächst in den Kantonsverfassungen erwähnt; festgelegt werden in der Regel Grundsätze der Rechtsstellung, des Bestandes und der Organisation der

Gemeinden (z.B. §§ 104 - 108 Kantonsverfassung Aargau; Art. 110 bis 119 Kantonsverfassung Jura). Konkretisiert werden diese Bestimmungen auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung in einem Gemeindegesetz, Regelungen der Aufgabenwahrnehmung finden sich sodann in der bereichsspezifischen Gesetzgebung (z.B. Planungs- und Baugesetz).

Die Gemeinden sind selbständige Körperschaften. Mitglieder sind die im Gebiet der Gemeinde wohnhaften Personen. Die Gemeinde hat juristische Persönlichkeit, was sowohl für ihre Stellung im öffentlichen als auch im Privatrecht gilt.

Die Gemeinde zeichnet sich durch ein klar umgrenztes Gebiet und ihr zugehörige Mitglieder aus. Sodann muss sie Aufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen und über eigene Organe verfügen. Es gibt Gemeinden, bei denen die eigenen Organe fehlen, weil die Organe durch diejenigen anderer Gebietskörperschaften ersetzt werden: Stadt Basel (Kanton Basel-Stadt), Gersau, Küsnacht, Einsiedeln (Bezirk). Dennoch kommt den betreffenden Gemeinden Rechtspersönlichkeit zu, denn die Organe der übergeordneten Gebietskörperschaft handeln für die Gemeinde, wobei sie nicht eigene hoheitliche Befugnisse ausüben, sondern solche der Gemeinde.

Die Funktion der Gemeinde besteht in erster Linie darin, öffentliche Aufgaben von lokaler Bedeutung wahrzunehmen. In diesen Bereichen geniessen die Gemeinden in der Regel eine grosse Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Sie sind mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet: Gemeindeautonomie.

Im föderalistischen Stufenbau der Schweiz nehmen die Gemeinden die unterste, dritte Stufe ein. Gemeinderecht muss daher sowohl Bundesrecht als auch kantonales Recht beachten. Im föderalistischen Staatsaufbau wendet sich das Bundesrecht i.d.R. nur an die Kantone, selten nimmt es auf die Gemeinden bedacht (vgl. z.B. in Art. 2 des Raumplanungsgesetzes, in dem die Planungspflicht auf Bund, Kantone und Gemeinden verlegt wird).

Alle Kantone kennen Gemeinden, allerdings auch starke Eigenheiten des Gemeinderechts.

Die Gemeinden und ihre Ausstattung mit eigenen Aufgaben stellen ein Instrument der Machthemmung und damit der (vertikalen) Gewaltenteilung dar.

Die Gemeinde ist kein «Staat»; ihre Rechtsordnung beruht nicht auf eigenem, sondern auf fremdem (kantonalem) Recht.

III. Der Stufenbau der Rechtsordnung, Rechtsquellen

1. Die Verfassung

Oberste Normstufe ist die Stufe der Verfassung. Von ihr gehen alle weiteren Zuständigkeiten zur Rechtsetzung aus. Die Verfassung ist die «Grundnorm», die rechtliche Ordnung des Staates. Verfassungsnormen kommen in einem besonders qualifizierten Verfahren zustande (Bund: obligatorische Volksabstimmung sowie Volks- und Ständemehr, Art. 139 Abs. 4 und 5 BV; Kanton: in den Kantonen obligatorische Volksabstimmung, Verfassung und ihre Änderungen sind zu publizieren: Bundesblatt, Amtsblatt, Gesetzesammlung).

2. Das Gesetz

Das Gesetz ist die Normstufe unterhalb der Verfassung. Es konkretisiert Verfassungsaufträge, enthält die wichtigsten Bestimmungen (sog. primäre Normen) zur Durchführung staatlicher Ziele und Aufgaben. Ob ein Bundesgesetz der BV entspricht kann aber gerichtlich nicht überprüft werden (Art. 190 BV).

Was inhaltlich in ein Gesetz gehört, lässt sich nicht allgemein bestimmen; es hängt vom jeweiligen Regelungsgegenstand ab. Die BV trifft zu dieser Frage mit Art. 164 Abs. 1 BV folgende Regelung:



Art. 164 Abs. 1 BV

Gesetzgebung

Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der politischen Rechte
- b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte
- c. die Rechte und Pflichten von Personen
- d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
- e. die Aufgaben und Leistungen des Bundes;
- f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Unterstützung und beim Vollzug des Bundesrechts.
- g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.

Das Gesetz ist der Erlass des Gesetzgebers: Parlament mit Beteiligung des Volkes, die zwingend oder fakultativ sein kann (obligatorisches oder fakultatives Referendum). Für die Gesetze des Bundes ist nur das fakultative Referendum vorgesehen (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV), ebenfalls in der Mehrzahl der Kantone. Gesetze und ihre Änderungen sind zu publizieren.

Arten von Gesetzeserlassen im Bund:

- Bundesgesetz (BG), Art. 164 BV, Art. 5 GVG. Beispiele: USG, RPG, NHG, GSchG, LWG.
- Dringlich erklärtes Bundesgesetz (Art. 165 BV): Bundesgesetze können mit der Mehrheit im National- und im Ständerat dringlich erklärt werden, d.h. sofort in Kraft gesetzt werden. Wird das Referendum (nachträglich) ergriffen, so unterliegen diese Bundesgesetze der Volksabstimmung und treten bei einem "Nein" ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft und können nicht erneuert werden.
- Eine obligatorische Volksabstimmung braucht es für dringend erklärte Bundesgesetze, die in der BV keine materielle Grundlage finden (Art. 165 Abs. 3 BV); sie gelten deshalb eigentlich als Verfassungsrecht.

3. Die Verordnung

Die Verordnung ist die Stufe der Rechtsetzung unterhalb des Gesetzes. Sie enthält wie das Gesetz Rechtssätze (generell-abstrakte Normen), ist gegenüber dem Gesetz aber formell dadurch gekennzeichnet, dass die Volksbeteiligung wegfällt. Verordnungen und ihre Änderungen sind zu publizieren (Bundesblatt/Amtsblatt, Gesetzessammlung).

Inhaltlich soll die Verordnung das vorangegangene Gesetz näher ausführen, präzisieren, vollzugstauglich machen usw. (sog. sekundäre Normen).

Verordnungsgeber ist in der Regel die Regierung. Ihre allgemeine verfassungsrechtliche Vollzugskompetenz (Bund: Art. 182 BV für den Bundesrat) schliesst den Erlass von Verordnungen ein, soweit diese im Rahmen des vom Gesetz geregelten Rahmens bleiben. Der Gesetzgeber muss also die Regierung nicht speziell zum Erlass einer Verordnung ermächtigen. Er kann der Regierung jedoch, wenn er in besonderen Materien eine Verordnung erwartet, den Auftrag zum Erlass von Verordnungsbestimmungen erteilen (z.B. Art. 15 Abs. LwG).

Für sekundäre Rechtsnormen, die im Gesetz keine Stütze finden, braucht die Regierung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine ausdrückliche Ermächtigung im Gesetz (sog. Gesetzesdelegation, z.B. Art. 26 LwG).

4. Gegenseitiges Verhältnis verschiedener Verfassungsbestimmungen

Die BV ist als Ganzes zu verstehen. Teiländerungen fügen sich in das Bestehende ein, reichern es mit ihrem neuen Gehalt an, verdrängen es aber nicht. Die einzelnen BV-Normen sind nicht isoliert, sondern Bestandteil eines Ganzen.

Das schweizerische Staatsrecht geht von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit aller Vorschriften der Bundesverfassung aus. Notwendig ist die *Konkretisierung* des Verfassungsrechts. Ihr Ziel ist der Ausgleich: alle Verfassungsnormen sollen, im Interesse der einheitlichen Verfassungsordnung, zur Geltung gebracht werden. Im jeweiligen Fall, in der jeweiligen Rechtsetzung ist die Harmonisierung zu suchen, so dass kein Verfassungsziel unterliegt oder beiseite gelassen wird. So sind namentlich Verfassungsaufgaben und Grundrechte gleichwertig. Wieweit Grundrechte durch staatliche Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden dürfen, muss sich in der Konkretisierung durch Abwägung der Interessen und Rechtsgüter ergeben.

Häufig bestehen die Konflikte zwischen zwei Kompetenznormen der BV in einer Überschneidung. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, in Konkretisierung des Verfassungsrechts

abwägend Lösungen zu finden. Hauptbeispiel: Raumplanungsrecht - Umweltschutzrecht.

IV. Organisation des Bundes

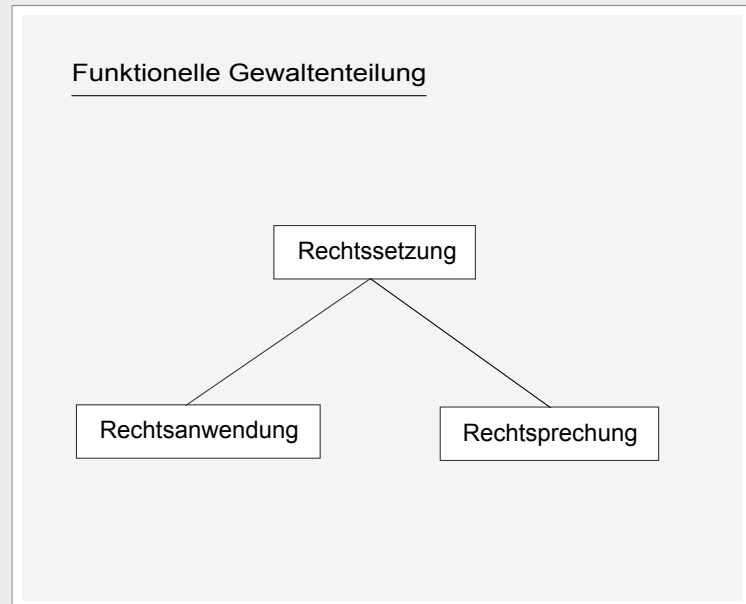
1. Die Gewaltenteilung

Die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Staates beruht auf der Organisation von Behörden. Ausgangspunkte sind mehrere verschiedene Funktionen des Staates, die von Behörden wahrgenommen werden müssen. Verschiedene Funktionen sollen auf verschiedene Behörden verteilt werden, damit die Macht des Staates gegenüber den Privaten gehemmt werden kann.

Machthemmung, Vermeidung von Machtkonzentration bedeuten Teilung der Staatsgewalt: *Gewaltenteilung*. Nach der Idee von Montesquieu wird die Staatsgewalt in drei Teile aufgetrennt: Legislative, Exekutive, Judikative.

Die Gewaltenteilung wird sowohl unter organisatorischen als auch funktionellen Gesichtspunkten betrachtet.

- Organisatorisch: Es werden gesonderte Organe geschaffen, die die Aufgaben Gesetzgebung, Gesetzesdurchführung, Gerichtswesen erfüllen:
Parlament, Regierung/Verwaltung (Bundesrat, Regierungsrat), Gericht (BV: Art. 148 ff., 174 ff., 188 ff.). Unter die organisatorische Gewaltenteilung kann auch die personelle Gewaltenteilung als spezielle Ausprägung gezählt werden: Niemand soll gleichzeitig mehr als einem Staatsorgan angehören (Art. 144 BV). Die personelle Gewaltenteilung ist nicht rein durchgeführt, soweit Angehörige der Verwaltung (Beamte der «Exekutive») Mitglieder des Parlaments sein dürfen.
- Funktionell: In der funktionellen Gewaltenteilung liegt nicht nur die Machthemmung begründet, sondern auch die Ausrichtung der Organe auf die Wahrnehmung ihrer spezifischen Funktionen («Spezialisierung», zweckmässige Aufgabenerledigung). Diese Funktionen sind: Rechtsetzung, Rechtsanwendung, Rechtsprechung.



Die Gewaltenteilung ist in den Kantonen ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers (BGE 113 Ia 395 f.). Er kann gegen Verletzungen des Gewaltenteilungsprinzips staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht führen.

2. Das Parlament

Das Parlament des Bundes, die Bundesversammlung, besteht aus zwei Kammern («Zweikammersystem»), dem Nationalrat und dem Ständerat (Art. 148 Abs. 2 BV).

Die Grundlagen dieses Systems finden wir im Aufbau des Bundesstaates: Nicht nur das Volk bildet den Staat, sondern auch die Kantone (vgl. den Wortlaut von Art. 1 BV: Die 26 aufgezählten Kantone «bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft»). Dabei stellt der Nationalrat die Vertretung des Volkes, der Ständerat die Vertretung der Kantone dar. Beide Kammern sind, anders als z.B. in Deutschland, gleichberechtigt; sie haben die gleichen Kompetenzen und die gleiche Stellung in den Beschlussverfahren.

National- und Ständerat weichen in der Zusammensetzung voneinander ab:

- Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten (Art. 149 Abs. 1 BV). Die Wahl der Nationalräte findet auf der Grundlage von Bundesrecht in Wahlkreisen statt: Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis (Art. 149 Abs. 3 BV). Die Sitze werden unter die Kantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt; jeder Kanton hat Anspruch

auf mindestens einen Sitz (Art. 149 Abs. 4 BV). Die Wahlen werden nach Bundesrecht in den Kantonen nach dem Proporzprinzip durchgeführt (Art. 149 Abs. 2 BV).

- Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten, wobei jeder Kanton zwei, jeder Halbkanton einen Abgeordneten wählt (Art. 150 BV). Die Wahlen werden nach kantonalem Recht durchgeführt (Art. 150 Abs. 3 BV).

In den *Kantonen* sind die Parlamente eingliedrig. Es gibt keine «Gemeindekammer». Die Grösse der Kantonsparlamente schwankt von 55 (Obwalden) bis 200 (Bern, Aargau, Waadt).

Das Kantonsparlament wird als Grosser Rat (BE, LU, BS, SH, AI, SG, GR, AG, TG, VS), Kantonsrat (ZH, SZ, OW, ZG, SO, AR), Landrat (UR, NW, GL, BL), Grand Conseil (FR, VD, VS, NE, GE), Gran Consiglio (TI), Parlement (JU) bezeichnet.

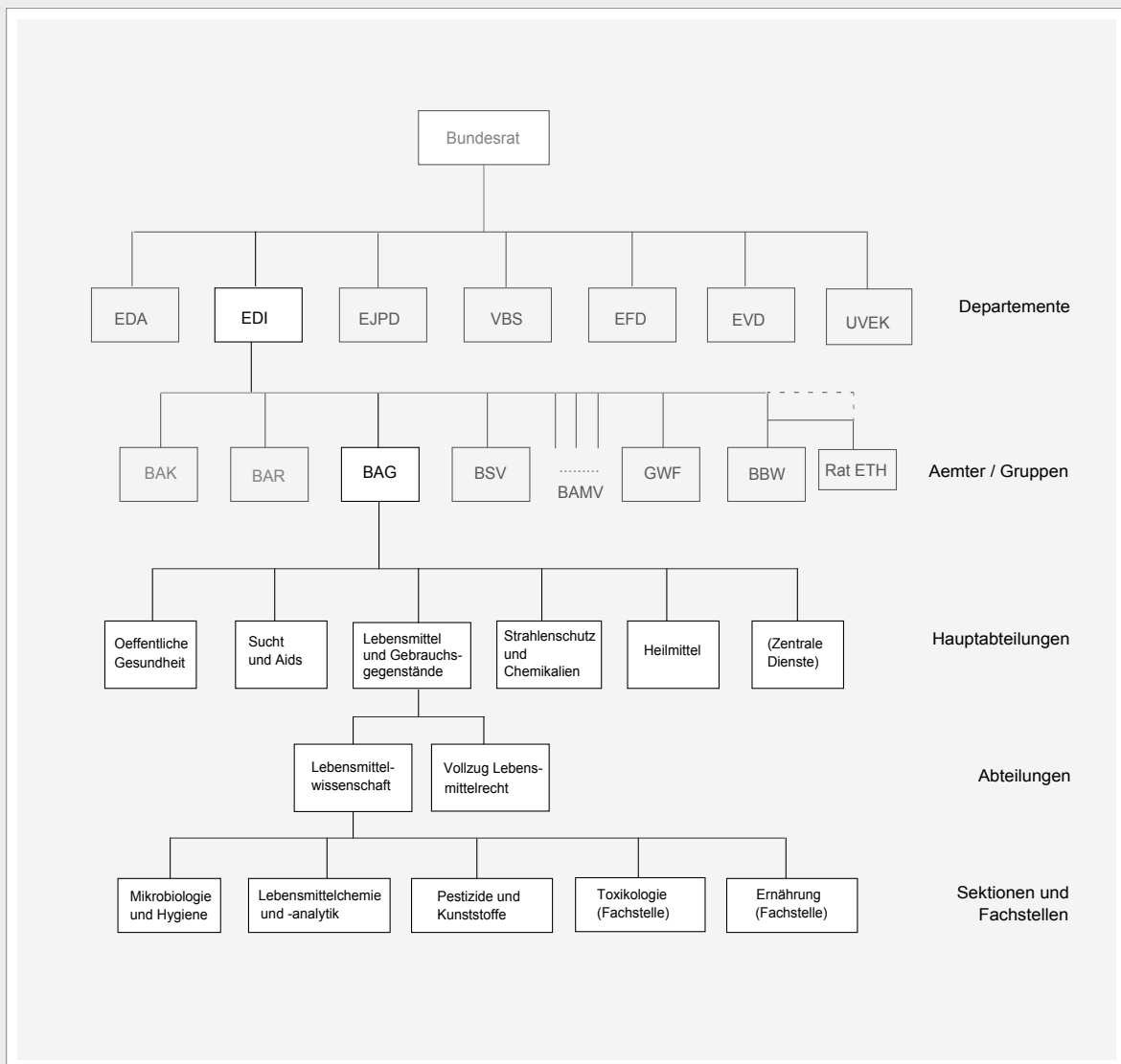
Die Geschäfte des Parlaments werden durch seine Kommissionen vorberaten (Art. 153 BV). Diese haben in Gesetzgebungsangelegenheiten keine Entscheidungsbefugnisse. Die Kommissionen können ständige oder spezielle sein (mit feststehendem Aufgabenbereich oder für ein Geschäft besonders ernannt).

3. Regierung und Verwaltung

Die Regierung als *Behörde* (im Gegensatz zur Regierung als Funktion) hat eine zweifache Verankerung:

- Sie ist eine in sich geschlossene Behörde mit i.d.R. 7 Mitgliedern (Bund und die meisten Kantone; 5 Mitglieder in SO, BL, SH, GR, AG, TG, TI, VS, NE, JU; 9 Mitglieder in NW, AI), von der als Gesamtbehörde die Entscheide ausgehen, die insgesamt, als Kollegium, die Verantwortung für die Erfüllung der Regierungsaufgaben trägt: *Kollegialsystem* (Art. 177 Abs. 1 BV).
- Zugleich steht jedes Regierungsmitglied einem Departement vor, und die Geschäfte der Regierung werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt (Art. 177 Abs. 2 BV): *Departemental-system* (so ausdrücklich genannt in § 68 KV LU). Die Regierung ist damit die Spitze der Verwaltung. Dem Begriff der Verwaltung wird die Regierung zugerechnet.

Die *Verwaltung* ist hierarchisch gegliedert, Beispiel Eidg. Departement des Innern EDI - Bundesamt für Gesundheitswesen BAG:



Die Mitglieder des Bundesrats werden von der Bundesversammlung gewählt (Art. 175 Abs. 2 BV); diejenigen der kantonalen Regierungsräte vom Volk. Das Personal wird je nach der Stufe der Stelle von der Regierung oder von der Departementsvorsteherin/vom Departementsvorsteher gewählt.

Es bestehen zahlreiche Regeln über *Unvereinbarkeiten* zwischen der Mitgliedschaft zur Regierung und andern Beschäftigungen; z.B. im Bund darf ein Mitglied des Bundesrates nicht:

- der Bundesversammlung angehören (Art. 144 Abs. 1 BV).

- eine andere Beamtung (des Bundes oder eines Kantons) bekleiden (Art. 144 Abs. 2 BV).
- einen andern Beruf oder ein Gewerbe betreiben (Art. 144 Abs. 2 BV).

Die Mitglieder der Regierungen werden auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt. Eine Abberufung während der Amtsdauer ist nicht möglich. Wiederwahl ist zulässig. Die Amtsdauer beträgt i.d.R. vier Jahre (Bund: Art. 175 Abs. 2/149 Abs. 2 BV).

Die *Immunität* bedeutet, dass die Mitglieder der Regierung für Äusserungen im Parlament und seinen Kommissionen nicht zur Rechenschaft gezogen werden können (Art. 2 Abs. 2 VG).

Nach Art. 174 BV ist der Bundesrat «die oberste *leitende und vollziehende* Behörde der Eidgenossenschaft». Ähnliche oder gleiche Formulierungen finden sich auch in zahlreichen Kantonsverfassungen für die Regierung (Regierungsrat, Staatsrat, Conseil d'Etat, Consiglio di Stato).

Abweichend etwa Art. 37 KV ZH («vollziehende und verwaltende Kantonalbehörde»); § 63 KV LU (Der Regierungsrat «ist mit der Vollziehung der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung in allen ihren Teilen beauftragt»).

4. Die Gerichte

Die Gerichte sind von den beiden andern Staatsorganen *unabhängig* (vgl. Art. 21 Abs. 3 OG; Art. 97 Abs. 1 KV BE); sie sind nur dem Gesetz unterworfen. Die Unabhängigkeit betrifft die richterliche Tätigkeit, die Urteile (vgl. Art. 70 KV VD).

Die Gegenstände der Streiterledigung sind unterteilt in:

- Zivilrecht: Zivilgericht
- Strafrecht: Strafgericht
- Verwaltungsrecht: Verwaltungsgericht

Die Gerichtsbarkeit ist in erster Linie Sache der Kantone. Sie haben die jeweiligen Gerichte in den einzelnen Rechtsbereichen einzurichten (vgl. Art. 98 - 100 KV BE). Der Kanton GL z.B. zieht Zivil- und Strafrechtspflege im gleichen Gericht, dem Kantonsgericht, zusammen (Art. 108 KV GL).

In Zivil- und Strafrechtsfällen ist dem erstinstanzlich urteilenden Gericht eine zweite Instanz, das Obergericht oder Appellationsgericht, nachgeschaltet, während das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Gerichtsinstanz in Verwaltungssachen i.d.R. unmittelbar an die verwaltungsinterne Rechtspflege anschliesst.

Für bestimmte Gegenstände werden Spezialgerichte eingesetzt, z.B. Mietgerichte, Handelsgerichte, Arbeitsgerichte, Wirtschaftsstrafgerichte.

In der ersten Gerichtsinstanz werden häufig nach dem Streitwert abgestufte Gerichtsbehörden eingesetzt: Einzelrichter, Dreiergericht, Kammergericht.

Die Organisation der Gerichte ist in Gerichtsorganisationsgesetzen festgelegt.

Von Bedeutung ist die *Schiedsgerichtsbarkeit*. Nicht die ordentlichen Gerichte entscheiden, sondern ein von den Parteien durch Vertrag eingesetztes Schiedsgericht, meist dreiköpfig. Auch die Zusammensetzung des Schiedsgerichts ist den Parteien anheimgestellt; häufig werden Gerichtsmagistraten wenigstens für den Vorsitz bestimmt. Die Parteien haben festzulegen, ob das Urteil des Schiedsgerichts endgültig oder an ein staatliches Gericht weiterziehbar sein soll (Art. 109 Abs. 2 KV GL überlässt es dem Gesetzgeber, die Weiterziehbarkeit vorzusehen).

Das Bundesgericht ist oberste Instanz der Rechtspflege, soweit sie in den Bereich des Bundes fällt (Art. 188 Abs. 1 BV).

V. Grundrechte

1. Im Allgemeinen

Bestimmte fundamentale Positionen des Menschen sollen gegenüber Eingriffen staatlicher Macht geschützt und als Grundrechte verfestigt werden.

Die Grundrechte werden durch die Bundesverfassung gewährleistet. Der geschriebene Katalog der Grundrechte (Art. 7-34 BV) ist dank der Reform der BV zur Zeit vollständig. Es ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass das Bundesgericht, gestützt auf den Sinn und die Ziele der BV neue, ungeschriebene Grundrechte anerkennt.

Grundrechte sind Abwehrrechte des Individuums gegenüber dem Staat, nicht gegenüber andern Individuen (keine sog. Drittwirkung der Grundrechte).

Grundrechte sind ferner *Ordnungsprinzipien*, Anweisungen an den Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Rechtsordnung und Leitlinien an öffentliche Verwaltungen und Gerichte für ihre Entscheide im Einzelfall (vgl. Art. 35 BV). Massnahmen zur Herstellung des Wettbewerbs, aber auch solche, die protektionistisch wirken sollen, sind an den Grundrechten soweit als möglich auszurichten.

Der Einzelne hat aufgrund der Grundrechte keinen Anspruch auf staatliche Leistungen.

Werden mehrere Grundrechte berührt, so sind die in ihnen enthaltenen Werte auszugleichen respektive abzuwägen; es besteht grundsätzlich kein Vorrangverhältnis.

Geltungsbereich der Grundrechte (Schutzbereich):

- Sachlich: Bei jedem Grundrecht ist auf das Ziel der Gewährleistung abzustellen, nicht auf Begriffe.
Z.B. «privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit» in der Wirtschaftsfreiheit: Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben liegt nicht im Schutzbereich. "Eigentum" (Art. 26 BV) geht über den Eigentumsbegriff des Sachenrechts des ZGB hinaus (vgl. nachfolgend 4.).
- Persönlich: Wer ist Träger der Garantie?
 - Ausländer: Menschenrechtlich begründete Grundrechte stehen auch den Ausländern zu.
 - Wirtschaftsfreiheit, wenn der Ausländer zur Berufsausübung zugelassen ist (BGE 108 Ia 148).
 - Niederlassungsfreiheit, wenn der Ausländer die Niederlassungsbewilligung hat.
 - Minderjährige: Handlungsfähigkeit im ZGB/OR umschrieben (Vertragsfreiheit).
 - Juristische Personen: Abstellen auf die Tauglichkeit des Schutzes. Wirtschaftsfreiheit, Eigentumsgarantie, Rechtsgleichheit, Meinungsfreiheit ja; persönliche Freiheit nein.
 - Öffentliche Körperschaften, Betriebe des Staates, mit staatlichen Aufgaben betraute Private: kein Grundrechtsschutz.

2. Menschenwürde, Recht auf Leben, Persönliche Freiheit



Art. 10 BV

Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit

¹ Jeder Mensch hat das Recht auf Leben. Die Todesstrafe ist verboten.

² Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit.

³ Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung sind verboten.

Die *Menschenwürde* (verselbständigt Grundrecht in Art. 7 BV) hat dreifache Bedeutung:

- Direkt anrufbares Grundrecht: Eigenwert des Individuums, Schutz vor erniedrigender, demütigender Behandlung, Gewährleistung fairer Verfahren (in Ergänzung zu Art. 29 BV) und schicklicher Behandlung in Sondersituationen (z.B. Begräbnis, vgl. Art. 53 Abs. 2 Satz 2 altBV: Pflicht der Behörden, für eine schickliche Beerdigung aller Verstorbenen zu sorgen).
- Kern und Anknüpfung für die andern Grundrechte.
- Auslegungshilfe für die andern Grundrechte.

Die Menschenwürde ist stipuliert in den Präambeln der UNO-Charta und der Allg. Erklärung der Menschenrechte und als Menschenrecht gewährleistet in Art. 3 EMRK und Art. 7 UNO-Pakt II.

Das *Recht auf Leben* ist selbständig in Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BV gewährleistet. Es enthält den Kerngehalt der persönlichen Freiheit. Nicht allgemein festgelegt ist der Beginn des menschlichen Lebens, für das Ende stellt das Bundesgericht auf den Hirntod ab. Das Grundrecht umfasst einen absoluten Schutz gegen vorsätzliche Angriffe auf das Leben (Ausnahmen z.B. Notwehr, polizeilicher Notstand, Kriegshandlungen).

Inhalte der *persönlichen Freiheit*: (Art. 10 Abs. 2 BV):

- Recht auf körperliche Unversehrtheit (z.B. medizinische Eingriffe).
- Bewegungsfreiheit (ungerechtfertigter Freiheitsentzug, vgl. auch Art. 5 EMRK).

- Psychische Integrität: Schutz der Fähigkeit, eine bestimmte tatsächliche Begebenheit zu würdigen und danach zu handeln (Willens- und Entscheidungsfreiheit, BGE 90 I 36).

Die persönliche Freiheit garantiert keine allgemeine Handlungsfreiheit (BGE 114 Ia 220) und ist kein allgemeines Aufangrundrecht. Sie enthält z.B. kein Recht auf Bildung (BGE 114 Ia 220).

Für die Wirtschaftsverfassung hat die persönliche Freiheit keine Bedeutung: Die Wirtschaftsfreiheit bietet weitergehenden Schutz.

3. Die Wirtschaftsfreiheit



Art. 27 BV

Wirtschaftsfreiheit

¹ Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.

² Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.

Ein Grundpfeiler der schweizerischen Wirtschaftsverfassung ist die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Sie gewährleistet die freie, vom Staat unbeeinflusste Wahl und Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Die Wirtschaftsfreiheit hat individualrechtliche (grundrechtliche) Bedeutung und Ausrichtung in der Wirtschaftsverfassung. Die Wirtschaftsfreiheit enthält aber auch die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für ein System des freien Wettbewerbs, das in der ganzen Schweiz gelten soll (Art. 27 Abs. 1 BV). Die gesamte Wirtschaftsordnung der Schweiz wird indessen nicht einzig durch die Wirtschaftsfreiheit bestimmt. Weitere Fragen bedürfen der Klärung und des Entscheides. Die Koordination der Unternehmungen und Haushalte erfolgt selbst, wie es der Wirtschaftsfreiheit entspricht, ohne staatliche Einflussnahme und damit logischer- und notwendigerweise über die Märkte. Markt und Unternehmen sind das wirtschaftliche Gegenstück zum verfassungsrechtlichen Begriff der Wirtschaftsfreiheit. Doch verlangen auch oder gerade marktwirtschaftliche Systeme gewisse Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen, die einerseits der Freiheit als solcher immer grund-

sätzlich zuwiderlaufen andererseits die Freiheit aber erst ermöglichen. Der Bund muss die Rahmenbedingungen für eine freiheitliche Wirtschaft schaffen und Missbräuche, strukturelle Ungleichgewichte, Verzerrungen und Fehlentwicklungen bekämpfen. Er trägt eine soziale Verpflichtung. Das heisst die Wirtschaftsfreiheit beinhaltet lediglich das Recht, wirtschaftliche Tätigkeiten in den Formen auszuüben, welche die Rechtsordnung hierfür zur Verfügung stellt. Die Wirtschaftsfreiheit führt daher bei aller Einfachheit des Grundprinzips in ihrer Ausgestaltung zu einer weiten Verästelung. Alleine schon die Durchführung der Wirtschaftsfreiheit bedingt eine Vielfalt von Rechtsnormen. Die Hereinnahme neuer wirtschaftspolitischer Zielsetzungen, wie sie im Laufe der Entwicklung zustande gekommen sind, bewirkte ausserordentlich detaillierte Regelungen.

Einzelelemente der Wirtschaftsfreiheit:

- Freie Wahl einer haupt- oder nebenberuflichen privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Industrie, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Land-, Forstwirtschaft, freie Berufe, Berufssport)
- Freier Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit
- Freie Ausübung der gewählten Tätigkeit
- Freie Wahl des Geschäftsortes
- Wettbewerbsfreiheit
- Freie Regelung der Arbeitsbeziehungen
- Freie Regelung der Geschäftsbeziehungen
- Freie Wahl der Sachmittel
- Freie Gestaltung der Betriebsverhältnisse
- Freie Wahl der Unternehmensform
- Freiheit der Werbung

Die Wirtschaftsfreiheit gebietet die Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden: Über den Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 8 BV hinaus müssen die staatlichen Massnahmen wettbewerbsneutral sein (BGE 121 I 129: Gleichbehandlungsgebot nach Art. 27 BV bietet einen über Art. 8 BV hinausreichenden Schutz). D.h. sie dürfen den Wettbewerb nicht beeinflussen oder aufheben, indem sie beispielsweise einzelne Wirtschaftszweige oder Branchen bevorzugen.

Träger der Wirtschaftsfreiheit sind Unternehmer und Arbeitnehmer, nicht aber Konsumenten (BGE 102 Ia 122, die Wirtschaftsfreiheit bildet keine Grundlage für eine Konsumentenfreiheit). Beamte können sich nach neuester Rechtsprechung im Hinblick auf privatwirtschaftliche Tätigkeiten, die in der Freizeit ausgeübt werden und mit der amtlichen Funktion vereinbar sind, auf die Wirtschaftsfreiheit berufen (BGE 121 I 326).

4. Eigentumsgarantie



Art. 26 BV

Eigentumsgarantie

¹ Das Eigentum ist gewährleistet.

² Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Das Eigentum ist durch Art. 26 BV als Grundrecht gewährleistet. Die Eigentumsgarantie enthält drei Teilgarantien:

- Die *Institutsgarantie* schützt das Privateigentum als fundamentale Einrichtung der schweizerischen Rechtsordnung. Es handelt sich um eine abstrakte Gewährleistung, die sich an den Gesetzgeber richtet: Es ist dem Gesetzgeber untersagt, das Privateigentum als Rechtsinstitut zu beseitigen (Garantie des Kerngehalts oder Wesensgehalts des Eigentums).
- Die *Bestandesgarantie* schützt den konkreten Bestand vermögenswerter Rechte. Sie richtet sich sowohl an den Gesetzgeber als auch an den Rechtsanwender. Sowohl vom Gesetzgeber vorgesehene Eingriffe als auch Eingriffe im Einzelfall dürfen den Bestand des Eigentums nicht verletzen. Das bedeutet, sie müssen in einem Gesetz vorgesehen, von einem öffentlichen Interesse gedeckt und verhältnismässig sein.
- Die *Vermögenswertgarantie* löst einen Entschädigungsanspruch aus bei Eingriffen, die zwar die Bestandesgarantie nicht verletzen, aber sich als Enteignung darstellen (Art. 26 Abs. 2 BV). Es gibt zwei Arten der Enteignung (vgl. dazu § 14):
 - formelle Enteignung: Entzug von Eigentumsrechten in einem formellen Enteignungsverfahren. Die

Festsetzung der Entschädigung ist Voraussetzung des Eigentumsübergangs.

- materielle Enteignung: Beschränkung von Eigentumsrechten als Nutzungsminderung durch Planungsmassnahmen, wobei das Eigentum beim bisherigen Eigentümer verbleibt. Der Eingriff muss sich in seiner Intensität (Schwere) wie eine formelle Enteignung auswirken. Die Entschädigung ist Folge des Eingriffs.

Geschützte Rechte sind:

- Private Vermögensrechte: Eigentum als Sachenrecht, beschränkte dingliche Rechte, Immaterialgüterrechte, Nachbarrechte (z.B. Rechte zur Abwehr von Immissionen).
- Wohlerworbene Rechte des öffentlichen Rechts: Vermögensrechte aus Konzessionen, Rechte aus öffentlichrechtlichen Verträgen. Auch vorbestandene Rechte (sog. ehehafte Rechte, BGE 109 Ib 276) sind wohlerworbene Rechte; sie beruhen zwar auf Privatrecht, bestehen aber an öffentlichen Sachen und könnten in der geltenden Rechtsordnung nicht mehr neu begründet werden.

Wohlerworbene Rechte haben gegenüber Gesetzesänderungen Bestand. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie subjektive öffentliche Vermögensrechte sind, durch behördlichen Einzelakt (Verfügung oder Vertrag) begründet werden, Rechte Privater gegenüber dem Gemeinwesen beinhalten und ihnen eine besondere Vertrauenssituation, ein besonderes wirtschaftliches Engagement, das besonderen Schutz insbesondere von Investitionen verlangt, zugrunde liegt. Die besondere Vertrauenssituation äussert sich im vertraglichen oder vertragsähnlichen Charakter der Rechtsverleihung und im Willen beider Seiten, die Leistungen des Privaten vor einseitigen Änderungen zu schützen. Wohlerworbene Rechte können deshalb nur durch formelle Enteignung aufgehoben oder geändert werden.

Die Gewährleistung wohlerworbener Rechte wird neuerdings eher auf Art. 9 BV (Vertrauensschutz) gestützt.

Konkurrenz der Wirtschaftsfreiheit mit der Eigentumsgarantie:

- Konkurrenz bejaht: Einkaufszentren (Ausschluss bzw. Bevorzugung von Gewerbetreibenden im Zusammen-

spiel mit raumplanerischen Motiven, BGE 102 Ia 104, 109 Ia 267, 110 Ia 174).

- Konkurrenz verneint: Haltung von Nutztieren (Höchstbestandesverordnung). Das landwirtschaftliche Grundeigentum, Stallbauten etc. erscheinen lediglich als faktisch notwendige Mittel zur Ausübung der gewerblichen Tätigkeit; die Befugnis zur Haltung von Nutztieren folgt nicht aus dem Recht an einem Grundstück. Einschränkungen der Ausübung des Grundeigentumsrechts durch wirtschaftspolitische Massnahmen liegen nicht im Schutz- und Geltungsbereich der Eigentumsgarantie; sie sind nur indirekte Folge der wirtschaftslenkenden Massnahmen, diese treffen die Eigentumsgarantie nur sekundär, als Reflex. Keine Eigentumsgarantie für den Gewerbebetrieb als solchen.

Deshalb: Keine Entschädigungsansprüche aus Art. 26 Abs. 2 BV, wenn die landwirtschaftliche Nutzung aufgrund der Höchstbestandesverordnung eingeschränkt wird; die Wirtschaftsfreiheit kennt keine analoge Entschädigungsregelung. Wenn Gewinne überhaupt erst vom Staat durch wirtschaftslenkende Massnahmen ermöglicht werden, liegt in einer Beschränkung kein entschädigungspflichtiger Eingriff (BGE 118 Ib 241 ff.) (vgl. dazu auch § 14 Kap. II).

5. Niederlassungsfreiheit



Art. 24 BV

Niederlassungsfreiheit

¹ Die Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen.

² Sie haben das Recht, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen.

Persönliche Niederlassung. Bezweckt ist ein spezieller verfassungsrechtlicher Schutz der Wahl des Wohn- und Aufenthaltsortes, über die Bewegungsfreiheit hinaus. Die Freiheit der Niederlassung einer Erwerbsgesellschaft ist durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt.

Ein Wohnsitzerfordernis für Erwerbstätigkeiten, die unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit stehen, ist dem Grundsatz nach unzulässig. Eine Ausnahme kann nur zulässig sein, wenn ein bestimmter Wohnsitz aufgrund besonderer Umstände als notwendig erscheint.

6. Meinungs- und Informationsfreiheit



Art. 16 BV

Meinungs- und Informationsfreiheit

¹ Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

³ Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

Als wichtigste Elemente enthält die Meinungs- und Informationsfreiheit die Freiheit, die eigene Meinung ungehindert zu bilden, und die Freiheit, die eigene Meinung ungehindert zu äussern.

- Meinungsbildungsfreiheit
- Meinungsfreiheit
- Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren
- Meinungsverbreitungsfreiheit

Als «Meinung» gilt jeder Ausdruck einer Auffassung, Anschauung, Information etc.; auch blosser Mitteilungen, Berichterstattungen, Nachrichten u.ä. gelten als Meinungen. Die Meinung kann durch alle möglichen Mittel geäussert werden: Wort, Schrift, Tonträger, Film, Kunst. Ausgrenzungen vom Schutzbereich werden vorgenommen durch das Strafrecht (z.B. Tatbestand der Ehrverletzung), das berufliche Standesrecht (BGE 108 Ia 318: Protesthandlung eines Rechtsanwalts gegen die Prozessführung des Gerichts ist nicht geschützt) oder den Zweck der Äusserung (die Verfolgung wirtschaftlicher Zwecke fällt unter die Wirtschaftsfreiheit).

Die *Informationsfreiheit* besteht in der Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Umstritten ist, ob und wieweit sie (dem Journalisten?) einen Anspruch vermittelt, dass die Behörden von sich aus über ihre Tätigkeiten informieren. Das Bundesgericht lehnt einen generellen Anspruch ab (BGE 107 Ia 307 ff.). Es liegt auf jeden Fall am Gesetzgeber, die Informationspflicht der Behörden zu regeln (z.B. Art 6 USG, Art. 10 RVOG).

Die *Demonstrationsfreiheit* ist nur im Rahmen der Meinungsäusserungsfreiheit, nicht aber als eigenständiges Grundrecht gewährleistet. Demonstrationen auf öffentlichem Grund unterliegen den Beschränkungen, die sich aus dessen allgemeinem Benutzungszweck ergeben; sie können bewilligungspflichtig erklärt werden, doch besteht, da es um ein Grundrecht von besonderer ideeller Bedeutung geht, ein «bedingter Anspruch» auf Bewilligungserteilung.

Art. 5 GG (Grundgesetz = BV von Deutschland):

«¹ Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort und Schrift und Bild frei zu äussern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

² (Schranken)

³ Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung».

Art. 10 EMRK:

«Jeder hat Anspruch auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schliesst nicht aus, dass die Staaten Rundfunk-, Licht-, Spiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen».

Zum Verhältnis der Meinungsäusserungsfreiheit der BV zu Art. 10 EMRK vgl. BGE 120 Ia 192; 119 Ia 73, 506; 118 Ia 82.

Verselbständigte Schutzbereiche:

- Medienfreiheit (Art. 17 BV). Geschützt sind Meinungsäusserungen ideellen Inhalts (nicht Werbung zu wirtschaftlichen Zwecken) in Erzeugnissen von Presse, Radio, Fernsehen und anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung. Zum Verhältnis Meinungsäusserungsfreiheit - Pressefreiheit vgl. BGE 118 Ia 82, 113 Ia 316.
- Kunstfreiheit (Art. 21 BV, vgl. BGE 120 II 227; 117 Ia 478), einschliesslich Filmfreiheit. Nicht geschützt ist die Filmvorführung zu wirtschaftlichen Zwecken. Geschützt ist auch der Zuschauer eines Films, dessen Vorführung zensiert worden ist (BGE 120 Ia 190).
- Wissenschaftsfreiheit

7. Wissenschaftsfreiheit



Art. 20 BV

Wissenschaftsfreiheit

Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.

Forschungs-, Lehr- und Lernfreiheit. Verbot staatlicher Weisungen und Verbote.

Art. 5 Abs. 3 ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991: «An den ETH besteht Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit».

Art. 10 EMRK, Art. 19 Abs. 2 UNO-Pakt II (je in der Meinungsfreiheit enthalten).

8. Versammlungsfreiheit



Art. 22 BV

Versammlungsfreiheit

¹ Die Versammlungsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

Ein für die demokratische Willensbildung unerlässliches Grundrecht (BGE 96 I 224!).

Geschützt sind Versammlungen auf privatem und öffentlichem Grund, in geschlossenen Räumen und im Freien. Eine rechtliche Organisation ist nicht notwendig. Wesentlich ist, dass die Versammlung den Zweck der Meinungsbildung verfolgt.

Art. 8 GG:

«¹ Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

² Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.»

Art. 11 EMRK:

«¹ Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschliessen, einschliesslich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.»

9. Vereinigungsfreiheit



Art. 23 BV

Vereinigungsfreiheit

¹ Die Vereinigungsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen.

³ Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören.

Schutz der Gründung und Auflösung von Vereinigungen, der Mitgliedschaft (Freiheit des Beitritts, Nichtbeitritts, Austritts) und der Mitwirkung in der Vereinigung.

Wesentlich ist die rechtliche Organisation und die Verfolgung von ideellen Zwecken. Den Schutz der Vereinigungsfreiheit geniessen z.B. die politischen Parteien und die Verbände.

Die Vereinigung muss nicht als Verein i.S. von Art. 60 ff. ZGB konstituiert sein; jede andere Rechtsform reicht auch hin.

Art. 9 GG:

«¹ Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.»

Art. 11 EMRK:

«¹ Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschliessen, einschliesslich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.»

10. Garantie der Existenzsicherung



Art. 12 BV

Recht auf Hilfe in Notlagen

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

Noch unter der altBV ist die Garantie der Existenzsicherung im Jahr 1995 als ungeschriebenes Grundrecht der BV anerkannt worden (BGE 121 I 367; Sicherung elementarer Bedürfnisse des Menschen wie Nahrung, Kleidung, Obdach als die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt und als unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens). Ferner BGE 122 I 101; 122 II 193.

11. Rechtsgleichheit

Art. 8 BV ist die verfassungsmässige Grundlage des Prinzips rechtsgleicher Behandlung. Die Bestimmung gewährt ein verfassungsmässiges Recht, das umfassende Geltung in Rechtssetzung und Rechtsanwendung auf allen Stufen und in allen Funktionen beansprucht.

a. Materiale Gleichbehandlung

Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln (BGE 120 Ia 329 ff., 119 Ia 147 f., 119 Ia 123 ff., 110 Ia 13; unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und anderen Paaren im Steuerrecht).

Für die Gleichbehandlung massgebend sind nur die aus der Norm relevanten Tatsachen, nicht sämtliche tatsächlichen Elemente (BGE 114 Ia 393; unterschiedliche Ausnützungsziffern, 112 Ia 196 ff.).

In der Rechtssetzung sind rechtliche Unterscheidungen unzulässig, «für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn (der Gesetzgeber) Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen» (BGE 114 Ia 223). Kein Verstoß gegen Art. 8 BV liegt in der Ungleichbehandlung von Kantonsewohnern und Auswärtigen in der Benützung von öffentlichen Einrichtungen (BGE 119 Ia 123 ff.), unzulässig ist aber die Ungleichbehandlung von Kantonsewohnern verschiedener Staatsangehörigkeit (BGE 114 Ia 8 ff.; Jagdpatente). Art. 8 BV schreibt aber auch vor, dass differenziert wird, wo ungleiche Sachverhalte vorliegen und die Ungleichheit rechtlich bedeutsam ist (BGE 118 Ib 247; Unterschiedliche Behandlung von Legehennen und Masthennen in der landwirtschaftlichen Produktionslenkung).

In der Rechtsanwendung ist - wenn der Verwaltung ein Beurteilungsspielraum zusteht - eine unterschiedliche Beurteilung von gleichen tatsächlichen Verhältnissen ohne sachlichen Grund unzulässig. Eine Gleichbehandlung im Unrecht verstösst aber gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip (BGE 108 Ia 214 f., Gesetzwidrige Baubewilligung).

Konflikte können auftreten zwischen dem Gleichbehandlungsgebot und der Änderung einer bisherigen Praxis der Rechtsanwendung. Voraussetzungen zulässiger Praxisänderung:

- ernsthafte und sachliche Gründe müssen zugunsten der neuen Praxis sprechen (BGE 108 Ia 125, Steuerrecht),
- das Interesse an der Rechtssicherheit muss weniger stark wiegen als das Interesse an der Praxisänderung,
- die Änderung muss von grundsätzlicher Bedeutung sein,
- die Änderung darf nicht gegen Treu und Glauben verstossen, berechtigtes Vertrauen in die bisherige Praxis, vor allem im Verfahrensrecht, darf durch die Praxisänderung nicht getäuscht werden (BGE 106 Ia 88 ff., Novenpraxis).

12. Willkürverbot



Art. 9 BV

Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.

Willkür ist qualifizierte Unrichtigkeit eines Entscheids, offensichtliche Unhaltbarkeit; Massstab ist der anzuwendende Rechtssatz (BGE 119 Ia 117, 113 Ia 20, 112 Ia 27). Der Entscheid ist nicht nur unrichtig, sondern schlechthin unhaltbar.

Es muss sich um einen klaren Widerspruch zur tatsächlichen Situation, um eine krasse Verletzung einer Rechtsnorm (klarer Widerspruch zu Wortlaut und Sinn) oder eines unumstrittenen Rechtsgrundsatzes oder um einen krassen Widerspruch gegen den Gerechtigkeitsgedanken handeln (so z.B., wenn das Ergebnis stossend ist).

In der Rechtssetzung: Der Erlass lässt sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen oder ist sinn- und zwecklos.

In der Rechtsanwendung: Der Akt ist offensichtlich unhaltbar, läuft in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider oder steht mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch.

13. Treu und Glauben

Art. 9 BV

Siehe nachfolgend Kap. VI. Ziff. 5

14. Faire Verfahren



Art. 29 BV

Allgemeine Verfahrensgarantien

¹ Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist.

² Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

³ Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand.

Form- und Verfahrensregeln dienen der Durchsetzung des materiellen Rechts; dieser Zweck kann durch eine Verletzung der Form- oder Verfahrensgrundsätze vereitelt werden.

a. Anspruch auf rechtliches Gehör

Aus Art. 29 Abs. 2 BV lassen sich nur Minimalregeln des Bundesrechts ableiten. Das konkrete Verfahrensrecht des Bundes und der Kantone kann weitergehende Gewährleistungen enthalten.

Anspruch auf rechtliches Gehör bedeutet, dass die Behörde den Bürger mit seinem Begehren in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren anhören und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu wesentlichen Punkten geben und ihren Entscheid begründen muss (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Garantie ist formeller Natur, d.h. sie hängt nicht vom materiellen Anspruch des Privaten ab (BGE 118 Ia 18).

Vgl. BGE 119 Ib 16 (Mindestgarantie), 117 Ia 268 (Inhalt des Anspruchs), 119 Ia 149 (Anforderungen an den Gesetzgeber), 112 Ia 109 (Begründung eines Entscheids).

b. Akteneinsichtsrecht

Das Akteneinsichtsrecht ist ein selbständiger Anspruch aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Erforderlich ist der Nachweis eines erheblichen Interesses an der Einsicht. Der

- Einsicht können Geheimhaltungsinteressen Dritter oder des Staates entgegenstehen.
BGE 119 Ib 19, 113 Ia 4, 266.
- c. Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung
Art. 29 Abs. 1 BV
Die Verwaltung darf eine Handlung nicht unterlassen oder verzögern, wenn sie zum tätig werden verpflichtet ist. Kein Anspruch des Bürgers auf Verwaltungshandeln besteht bei Anzeigen und Petitionen.
Die Frist, innerhalb der ein Entscheid zu treffen ist, richtet sich nach der Art des Geschäfts und nach den Umständen (BGE 107 Ib 165).
- d. Richtige Zusammensetzung der Behörde
Der Bürger hat Anspruch auf die ordnungsgemässe Zusammensetzung der Behörde, die im konkreten Verfahren entscheidet. Es handelt sich um einen Mindestanspruch auf *Unabhängigkeit* und *Unbefangenheit* (BGE 114 Ia 279 f., Pflicht der Behörde, ihre Zusammensetzung bekanntzugeben).
Für Gerichte besteht zudem die Garantie von Art. 30 Abs. 1 BV.
Ausstand (zwingender Ausschluss) und Ablehnung (die Geltendmachung der Befangenheit ist den Parteien überlassen): das OG trifft diese Unterscheidung (Art. 22/23), das VwVG nicht (Art. 10: nur Ausstand).
Die Prüfung eines Ausstandsbegehrens darf nicht von der Leistung eines Kostenvorschusses abhängig gemacht werden (BGE 100 Ia 30 f.).
- e. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege
Art. 29 Abs. 3 BV
- f. Verbot des überspitzten Formalismus
Es handelt sich um eine besondere Form der Rechtsverweigerung. Sie liegt vor, wenn sich im Einzelfall die Strenge, mit der Verfahrensvorschriften angewendet werden, sachlich nicht rechtfertigt (BGE 119 Ia 4 ff., 115 Ia 17, 102 Ia 37 f.). Bei einer unzuständigen Stelle der gleichen Verwaltung eingereichte Eingaben sind von der zuständigen Instanz zu behandeln; es wäre unzulässig, wenn sie auf die Eingaben nicht einträte.

VI. Allgemeine Verfassungsgrundsätze

Verfassungsgrundsätze gelten immer, wenn der Staat handelt, sowohl wenn Grundrechte berührt werden als auch wenn Grundrechte nicht in Frage stehen, sowohl wenn der Staat allgemeine Vorschriften (Rechtssätze) erlässt als auch wenn er Anordnungen im Einzelfall trifft. Namentlich gelten die Verfassungsgrundsätze auch in den Fällen, wo der Bund, gestützt auf die BV, von der Wirtschaftsfreiheit abweicht, also grundsatzwidrige Massnahmen trifft. Die folgenden Ausführungen bezieht sich auf die Art. 5 und 36 BV und sind nur als Übersicht zu verstehen.

1. Gesetzmässigkeit



Art. 5 Abs. 1 BV

Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.



Art. 36 Abs. 1 BV

Einschränkungen von Grundrechten

¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

Die Grundsätze des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes konstituieren das Gesetzmässigkeitsprinzip. Danach muss alles staatliche Handeln auf Gesetz beruhen, einerlei, ob der Staat in Freiheiten eingreift oder Leistungen gewährt (BGE 103 Ia 380 ff.). Der Vorrang des Gesetzes bedeutet also zunächst, dass die staatlichen Behörden sich an die von ihr erlassenen Vorschriften halten müssen und für ihr Handeln eine gesetzliche Grundlage (als Legitimation) benötigen. Der Gesetzgeber leitet die Verwaltung an, gibt ihr Aufträge, lässt ihr Freiheiten, bremst sie etc. (Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, *Legalitätsprinzip*).

Das neue Landwirtschaftsgesetz soll in erster Linie ein Gesetz der Leistungsverwaltung sein (vgl. Botschaft Zweite Etappe, 83).

2. Öffentliches Interesse



Art. 5 Abs. 2 BV

Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

² Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.



Art. 36 Abs. 2 BV

Einschränkungen von Grundrechten

² Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

Wesentlich ist der Zweck einer Anordnung. Jedes staatliche Handeln muss im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen (überwiegend gegenüber den entgegenstehenden privaten Interesse).

Das gilt für den Gesetzgeber und den Ordnungsgeber, die allgemeine Regeln aufstellen, sowie für die Verwaltung, welche die Regeln auf den Einzelfall anwendet.

Massnahmen dürfen sodann nur solange aufrechterhalten werden, als ein hinreichendes öffentliches Interesse an ihnen besteht. Der von einer Verfügung im Einzelfall betroffene Private kann deshalb durch Anfechtung der Verfügung das öffentliche Interesse an der gesetzlichen Regelung, die der Verfügung zugrunde liegt, in Frage stellen.

Polizeirecht als «immanente Schranke» freier Betätigung: Gefahrenabwehr, z.B. Schutz von Trinkwasserfassungen vor Verunreinigung (Nitratzonen), widerspiegelt stets ein überwiegendes öffentliches Interesse.

3. Verhältnismässigkeit

Art. 5 Abs. 2 und 36 Abs. 3 BV

Jede staatliche Massnahme muss (kumulativ):

- *geeignet* (tauglich) sein, das von ihr verfolgte Ziel zu erreichen (Zwecktauglichkeit); Plausibilisierung muss oftmals genügen.

Ist ein totales Bauverbot geeignet, eine konkrete Trinkwassergewinnung vor Beeinträchtigung zu schützen?

- *notwendig* sein, d.h. gerade die konkrete Massnahme muss verlangt sein, es darf keine weniger einschneidende auch zum Ziel führen (Zweckangemessenheit), Ist ein totales Bauverbot nötig, um eine konkrete Trinkwassergewinnung vor Beeinträchtigung zu schützen?
- *zumutbar* sein, d.h. die Massnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zum Eingriff stehen, das Gewicht des angestrebten Ziels muss die Massnahme rechtfertigen (je einschneidender die Massnahme, umso gewichtiger muss das Ziel sein).
Lässt sich ein totales Bauverbot in Rücksicht auf die Schwere der Massnahme und des öffentlichen Interesses am Schutz rechtfertigen?

Bei Förderungsmassnahmen ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit nicht geeignet zur Beurteilung der Zulässigkeit. Im Vordergrund steht vielmehr der Blickwinkel des Staates: Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit.

BGE 117 Ib 468: Härtefall.

4. Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität

Art. 5 Abs. 3 und 8 BV

Art. 8 BV als Gleichheitsartikel: Gebot der rechtsgleichen Behandlung durch staatliche Behörden in allen Bereichen. Gilt zugleich als Pflicht zur Differenzierung, wo die rechtliche Bedeutung der Sachverhalte Gleichbehandlung als unzweckmässig erscheinen lässt.

Im Bereich der Wirtschaft wird durch Art. 27 BV (Wirtschaftsfreiheit) die Gleichbehandlung der Gewerbetenossen gewährleistet. Die *Gleichbehandlung der Gewerbetenossen* ist Grundlage des (fairen) Wettbewerbs im Sinne eines Grundwertes der schweizerischen Wirtschaftsordnung. Es wird nach den Wettbewerbswirkungen von Grundrechtsbeschränkungen gefragt (Art. 8 BV ist dafür zu allgemein; vgl. BGE 121 I 279 E. 4, S. 285).

Die Gleichbehandlungspflicht besteht sowohl bei polizeilichen als auch bei wirtschaftspolitischen Massnahmen. Auch protektionistische Massnahmen müssen die Betroffenen gleich behandeln.

Massgebend ist die Branchenzugehörigkeit: Innerhalb einer Branche ist Gleichbehandlung gefordert («direkte Konkurrenz»).

Branche/direkte Konkurrenz: Die Erwerbstätigen richten sich an das gleiche Publikum, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. «Gleiches Bedürfnis» ist eng zu fassen; zudem

muss ein gleiches Angebot der Konkurrenten vorliegen. Die Betriebsgrösse ist ohne Bedeutung.

Beispiele für vom Bundesgericht geschützte Ungleichbehandlungen:

- BGE 118 Ib 247 E.c: Vom Zweck und vom Gegenstand der Regelung geforderte Differenzierung zwischen Legerassen und Mastrassen (betraf die Höchstbestandesverordnung).
- BGE 117 Ib 461: Importeure (Geflügelimporte: Beitritt zu privatrechtlicher Vereinbarung zwischen Importeuren und Geflügelproduzenten - Nichtbeitritt und Unterstellung unter die Geflügelverordnung).

5. Schutz von Treu und Glauben

Der in Art. 9 BV enthaltene Verfassungsgrundsatz begründet ein verfassungsmässiges Recht des Bürgers. Er beinhaltet die gegenseitige Rücksichtnahme von Behörden und Privaten, das vertrauenswürdige Verhalten. Der Grundsatz von Treu und Glauben enthält zwei Elemente:

- den Vertrauensschutz (Schutz von berechtigtem Vertrauen des Bürgers in das Verhalten der Behörden),
- das Verbot widersprüchlichen Verhaltens und des Rechtsmissbrauchs (Bindung von Behörden und Bürger).

Voraussetzungen des Vertrauensschutzes sind: Vertrauensgrundlage, Vertrauen in das Verhalten der Behörde, Vertrauensbetätigung, Interessenabwägung im Einzelfall.

a. Vertrauensgrundlage

Vorliegen muss ein Verhalten einer Behörde, das bestimmte Erwartungen des Bürgers auszulösen vermag. Es kann sich um Verfügungen, Auskünfte, Zusagen der Rechtsanwendungsbehörden handeln, aber auch um Präjudizien richterlicher Behörden.

Zusicherungen sind nur geeignet, eine Vertrauensgrundlage zu bilden, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllen:

- eine gewisse inhaltliche Bestimmtheit,
- die zusichernde Behörde muss zuständig zur Abgabe der Zusicherung sein,
- die Zusicherung muss vorbehaltlos erfolgt sein (keine Verwahrung),
- die Unrichtigkeit der Zusicherung darf nicht oder nicht leicht erkennbar sein,

- Sachverhalt und Rechtslage müssen gegenüber denjenigen im Zeitpunkt der Zusicherung unverändert sein. Rechtsetzungsakte sind in der Regel keine Vertrauensgrundlage (Möglichkeit von Übergangsregelungen); Plannänderungen unterstehen dem Gebot der Rechtssicherheit (BGE 109 Ia 115).

- b. Vertrauen in das Verhalten der Behörde

Ist eine genügende Vertrauensgrundlage objektiv gegeben, so muss sie des weiteren Anlass gewesen sein, dass der Bürger in sie Vertrauen bildete. Er muss sie kennen und darf ihre Fehlerhaftigkeit nicht kennen, wobei individuelle Kenntnisse und Fähigkeiten des Betroffenen massgebend sind. Nach Fehlern der Zusicherung muss nicht geforscht werden, aber u.U. muss vom Bürger eine Rückfrage erwartet werden, wenn die Fehlerhaftigkeit leicht erkennbar ist.

- c. Vertrauensbetätigung

Aufgrund seines Vertrauens muss der Betroffene Dispositionen getroffen haben, die nicht mehr oder nicht leicht rückgängig zu machen sind.

- d. Interessenabwägung im Einzelfall

Auch wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes zugunsten des Bürgers vorhanden sind, ist immer noch eine Interessenabwägung zwischen den Interessen an der Rechtssicherheit sowie dem Interesse an der Durchsetzung von geltendem Recht auf der einen Seite und dem privaten Interesse auf der andern Seite vorzunehmen. Führt sie zur Ablehnung des Vertrauensschutzes, so ist u.U. ein finanzieller Ausgleich notwendig.

- e. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes:
 - Die Behörden sind an die Vertrauensgrundlage gebunden; sie haben sich an einen allenfalls gesetzwidrigen Entscheid zu halten.
 - Entschädigung von Vertrauensschaden: Wenn die Bindung der Behörde an die Vertrauensgrundlage infolge überwiegenden öffentlichen Interesses nicht in Betracht fällt, so ist dem Betroffenen Entschädigung zu leisten. Es handelt sich bei dieser Entschädigung um die einzige vom Bundesgericht bisher anerkannte Haftung des Staates für rechtmässig zugefügten Schaden ohne gesetzliche Regelung (vgl. hinten § 13 Kap. IV Ziff. 3.).

Vertrauensschutz kann auch darin bestehen, dass abgelauene Fristen wiederhergestellt werden.

VII. Völkerrecht

Der eine Teil des Völkerrechts (Recht zwischen den Staaten) ist das ungeschriebene: Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze. Zum Gewohnheitsrecht gehören v.a. das Recht der guten Nachbarschaft (Rücksichtnahmegebot). Zu den Rechtsgrundsätzen z.B. das Verbot des Rechtsmissbrauchs. Der andere Teil des Völkerrechts ist das Staatsvertragsrecht.

1. Abschluss von Staatsverträgen

a. Bund

Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen:

Art. 184 BV: Vertretung der Schweiz nach aussen durch den *Bundesrat*. Unterzeichnung von Staatsverträgen durch den Bundesrat unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Art. 184 Abs. 2 zweiter Satz BV: *Genehmigung* durch die Bundesversammlung (innerstaatlicher Gültigkeitsakt). Genehmigung bedeutet Gutheissung oder Ablehnung. Erlassform des Genehmigungsaktes: Einfacher Bundesbeschluss, bei referendumspflichtigen Verträgen allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss.

Staatsvertragsreferendum:

- fakultativ (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV)
 - unbefristete und unkündbare Verträge
 - Beitritt zu internationaler Organisation (z.B. WTO; vgl. BBl 1994 V 1130)
 - multilaterale Rechtsvereinheitlichung (z.B. Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen)
 - durch Beschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge (Art. 141 Abs. 2 BV)
- obligatorisch (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV)
 - Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit (z.B. NATO)
 - Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften (z.B. EU; EWR, vgl. BBl 1992 IV 543)

Danach: *Ratifikation* durch den Bundesrat: Völkerrechtlicher Akt: Erklärung, durch den Staatsvertrag gebunden zu

sein. Die Genehmigung durch die Bundesversammlung enthält keine Ratifikationsverpflichtung.

Staatsverträge bedürfen nach schweizerischer Auffassung keiner Transformation ins Landesrecht.

Wichtige Staatsverträge:

- GATT/WTO
- Bilaterale Abkommen Schweiz-EU vom 21. Mai 2000
- Internationale Übereinkünfte über Milcherzeugnisse und Rindfleisch vom 15. April 1994 (Marrakesch) (SR O.632.231.51 bzw. 52), in Kraft seit dem 1. Juli 1995.
- Verschiedene, meist bilaterale Abkommen über einzelne landwirtschaftliche Erzeugnisse.

b. Kantone

- Kantone mit dem Ausland im Bereich innerstaatlicher kantonaler Kompetenzen: Der Bund schliesst die Verträge im Namen der Kantone ab (Art. 54 BV; z.B. das Karlsruher Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen vom 23. Januar 1996: 5 Kantone).
- Kantone mit ausländischen untergeordneten Körperschaften im Bereich innerstaatlicher Kompetenzen: Die Kantone können die Verträge selbständig abschliessen; Sie müssen aber den Bund vor Abschluss der Verträge informieren (Art. 56 Abs. 2, zweiter Satz). Der Bund kann Einsprache erheben (Art. 186 Abs. 3). Im Streitfall entscheidet die Bundesversammlung (172 Abs. 3 BV).
- Kantone unter sich (Konkordate, Art. 48 BV); Pflicht den Bund zu informieren und Einsprachemöglichkeit des Bundesrates (Art. 48 Abs. 3 und Art. 186 Abs.3 BV).

2. Staatsvertragsrecht

Rechtsquellen sind nur rechtssetzende Staatsverträge, deren Bestimmungen in der Schweiz direkt anwendbar sind (self-executing) und nicht noch ein Bundesgesetz erfordern (BGE 112 Ib 184 f.).

Nicht als Rechtsquellen gelten demgegenüber Staatsverträge, die non self executing sind, d.h. deren Vorschriften zunächst durch ein Bundesgesetz ausgeführt werden müssen.

3. Verhältnis von schweizerischem Verfassungs- und Gesetzesrecht zum Staatsvertragsrecht

Völkerrecht, v.a. Staatsvertragsrecht, geht dem Landesrecht vor, auch wenn das Landesrecht jünger ist (BGE 111 Ib 72; BGE 110 Ib 86). Das gilt in jedem Fall bis hinauf zur Stufe des Bundesgesetzes. Auf der Stufe der Bundesverfassung gilt: Verfassungsinitiativen dürfen zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht widersprechen (Art. 139 Abs. 3 BV). BV-Bestimmungen sollen völkerrechtskonform ausgelegt werden.

§ 2 Wirtschaftsverfassung

Die auf verschiedenen Grundrechten wie vor allem auf der Wirtschaftsfreiheit, der Eigentumsfreiheit, der Koalitionsfreiheit, der Niederlassungsfreiheit und der Privatautonomie aufgebaute Ordnung der schweizerischen Wirtschaftsverfassung begründet die soziale respektive gelenkte Marktwirtschaft.

I. Wirtschaftspolitik

Art. 94 Abs. 1 i.V.m. Art 27 BV verpflichten den Bund und die Kantone, sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten. Beide Artikel enthalten die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten einer freiheitlich-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung (BBl 1997 I 294). Sie sollen die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Ausdruck bringen, wonach der Wirtschaftsfreiheit die Funktion zukommt, eine privatwirtschaftliche Ordnung zu gewährleisten.

Nach Art. 94 Abs. 2 BV muss der Bund bei jeder Massnahme die Interessen der Gesamtwirtschaft soweit möglich berücksichtigen und die allgemeine Wohlfahrt fördern. Laut diesem Absatz ist dieses letzte Ziel nur mit dem Beitrag einer prosperierenden Wirtschaft erreichbar. Damit wird die sozialpolitische Verantwortung der privaten Wirtschaft zum Ausdruck gebracht.

Abs. 3 von Art. 94 BV beauftragt den Bund, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine effiziente private Wirtschaft zu schaffen (Verkehrswesen, Bildungswesen, Infrastruktur im engeren Sinn usw.).

Abs. 4 derselben Bestimmung enthält die Grundlage für wirtschaftspolitische Eingriffe, die von der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Sie sind grundsätzlich widersprechend, d.h. dem System des freien Wettbewerbs widersprechend, indem sie protektionistisch wirken, einzelne Berufe, Wirtschaftszweige, Regionen usw. vor anderen bevorzugen. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit müssen in der Verfassung vorgesehen werden (Art. 96 Abs.1 Kartelle; Art. 100 Konjunkturpolitik; Art. 101 Aussenwirtschaftspolitik; Art.

102 Landesversorgung; Art. 103 Strukturpolitik; Art. 104 Landwirtschaft).

Wirtschaftspolitik ist die Gesamtheit von Tätigkeiten des Staates, mit denen er Festlegungen trifft, die von den privaten Wirtschaftssubjekten in ihren Dispositionen einzubeziehen sind. Dazu gehören Wirtschaftspolizei, Sozialpolitik, Raumplanung, Umweltschutz, Steuer- und Fiskalpolitik.

Die Festlegungen trifft der Staat gewollt für das Wirtschaftsgeschehen; sie können aber auch eher sekundär wirtschaftsrelevant sein.

Drei Tendenzen / Auffassungen über Wirtschaftspolitik:

- Wirtschaftspolitik sind alle staatlichen Massnahmen zur Lenkung oder Planung des privaten Wirtschaftsgeschehens nach Massgabe verfassungsrechtlicher Ziele und Aufgaben. Die Massnahmen können den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit wahren, grundsatzkonform sein (vgl. Art. 94 Abs. 3, 95 BV) oder vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen, grundsatzwidrig sein (vgl. Art. 96; 101; 102; 103 BV). Massgebend ist die Zielsetzung. Ihnen gegenüber gestellt werden die wirtschaftspolizeilichen und die sozialpolitischen Massnahmen, die die Wirtschaftsfreiheit bewahren (vgl. Art. 94 Abs. 1 und 3 BV).
- Wirtschaftspolitik stellen staatliche Massnahmen dar, die von der Wirtschaftsfreiheit abweichen (vgl. Art. 96; 101; 102; 103 BV); gewollt sind Eingriffe in die freie Konkurrenz, den freien Ablauf des ökonomischen Geschehens, Förderung oder Hemmung bestimmter Wirtschaftszweige, -gruppen, -regionen. Daneben gibt es Massnahmen, die das System des freien Wettbewerbs stützen, und nach wie vor die wirtschaftspolizeilichen und sozialpolitischen Massnahmen, die alle wirtschaftsfreiheitskonform sind.
- Zur Wirtschaftspolitik gehört jede staatliche Massnahme, die die Wirtschaft beeinflusst, auch jede wirtschaftspolizeiliche und sozialpolitische Massnahme.

Wichtig ist, dass bestimmt werden kann, welche rechtliche Bedeutung staatlichen Massnahmen, die die Wirtschaftsfreiheit berühren, zukommt. Denn die Bundesverfassung gibt den Kantonen für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit nur eine beschränkte Kompetenz: Sie dürfen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigen (Art. 94 Abs. 1 BV). Nach der Praxis und der Lehre werden solche kan-

tonalen Massnahmen als zulässig erachtet, die nicht das Ziel der planmässigen Lenkung der Wirtschaft respektive die Beeinflussung des freien Wettbewerbs verfolgen. Die Bundesverfassung unterscheidet zwei Arten von Massnahmen, die die Wirtschaftsfreiheit berühren können: Grundsatzkonforme und grundsatzwidrige Massnahmen.

➤ Grundsatzkonforme Massnahmen:

Grundsatzkonform sind Massnahmen, die nicht in den freien Wettbewerb eingreifen, nicht einzelne Wirtschaftszweige oder Unternehmen bevorteilen oder das Wirtschaftsleben nach einem Plan lenken. Die Kantone sind nur befugt, grundsatzkonforme Massnahmen zu ergreifen. Der Bund stützt seine grundsatzkonformen Massnahmen auf Art. 95 Abs. 1 BV oder auf besondere Kompetenzvorschriften der BV.

Arten von grundsatzkonformen Massnahmen:

- polizeiliche: z.B. Bewilligungen, Fähigkeitsausweise, Polizeimonopole (Wasserversorgung, Kaminfeger, hiezu BGE 109 Ia 195 ff.); im Bund z.B. Gewässerschutz, Umweltschutz, elektrische Energie.
- soziale/sozialpolitische: Massnahmen der Förderung; im Bund z.B. Natur- und Heimatschutz.
- raumplanerische: Raumplanungsrecht des Bundes und der Kantone.
- umweltschützerische: z.B. Fischerei, Jagd.
- versorgungspolitische: z.B. Wasser-, Energieversorgung, Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarf.
- energiepolitische: Energieeinsparung.

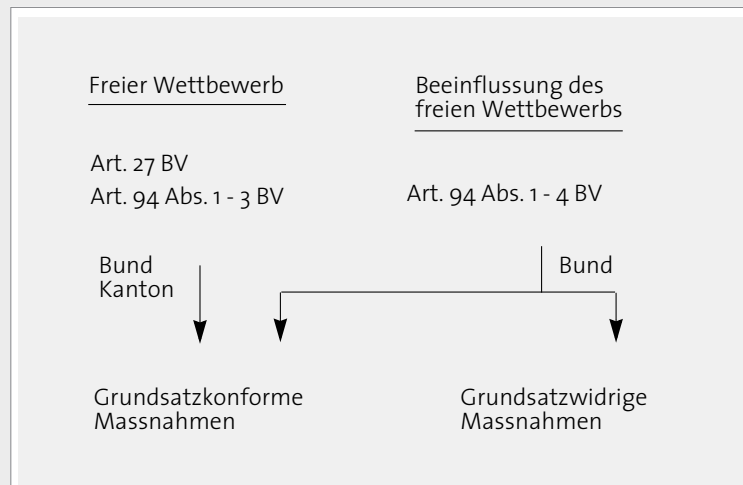
➤ Grundsatzwidrige Massnahmen:

Grundsatzwidrig sind Massnahmen, die den Wettbewerb ausschalten, die private Wirtschaft mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung lenken. Nur der Bund (nicht auch die Kantone) kann grundsatzwidrige Massnahmen treffen, sofern die Bundesverfassung ihn dazu, d.h. zur Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit, ermächtigt (z.B. Art. 100 Konjunkturpolitik; Art. 103 BV Strukturpolitik; Art. 102 BV Landesversorgung; Art. 104 Abs. 2 BV Landwirtschaft).

Die Ermächtigung an den Bund, Massnahmen zu ergreifen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen, kann in der Bundesverfassung auch nicht

ausdrücklich erteilt werden, d.h. sich aus der Sache ergeben: z.B. aus Art. 90 BV (Kernenergie), 91 Abs. 2 BV (Rohrleitungen), 96 Abs. 2 lit. a BV (Preisherabsetzung); Art. 96 Abs. 1 (Kartelle).

Besonderheit der Massnahmen nach Art. 104 Abs. 2 BV unter Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit: Die Landwirtschaftspolitik beschränkt die Wirtschaftsfreiheit der Landwirte nicht nur, sie schützt diese auch vor den Härten der Wirtschaftsfreiheit. Das Auskommen der Bauern wird vom Staat durch wirtschaftslenkende Massnahmen z.T. überhaupt erst ermöglicht. Solche Massnahmen beinhalten deshalb keinen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Im Interesse der Landwirtschaft werden aber bestimmte Wirtschaftszweige beschränkt: v.a. Importe (Bewilligungspflichten, Zölle usw.). Demgegenüber wird die landwirtschaftliche Rohstoffe verarbeitende Industrie (Nahrungsmittelhersteller, Schokoladenindustrie) mit Ausfuhrbeiträgen und Importverteuerungen vor Konkurrenznachteilen geschützt (BG über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten vom 13. Dezember 1974, «Schoggigesetz», SR 632.111.72).



II. Arten von Wirtschaftspolitik

- a. Ordnungs- oder Systempolitik
- Die Ordnungs- oder Systempolitik setzt den Rahmen für die wirtschaftlichen Tätigkeiten.
- Ziel: Sicherung und Ausgestaltung des Wirtschaftssystems, das vom Verfassungsgeber grundsätzlich gewählt worden ist (soziale Marktwirtschaft).
- Mittel: Wettbewerbs-, Konsumentenpolitik (Wettbewerbs-Konsumentenschutz-, Kartell-, Preisüberwachungs-gesetzgebung), Wirtschaftsförderung, Landesversorgung, Zivilrecht (Sachen-, Vertrags-, Handels-, Gesellschaftsrecht). Es handelt sich dabei um grundsatzkonforme Massnahmen, Globalsteuerung.
- b. Prozess- oder Ablaufpolitik
- Ziel: Lenkung der Wirtschaft zum Zweck der Krisenverhütung, Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, aussenwirtschaftliches Gleichgewicht.
- Mittel: Konjunktur-, Fiskal-, Finanz-, Kredit-, Währungs-, Aussenwirtschaftspolitik.
- Es handelt sich weitgehend um grundsatzkonforme Massnahmen.
- c. Strukturpolitik
- Ziel: Erhaltung oder Förderung bestimmter wirtschaftlicher Strukturen (Branchen, Erwerbszweige, schwache Regionen).
- Mittel: Sektoral-, Branchen-, Regionalpolitik. Wird v.a. in der Landwirtschaft betrieben.
- Meist handelt es sich um grundsatzwidrige Massnahmen.
- d. Einkommens- und Verteilungspolitik
- e. Fiskal- und Sozialpolitik

III. Bereiche des Wirtschaftsrechts

Wirtschaftsrecht regelt die wirtschaftliche Koordination: das Verhältnis zwischen produzierenden und konsumierenden Haushalten.

Koordinationstypen (Modelle):

- Wettbewerb: Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis (Markt).
- Zentrale Planung: zentral gesteuerte Abstimmung von Produktion und Konsum.
- Gruppenvereinbarungen: Koordination durch Interessengruppen, z.B. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften vereinbaren den Lohn. Kartelle als Ergebnis der Vertragsfreiheit; i.d.R. der Korrektur zur Verhinderung von Missbräuchen.
- Demokratische Leistungsauslese: Volk/Gesetzgeber legt die Leistungen fest, v.a. im öffentlichen Sektor (z.B. Versorgung im weitesten Sinn).

Wirtschaftsrecht:

- Grundsatznormen, die den Typ der Koordination und die wichtigsten Modifikationen festlegen;
- Normen, die das Koordinationssystem konkretisieren und sichern.

Massgebend für das Wirtschaftsrecht ist seine Funktion: Dient es der Koordination des Wirtschaftens, konkretisiert es die Wirtschaftspolitik?

Rechtsgebiete des Wirtschaftsrechts:

- Wirtschaftsverfassungsrecht
- Privatrecht
- Wettbewerbsrecht
- Verwaltungsrecht (z.B. Landwirtschaftsrecht)
- Kartellrecht (mit privat- und verwaltungsrechtlichen Teilen)
- Kapitalmarktrecht (Banken, Anlagefonds, Börsen)
- Internationales öffentliches Recht
- Strafrecht

Wirtschaftsverfassungsrecht umfasst die politischen Grundentscheidungen, in erster Linie die Wahl der Koordinationsart mit den wichtigsten Korrekturen und die Zuständigkeitsordnung für Bund und Kantone in den einzelnen Bereichen.

Wirtschaftsverwaltungsrecht konkretisiert die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen und setzt sie für die Anwendung um.

Besonderheiten des Verwaltungsrechts:

- Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung,
- Begründung von öffentlichrechtlichen Rechten und Pflichten der Privaten,
- Einsatz verwaltungsrechtlicher Instrumente.

Einzelne Bereiche des Wirtschaftsverwaltungsrechts:

- Wirtschaftspolizeirecht (v.a. gewerbepolizeiliche Regelungen, z.B. Berufsausübungsbewilligungen)
- Sozialpolitische Massnahmen (Sozialversicherung, Arbeitnehmerschutz)
- Landwirtschaftsrecht
- Recht der öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.

2. Teil

Agrarverfassungsrecht

Uebersicht

2.Teil:	Agrarverfassungsrecht.....	53
§ 3	Entwicklung	53
§ 4	Übersicht über das Agrarverfassungsrecht	63
§ 5	Art. 104 BV	64
§ 6	Weitere Bereiche	72
§ 7	Organe	76

2. Teil: Agrarverfassungsrecht

§ 3 Entwicklung

I. Die Anfänge bis zur neueren Entwicklung

Ursprünglich wurde die Landwirtschaft wie die übrigen Wirtschaftszweige nicht staatlich gefördert und gelenkt. Infolge Verbesserung der Transportmöglichkeiten und durch zunehmende Industrialisierung wuchs jedoch die Konkurrenz einheimischer Agrarprodukte durch ausländische, wodurch es in den Jahren 1870 – 1890 erstmals zu einer Absatzkrise kam. Das Bedürfnis nach staatlicher Unterstützung und Schutz der heimischen Landwirtschaft wurde aktuell. Die Gefahr der Abwanderung von Arbeitskräften in andere Wirtschaftszweige bildete ein weiteres Problem, mit dem sich die Landwirte zu jener Zeit konfrontiert sahen.

Ende des 19. Jahrhunderts erliess der Bundesrat erste Subventionsbeschlüsse für die Landwirtschaft. Zudem wurde 1891 ein allgemeiner Zolltarif erlassen, welcher den Schutz der einheimischen Produkte vor der ausländischen Konkurrenz zum Ziel hatte.

Während den beiden Weltkriegen verbesserte sich die Situation der Landwirtschaft, da sie wichtige Aufgaben im Bereich der Landesversorgung zu erfüllen hatte. Die Zeit zwischen den beiden Kriegen war indessen durch eine neuerliche Absatzkrise gekennzeichnet. Diese führte in den Jahren 1931-34 zu schweren Eingriffen und Stützungsaktionen von Seiten der öffentlichen Hand. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser punktuellen Massnahmen waren umstritten.

Die Revision der Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 respektive der neue Art. 31bis Abs. 3 lit. b BV und das in der Folge erlassene Landwirtschaftsgesetz brachten eine umfassende Grundlage für staatliche Schutz- und Lenkungsmassnahmen in der Agrarwirtschaft. Diese protektionistische Agrarpolitik richtete sich hauptsächlich nach dem Prinzip der kostendeckenden Preise. Sie erlaubte die Nahrungsversorgung des Landes und ein vergleichbares Einkommen zwi-

schen Landwirten und qualifizierten Arbeitskräften in Industrie und Gewerbe zu sichern.

Das Landwirtschaftsgesetz erfuhr zahlreiche Revisionen, wovon insbesondere die folgenden hervorzuheben sind:

- Die 1979 in Kraft getretenen Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes und der Milchwirtschaftsbeschluss von 1988 beschränkten die Fleisch-, Eier- und Milchproduktion.
- Mit der Revision von 1986 wurde den Anliegen der zurückgezogenen Initiative "gegen übermässige Futtermittelimporte und Tierfabriken sowie für bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens" Rechnung getragen.
- Die Unterbindung der Überproduktion von Getreide erforderte 1991 befristete Änderungen des LWG. Für die Stilllegung von Ackerflächen und die extensive Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen gewährte der Bund Beiträge.
- Die Regierung wurde anfangs der 90er Jahre gezwungen, das Agrarsystem gründlich zu revidieren. Viele Faktoren lösten diesen Wechsel aus: unter anderem die Starrheit der Gesetzgebung, zu hohe Preise der landwirtschaftlichen Produkte, umweltfeindliches Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion und der angestrebte Abschluss wichtiger internationaler Abkommen wie insbesondere Anpassungen des GATT-Übereinkommens.

II. Vom GATT zur WTO

1. Das GATT-Abkommen von 1947

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ist 1947 ins Leben gerufen worden. Das GATT-Übereinkommen von 1947 beruhte auf der Überzeugung, dass Massnahmen zur Handelsliberalisierung das geeignete Mittel zur Erzielung weltweiter Wohlstandsgewinne darstellen. Es kennzeichnete sich durch den Grundsatz der allgemeinen Beseitigung von mengenmässigen Handelsbeschränkungen aus. Die Vertragspartner verpflichteten sich, für die Einfuhr oder Ausfuhr von Produkten aus dem Gebiet eines Vertragspartners keine anderen Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder andere Abgaben einzuführen oder aufrechtzuerhalten (Prinzip der Tarifizierung). Es war also grundsätzlich nicht erlaubt, Kontingente festzu-

setzen oder Ein- und Ausfuhrbewilligungen zu verlangen, sondern der Grenzschutz gegenüber Importen erfolgte einzig über Zölle. Durch die Transparenz der Zölle wird den ausländischen Produzenten der Marktzutritt erleichtert. In diesem Vertrag ging es mithin weder um universellen Freihandel noch um eine vollständige internationale Arbeitsteilung. Das GATT anerkannte die Notwendigkeit eines handelspolitischen Schutzes, sofern die Schutzmassnahmen gewisse Voraussetzungen erfüllten.

Die Schweiz trat dem GATT im Jahre 1966 bei. Dabei konnte sie eine Ausnahmeregelung ausbedingen, welche unter anderem die Aufrechterhaltung ihrer bis anhin gehandhabten Einfuhrbeschränkungen gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz ermöglichte.

Das GATT von 1947 wurde in der Folge mehrmals revidiert. Insbesondere die 8. Weltwirtschaftsrunde, die sog. Uruguay-Runde, brachte erhebliche Neuerungen.

2. Die Neuerungen durch die sog. Uruguay-Runde

Zu Beginn der 80er Jahre begannen sich die tiefgreifenden Veränderungen des weltwirtschaftlichen Umfeldes abzuzeichnen. So nahmen die Exportbeschränkungsmassnahmen zu, der internationale Dienstleistungshandel erlangte wachsende Bedeutung, der technische Fortschritt entwickelte sich rasant, und die Direktinvestitionen im Ausland erzielten beträchtliche Zuwachsraten. Vor diesem Hintergrund verstärkte sich die Notwendigkeit, die multilateralen Handelsregeln den neuen Entwicklungen anzupassen. Der Auftakt zur 8. Welthandelsrunde erfolgte 1986 in Uruguay und wurde 1994 formell abgeschlossen. Als Ergebnis wurde die Ordnung des GATT-Abkommens durch rund 30 neue Verträge überarbeitet und erweitert. Der Beitritt zu diesem GATT-Abkommen erfolgt mittels «single-package»-Ansatz, d.h. ein Land muss entweder alle Vereinbarungen übernehmen oder draussen bleiben. Die Schweiz hat diese Verträge am 1. Juli 1995 ratifiziert.

Mit dem Statut der World Trade Organization (WTO) ist das bisherige GATT-Vertragswerk in eine Welthandelsorganisation mit ständigem Status und Sitz in Genf überführt worden. Die WTO entstand also aus den im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen, die am 1. Januar 1995 in Kraft traten. Als klassische internationale Organisation zwischenstaatlicher Zusammenarbeit wurde sie mit den drei folgenden Funktionen ausgestattet, die alle die Liberalisierung und Stärkung der multilateralen Handelsordnung zum Ziel haben: Verwaltung sämtlicher

Abkommen der Uruguay-Runde; Verhandlungsforum, in dem der Welthandel und seine Regeln weiter liberalisiert werden sowie Instrument zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern.

Die WTO-Abkommen lassen sich grob in 3 Pfeiler einteilen:

1. Der Warenverkehr (GATT)

Im Bereich des Warenverkehrs ergibt sich die Erleichterung des Marktzutritts durch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Diese wird einerseits durch die Meistbegünstigungsklausel gewährleistet, wonach sich eine Vertragspartei verpflichtet, eine Handelserleichterung, welche sie einem Land eingeräumt hat, allen Vertragsparteien zu gewähren. Andererseits verpflichtet das Prinzip der Inländerbehandlung die Vertragsparteien, ein importiertes Produkt genauso wie ein gleichartiges, im Importland hergestelltes Produkt zu behandeln. Das Verbot der mengenmässigen Handelsbeschränkungen verankert schliesslich das Prinzip, dass nur Zölle als handelshemmende Massnahmen in Frage kommen, da diese transparent sind (Prinzip der Tarifizierung).

2. Dienstleistungen (GATS)

Mit dem GATS- Abkommen (General Agreement on Trade in Services) wird die Anwendung des GATT auf den Dienstleistungsverkehr ausgeweitet.

3. Geistiges Eigentum (TRIPS)

Mit dem TRIPS-Übereinkommen (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) soll der Schutz geistigen Eigentums im Handelsverkehr zwischen den Unterzeichnerstaaten verbessert werden.

Konsequenzen für die Landwirtschaft

Das Agrardossier stellte den schwierigsten Gegenstand der Uruguay-Runde dar. Gestützt auf innerstaatliche Oberziele hatten sich zahlreiche Länder betreffend des landwirtschaftlichen Marktes von den Prinzipien des GATT entfernt respektive von einer Ausnahmeklausel für Agrarprodukte Gebrauch gemacht und waren nicht bereit, diesen Kurs radikal zu ändern. Der Einbezug der Landwirtschaft wurde vor allem von den Agrarexportländern (u.a. Argentinien,

Australien, Brasilien, Kanada) gefordert. Sie kritisierten, dass bis jetzt vom GATT speziell die Europäer und Japaner profitiert hätten: Hinter den Schutzmauern für landwirtschaftliche Produkte hätten sie ihre Maschinen, Pharmaprodukte und Elektrogeräte für den Weltmarkt lanciert; sie würden ihre subventionierten Überschüsse der Landwirtschaft zu Billigpreisen auf die Weltmärkte werfen, gleichzeitig aber ihren Binnenmarkt mit hohen Schutzmauern gegen Agrarimporte abschotten.

Nach zähen Verhandlungen konnten sich die Teilnehmer auf folgende Ziele einigen: Rückkehr zu einem marktorientierten Agrarhandelssystem, Behebung der auf den Weltmärkten herrschenden Missstände, Berücksichtigung der Multifunktionalität des landwirtschaftlichen Dossiers, Berücksichtigung der besonderen Lage der Entwicklungsländer.

Diese Ziele wurden folgendermassen verwirklicht:

Landwirtschaftliche Produkte wurden durch das Agrarabkommen in das Warenverkehrsabkommen einbezogen, was heisst, dass das GATT-Prinzip der generellen Tarifizierung auch für Agrarprodukte gilt. Die Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte wird nicht mehr mengenmässig, sondern über die Festsetzung der Zollansätze gesteuert. Inländische Produkte können somit vor ausländischer Konkurrenz nur noch durch Importverteuerung geschützt werden. Dies gebietet eine Erleichterung des Marktzutritts für ausländische Produzenten aus Unterzeichnerstaaten. Einfuhrmonopole sind so umzuwandeln, dass sie jedermann zugänglich sind und dass die Einfuhr zentral abgewickelt und mit Zöllen belastet wird. Abgeschafft sind Einfuhrverbote und mengenmässige Einfuhrkontingentierungen einschliesslich dem Dreiphasensystem (freie Einfuhr, beschränkte Einfuhr, Einfuhrverbot). So wird z.B. das Einfuhrverbot für Frischmilch durch einen Zoll ersetzt. Je nach Art des bisherigen Importschutzes wird die Höhe der Zölle durch zwei verschiedene Methoden berechnet: Wo der Importschutz bisher mit rein preislichen Massnahmen sichergestellt wurde, werden die Zölle durch die Summe der bisherigen Grenzbelastungen (Zölle; Abgaben) berechnet. Wo die Einfuhren bis anhin mit mengenmässigen Instrumenten gesteuert wurden, werden sie aus der Differenz zwischen Import- und Inlandpreis ermittelt.

Die bisherigen Mengenkontingente, die in der Regel von einem günstigeren Zoll profitieren konnten, müssen zu den-

selben Bedingungen zugelassen werden wie in der Periode 1986/88. Zu diesem Zweck werden Zollkontingente errichtet: Für bestimmte Kontingentsmengen gelten die bisherigen tiefen Zölle; darüber hinausgehende Importe sind zulässig, werden aber mit einem höheren Zollansatz belastet.

Die bisherigen oder die sich aus der Tarifizierung ergebenden Zölle müssen durchschnittlich um 36 Prozent abgebaut werden, wobei der minimale Reduktionssatz 15 Prozent pro Tariflinie beträgt.

Sämtliche Agrarzölle (Zollkontingente inbegriffen) werden konsolidiert. Dementsprechend sind alle Agrartarife für die Schweiz in der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein des GATT94 festgesetzt und sie können nicht mehr ohne eine angemessene Kompensation bei einem anderem Produkt erhöht werden.

Bei der innerstaatlichen Stützung der Agrarwirtschaft entschieden sich die Teilnehmer der Uruguay-Runde für einen Kompromiss, indem sie zwischen zwei Kategorien von Agrarmassnahmen differenzierten: die sogenannte Orange Box und die Green Box. Erstere fasst alle Massnahmen zusammen, die wesentliche Verzerrungen des Handels und Auswirkungen auf die Produktionsmenge zur Folge haben wie beispielsweise garantierte Preise. Die Summe solcher Unterstützungen unterliegt einer Kürzungspflicht um 20 Prozent. Die Green Box umfasst Massnahmen, die eine geringe Verzerrung des Handels zur Folge haben, d.h. nicht produktgebunden sind. Darunter fallen zum Beispiel die neuen Direktzahlungen, die Unterstützung von Forschung, Beratung, Qualitätskontrolle, Werbung sowie die Familienzulagen. Solche produktunabhängige Massnahmen unterliegen keinen Kürzungsverpflichtungen.

Was die Exportsubventionen betrifft, müssen die Budgetausgaben um 36 Prozent, die subventionierten Exportmengen um 21 Prozent gekürzt werden.

Eine besondere Schutzklausel ermöglicht eine vorübergehende und beschränkte Erhöhung der Zollansätze, wenn die Einfuhren im beobachteten Zeitraum mindestens 105 Prozent der durchschnittlichen Menge der drei vergangenen Jahre erreichen oder wenn der Preis der importierten Waren an der Grenze mehr als 10 Prozent unter den durchschnittlichen Preis der Jahre 1986/88 sinkt.

Für die Agrarmassnahmen haben die WTO-Teilnehmer eine Übergangsfrist von 6 Jahren festgelegt.

III. Reform der Agrarpolitik

1. Siebter Landwirtschaftsbericht 1992

Der Bundesrat erstattet in der Regel alle 5 Jahre einen Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Mit dem siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 hatte der Bundesrat eine umfassende Neuorientierung der Agrarpolitik eingeleitet, der als Basis für eine den Bedürfnisse der Landwirtschaft angepasste Reform der Agrarpolitik dient. Den erheblichen Veränderungen im Umfeld der Landwirtschaft im In- und Ausland sollte Rechnung getragen werden. Die seit dem 2. Weltkrieg verfolgte Politik der Einkommenssicherung über die Produktpreise und der Substitution von Nahrungsmittelimporten durch die Ausdehnung der einheimischen Produktion hatte ihre Grenzen erreicht. Zudem war eine Verschärfung der Konkurrenz infolge internationaler Entwicklungen, insbesondere der Uruguay-Runde des GATT und der europäischen Integration, absehbar. Die Neuorientierung richtete sich auf eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft und sollte insbesondere durch die folgenden Massnahmen verwirklicht werden: Vermehrte Trennung von Preis- und Einkommenspolitik; eine auf die Bedürfnisse des Marktes ausgerichtete Produktionslenkung; Einführung von ergänzenden Direktzahlungen; Unterstützung des Strukturwandels; Anpassungshilfen sozialer und struktureller Art; verstärkte ökologische Ausrichtung der Agrarpolitik; Förderung von alternativen Flächennutzungen; Anpassung des Einfuhrschutzes an das GATT und die EG-Integration; Förderung der Selbsthilfe; Deregulierung zugunsten des Wettbewerbes.

2. Eine Reform in zwei Etappen

Die neue Agrarpolitik wurde schrittweise eingeführt. Anschliessend an den siebten Landwirtschaftsbericht wurden in einer ersten Etappe die produktgebundenen Direktzahlungen teilweise oder ganz abgebaut und im Gegenzug neue produktungebundene Direktzahlungen eingeführt (Botschaft Erste Etappe). Diese ergänzenden Zahlungen waren unerlässlich, damit die Landwirte die Verlagerung der Agrarstützung von der Preis- und Absatzsicherung zu den Direktzahlungen verkraften konnten. Daneben wurden die Grenzschutzmassnahmen in WTO-konforme Zölle umgewandelt.

3. Artikel 104 BV und das neue Landwirtschaftsgesetz

Die zweite Etappe («Agrarpolitik 2002») begann mit der Botschaft Zweite Etappe (1996) und ist noch nicht vollendet. Sie setzt den eingeleiteten Prozess zu einer marktnäheren Produktion fort.

Art. 104 BV verankert die Grundlagen des siebten Landwirtschaftsberichts in der Verfassung. Er wurde, noch als Art. 31 Octies aBV, am 9. Juni 1996 von 77.6% der Stimmenden und von allen 26 Ständen gutgeheissen.

Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG) trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Es ersetzt das alte Landwirtschaftsgesetz von 1951 und setzt eine Reihe überflüssig gewordener Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse ausser Kraft. Das LwG ist grundsätzlicher Natur, vor allem weil es die gesetzliche Grundlage für alle Agrarmassnahmen enthält, die Ziele der neuen Landwirtschaftspolitik beschreibt und die Landwirtschaft definiert.

Nach Art. 5 LwG sollen die rechtlichen Instrumente der Landwirtschaftspolitik so eingesetzt werden, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Dieser sogenannte Paritätslohn ist nicht einklagbar wie im Arbeitsvertragsrecht, sondern nur eine Zielnorm für die Landwirtschaftspolitik. Die landwirtschaftliche Einkommenspolitik hat auf die andern Wirtschaftszweige und auf die ökonomische Lage der übrigen Bevölkerungsschichten Rücksicht zu nehmen (Art. 5 Abs. 3 LwG).

Landwirtschaft ist nach Art. 3 LwG ein offener Begriff, auch für neue Produkte und Produktionsarten ist eine Gesetzesänderung nicht notwendig. Sie umfasst:

- die Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung.
- die Aufbereitung, die Lagerung und den Verkauf der entsprechenden Erzeugnisse auf den Produktionsbetrieben.
- die Bewirtschaftung von naturnahen Flächen.

Zur Landwirtschaft gehören auch Gartenbau und Fischerei (Art. 3 Abs. 2 und 3 LwG), nicht aber Jagd und Forstwirtschaft (ausser Wald sei Bestandteil eines bäuerlichen Betriebs).

Die Landwirtschaft wird damit durch die hergestellten Produkte von andern Tätigkeiten abgegrenzt. Landwirtschaftliche Produkte sind pflanzliche und tierische Nahrungsmittel und Rohstoffe. Verarbeitung und Verkauf betriebseigener Produkte gehören ebenfalls zur Landwirtschaft. Einer landwirtschaftlichen Tätigkeit gleichgestellt wird die Pflege ökologischer Ausgleichsflächen, auch wenn sie längerfristig keinen Ertrag abwerfen. In einzelnen Bereichen soll die Landwirtschaftsgesetzgebung auch auf die Fischerei anwendbar sein (Art. 38 Abs. 1 des EG-Vertrags zählt die Fischerei zur Landwirtschaft); die Unterstützungsmassnahmen werden sich an die WTO-vertraglichen Verpflichtungen halten. Zur Landwirtschaft wird auch künftig der Gartenbau gehören.

Die Förderung der Landwirtschaft ist aber verfassungsrechtlich eingeschränkt: Laut Art. 104 Abs. 2 BV kann der Bund nur bodenwirtschaftende bäuerliche Betriebe fördern.

Übersicht über das LwG:

Grundlagenverbesserung und –erhaltung

- Berufsbildung, Forschung, Beratung (Art. 113 - 139 LwG).
- Bodenverbesserungen (Art. 93 - 104 LwG): Güterzusammenlegungen, Bau von Strassen, Anlagen der Wasserversorgung, der Bewässerung.
- Qualitätsverbesserungen in einzelnen Produktionszweigen (Art. 10 – 11; 44; 49; 64 LwG)
- Investitions- und Betriebshilfe. Zinslose Darlehen und à-fonds-perdu Beiträge (Art. 78-86 LwG)

Direkte Einkommenssicherung

Art. 70 – 77 LwG; Direktzahlungsverordnung

Verhinderung der Überproduktion

- Höchstzahlen der Nutztiere (Art. 46 LwG).
- Rebbaukataster (Art. 61 LwG).

IV. Das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 wurden die Bilateralen Abkommen Schweiz - EU vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Durch dieses Freihandelabkommen respektive das Agrardossier werden Zollschränken und Beschränkungen des Handels mit gewissen landwirtschaftli-

chen Produkten zwischen der Schweiz und der EU abgebaut. Die Erleichterungen betreffen vorwiegend Produkte, bei denen die Schweizer Landwirtschaft traditionell stark ist: Käse, Obst und Gemüse. Tiefere Zölle gelten ferner für Produkte, die in der Schweiz nicht angebaut werden. Für bestimmte Produkte werden die Zollerleichterungen nur während Jahreszeiten gewährt, in denen keine entsprechenden Schweizer Produkte auf den Markt kommen. Das Abkommen eröffnet landwirtschaftlichen Produkten im EU-Raum neue Absatzchancen. Dies gilt insbesondere für Käsespezialitäten (vgl. Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 VI 6128).

Die Agrargesetzgebung wird dementsprechend angepasst werden.

§ 4 Übersicht über das Agrarverfassungsrecht

Zum Verfassungsrecht, das Regelungen zur Landwirtschaft enthält, gehören (BV):

- Art. 104 Förderungs- und Interventionsmassnahmen
- Art. 95 Abs.1 Ergänzende Förderungsmaßnahmen
- Art. 96 Abs. 1 Kartellrecht
- Art. 96 Abs. 2 lit. b Unlauterer Wettbewerb
- Art. 96 Abs. 2 lit. a Preispolitik
- Art. 102 Landesversorgung
- Art. 196 Ziff. 6 ÜeB. Getreideversorgung
- Art. 101 Aussenwirtschaft
- Art. 103 Strukturpolitik
- Art. 105 Alkohol
- Art. 97 Konsumentenschutz
- Art. 79 Fischerei
- Art. 80 Tierschutz
- Art. 74 Umweltschutz
- Art. 118 Abs. 2 lit. a Lebensmittel
- Art. 118 Abs. 2 lit. b Seuchenbekämpfung
- Art. 120 Gentechnologie im Ausserhumanbereich
- Art. 133 Zölle
- Art. 63 Ausbildung (u.a. ETH)

Die Agrarpolitik des Bundes ist gekennzeichnet durch die Multifunktionalität der Landwirtschaft (Art. 104 Abs. 1 BV), die auch Zielkonflikte bewirken kann.

Wichtig ist auch die internationale Ebene (WTO, EU).

§ 5 Art. 104 BV

Art. 31^{octies} der alten Bundesverfassung wurde unverändert in den Art. 104 der neuen Bundesverfassung übernommen.



Art. 104 BV Landwirtschaft

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

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

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

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

- a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises.
- b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.
- c. Er erlässt Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel.
- d. Er schützt die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen.
- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
- f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.

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

I. Absatz 1

1. Verfassungsrechtliche Charakterisierung von Abs. 1

Die Bundesverfassung kennt im wesentlichen folgende Normtypen:

- Kompetenz- (Aufgaben-)normen zugunsten des Bundes;
- Zielnormen, die keine Kompetenzen begründen;
- Grundrechtsnormen;
- Organisations- und Verfahrensnormen.

Die Wendung «sorgt dafür» ist in der Bundesverfassung nicht sehr gebräuchlich, kommt aber doch an drei Stellen vor. Sie ist insbesondere nicht üblich zur Begründung einer Kompetenz des Bundes, wofür namentlich folgende Ausdrücke verwendet werden:

- «Der Bund ist befugt, Vorschriften zu erlassen».
- «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf».
- «Der Bund hat das Recht...».
- «Die Gesetzgebung über ... ist Bundessache».
- «Der Bund erlässt Vorschriften über ...».
- «Der Bund ist befugt, ... zu unterstützen».
- «Das ...Wesen ist Bundessache».
- «Der Bund trifft Massnahmen».

Ähnliche Bestimmungen der BV wie «Der Bund sorgt dafür, dass ...» sind etwa:

- Art. 124, Opferhilfe: «Bund und Kantone sorgen dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten und angemessen entschädigt werden, wenn sie durch die Straftat in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten». Diese Bestimmung gilt als Kompetenznorm (Blaise Knapp, Kommentar BV, Art. 64ter aBV Rz. 1 und 5; BBl 1997 I 341).
- Art. 94 Abs. 2 («Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen»). Diese Bestimmung

gilt nicht als Kompetenznorm, sondern als Programm, als Staatszielbestimmung: formuliert werden Werte und Zustände, die das Gemeinwesen mit seinen Aktivitäten anstreben bzw. erreichen soll; notwendig ist eigens die Schaffung von Kompetenzen zur Erreichung der Ziele (René Rhinow, Kommentar BV, Art. 31bis, Rz. 6 ff; BBl 1997 I 295f).

- Art. 89 Abs. 1 («Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine Energieversorgung sowie für einen ... Energieverbrauch ein»). Diese Bestimmung ist keine Kompetenz-, sondern eine Zielnorm (Riccardo Jagmetti, Kommentar BV, Art. 24octies, Rz. 29; BBl 1997 I 268).

Der Bundesrat qualifiziert Abs. 1 von Art. 104 BV als Umschreibung der Aufgaben, Verankerung des Leistungsauftrags der Landwirtschaft (Botschaft Initiativen 92, 299, 302; Siebter Landwirtschaftsbericht, S. 329), die Landwirtschaft erhalte mit Art. 104 BV «verbindliche Bestimmungen über ihre Funktion, Ziele und Aufgaben» (Botschaft Zweite Etappe, 2; BBl 1997 I 312). Die Förderungs- und Erhaltungsmaßnahmen werden (erst) in Abs. 2 und namentlich detailliert in Abs. 3 geregelt.

Art. 104 Abs. 1 BV kann als Neuerung im schweizerischen Verfassungsrecht bezeichnet werden. Er enthält zwar eine Kompetenzübertragung, aber nicht wie sonst üblich durch Einräumung der allgemeinen Regelungsbefugnis (Recht der Gesetzgebung), sondern durch Auferlegung einer Obhutspflicht über einen Berufsstand und Wirtschaftszweig, dessen Aufgaben eigentlich Gegenstand der Vorschrift sind. Angesichts von Abs. 3 Satz 1 («Er (der Bund) richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt») könnte sich Abs. 1 auf eine Aufzählung der Aufgaben der Landwirtschaft beschränken.

2. Die verfassungsrechtlichen Aufgaben der Landwirtschaft

Art. 104 Abs. 1 BV betrifft die Produktion landwirtschaftlicher Güter. Diese Produktion hat zwei Elemente aufzunehmen und sich an ihnen auszurichten:

Nachhaltigkeit: Die Produktion muss die Bedürfnisse der Bevölkerung der heutigen Generation erfüllen, ohne dass dadurch die Fähigkeit künftiger Generationen beeinträchtigt wird, ihre Bedürfnisse zu befriedigen; zugleich muss sie die Vielfalt der Natur gewährleisten (vgl. Botschaft Initiative 96, 603 Anm. 24). Das Ziel der Nachhaltigkeit ist vor allem umweltschützerisch ausgerichtet. Es ergeben sich folgende konkrete Anforderungen:

- Äcker, Weiden und Wald oder Grundwasservorkommen sind so zu nutzen, dass ihre Regenerationsfähigkeit auf Dauer erhalten bleibt;
 - die Verschmutzung durch abbaubare Abfälle und Emissionen darf die Aufnahmefähigkeit der Ökosysteme nicht übersteigen;
 - Die Anreicherung durch nicht abbaubare Schadstoffe darf nicht zu Konzentrationen führen, die Menschen, Flora und Fauna gefährden;
 - die biologische Vielfalt ist zu erhalten;
 - die nicht erneuerbaren Ressourcen, wie zum Beispiel fossile Energieträger, dürfen nicht erschöpft werden.
- (Botschaft Zweite Etappe, 16).

Marktgerichtetheit: Marktgerichtetheit bedeutet Aufhebung von Markteingriffen einschliesslich Preissicherungen, damit Produzenten und weitere Betriebe am Verkaufserlös direkt beteiligt werden können und damit einen Anreiz haben, effizienter und nachfragegerechter zu produzieren. Der unternehmerische Spielraum der Landwirte soll durch die Liberalisierung der Marktordnungen grösser werden (Botschaft Initiative 96, 617 f.). Die Produktion muss wettbewerbsfähig sein. Die Ausrichtung geht auf die Ordnung der WTO und auf jene der EU. Der Begriff der Leistungsfähigkeit ist im Verfassungsrecht nicht mehr enthalten, er wird aber nach wie vor mitverstanden.

Bst. a: Sichere Versorgung der Bevölkerung

Die Ernährungssicherung des Landes ist nach wie vor primäre Aufgabe der Landwirtschaft. Zwei Situationen sind ins Auge zu fassen:

- «Normalzeiten»: Beibehaltung des Selbstversorgungsgrades, angepasste Produktivitätssteigerungen. Vorausgesetzt wird die Erhaltung der erforderlichen Kulturfläche.
- Krisenzeiten: Steigerung und Veränderung der Produktion zur Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmitteln. Ergänzung durch Lagerhaltung für die Übergangszeit.

Eigentlicher Landesversorgungsartikel ist indessen Art. 102 BV.

Bst. b: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft

Primäres Substrat der landwirtschaftlichen Betriebsform ist der Boden. Er ist natürliche Lebensgrundlage. In Verbindung mit dem Einleitungssatz von Abs. 1 bedeutet «Erhaltung» nachhaltige Nutzung in der Weise, dass der Boden als Produktionsgrundlage keinen Schaden nimmt, sondern langfristig erhalten bleibt. In erster Linie ist damit die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit gemeint (s. auch Art. 1 und 33 USG sowie die VBBö). - Zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehören auch Wasser, Luft, Pflanzen und Tiere (vgl. Botschaft Initiativen 92, 329).

Mit der hier besprochenen Bestimmung weist die BV die Landwirtschaft auf die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes hin.

Pflege der Kulturlandschaft ist die dritte Aufgabe der Landwirtschaft. Die durch die Landwirtschaft geprägte Kulturlandschaft ist typisch und markiert sowohl die Besiedlungsstruktur (Dorftypen, Einzelhofsiedlungen) als auch die bewirtschafteten Flächen (Wahl der Kulturen, Anordnung der Parzellen, Felder, Bäume). - Pflege bedeutet nicht Bewahrung, sondern Vermeidung von störenden Eingriffen und Einflüssen.

Angesprochen ist in einem weiteren Gesichtsfeld die Raumplanung.

Bst. c: Dezentrale Besiedlung des Landes

Die Aufgabe der Pflege der Kulturlandschaft (Bst. b) führt zum wirtschaftlichen und sozialen Aspekt der Landwirtschaft. Die Dezentralisierung der Besiedlung, die dörfliche Gemeinschaft mit ihrem spezifischen politischen und kulturellen Leben soll durch eine starke Landwirtschaft erhalten und weiterentwickelt werden. Betroffen sind auch nichtlandwirtschaftliche Betriebsarten: der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte Bereiche sowie Nebenerwerbsbetriebe (vgl. Botschaft Initiativen 92, 331 f.).

II. Absatz 2

In Absatz 2 ist in genereller Weise die Kompetenz des Bundes begründet, bäuerliche Betriebe zu fördern. Damit gibt die Verfassung zu erkennen, dass Liberalisierung der Marktordnungen nicht bedeutet, dass die Unterstützung der Landwirtschaft durch den Bund entfällt. Unterstützt werden sollen aber nur *bäuerliche Betriebe*, die *bodenabhängig* wirtschaften. Die Erläuterungen der Verwaltung und die Rechtsprechung des Bundesgerichtes haben diese zwei letzten Begriffe näher definiert:

- Der bäuerliche Betrieb wird durch seine Form (Gesamtheit von Land und Gebäude, der auf eigene Rechnung und Gefahr geführt wird; Art. 2, 6 ff. LBV), durch die von ihm erzeugten Produkte (landwirtschaftliche Produkte; Art. 3 LwG) sowie durch die Intensität und die Organisation der Bewirtschaftung gekennzeichnet. Das letztgenannte Kriterium richtet sich im Einzelfall nach den Zielen der neuen Agrarpolitik (Art. 104 Abs. 1 BV; Art. 1 LwG) und erlaubt, die bäuerlichen Betrieben von den industriellen Betrieben abzugrenzen. Im Vordergrund steht das sozial- und bevölkerungspolitische Ziel der Erhaltung kleinerer und mittlerer Bauernbetriebe.
- Bodenabhängig sind landwirtschaftliche Betriebe, für die der Boden ein unentbehrlicher Produktionsfaktor darstellt. Das Bundesgericht hat in Verbindung mit der Frage der inneren Aufstockung (der verfügbare Boden reicht als Futterbasis nicht aus, Futter muss zugekauft werden) die Tragweite des Begriffs näher definiert. Nach ihm kann ein bodenabhängiger Betrieb die innere Aufstockung zwar ausüben, aber nur soweit er *nach einer gesamthaften Betrachtung* als bodenabhängig erscheint. Dies muss für jeden konkreten Fall geprüft werden.

Die Unterstützung ist nur als Ergänzung zu den Eigenleistungen der Landwirtschaftsbetriebe gedacht; der Einsatz staatlicher Massnahmen erfolgt subsidiär. Zur Selbsthilfe gehören namentlich auch kollektive Massnahmen von Organisationen der Landwirtschaft.

Der Bund muss nicht, aber er kann von der Wirtschaftsfreiheit, d.h. vom System des freien Wettbewerbs, abweichen, wenn systemkonforme Unterstützungsmassnahmen nicht ausreichen sollten.

III. Absatz 3

Der erste Satz ist zunächst die Anknüpfung an Abs. 2: Die Unterstützung bodenbewirtschaftender Landwirtschaftsbetriebe wird durch «Massnahmen» bewerkstelligt, die anschliessend namhaft gemacht werden. Sodann will Satz 1 die grundsätzliche Gleichwertigkeit der in Abs. 1 genannten Aufgaben der Landwirtschaft hervorheben: Darauf, dass alle Aufgaben erfüllt werden können, sind die Massnahmen «auszurichten». Satz zwei und die nachfolgenden Buchstaben a bis f bestimmen die Massnahmen, die der Bund ergreifen kann. Die Aufzählung ist nicht abschliessend («insbesondere»), zeigt aber einen Katalog mit den im modernen Landwirtschaftsrecht gängigen Massnahmen auf. Die Begriffe «Befugnisse und Aufgaben» enthalten aber nicht ein Element des Beliebens, sondern die Verpflichtung an den Bundesgesetzgeber, die Einführung der Massnahmen zu prüfen und vorzunehmen.

1. Bst. a: Direktzahlungen

Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf den Markt bedeutet einen Wettbewerbsdruck, der von den Landwirten infolge der Multifunktionalität ihrer Aufgaben nicht allein ausgehalten werden kann. Ihre Leistungen zugunsten der Allgemeinheit (Abs. 1 Bst. b) sollen nicht mit hohen respektive kostendeckenden Preisen aufgefangen werden. Die Unterstützung des Bundes erfolgt jedoch nicht generell an die Landwirtschaft, sondern an die einzelnen Betriebe («direkt»). Voraussetzung des Erhalts von Direktzahlungen ist eine umweltgerechte Produktion («ökologischer Leistungsnachweis»).

Die Direktzahlungen als Einkommensergänzung sind in den Artikeln 70-77 LwG geregelt. Sie wurden bereits am 9. Oktober 1992 als Art. 31a des alten LwG eingefügt.

2. Bst. b: Produktionsformen

In den Genuss von Förderungsmassnahmen des Bundes sollen in erster Linie besonders naturnahe, umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen gelangen. Anvisiert sind vor allem der Biologische Landbau (BL) und die Integrierte Produktion (IP). Bst. b weitet den Blick auch auf den Tierschutz (Art. 80 BV). Ein Beispiel von Anreizen war schon im alten Landwirtschaftsgesetz enthalten: Öko-Ausgleichszahlungen (Art. 31b aLwG, eingefügt am 9. Oktober 1992).

- | | |
|--|--|
| 3. Bst. c: Deklaration | <p>Eine Vorschrift aus dem Bereich der Produkteinformation. Schon auf Verfassungsstufe wird vorgeschrieben, dass Herkunft, Qualität, Produktions- und Verarbeitungsmethoden von landwirtschaftlichen Lebensmitteln deklariert werden. Es handelt sich dabei um Nahrungsmittel, die unter einem Markenzeichen («Bio», «Freiland» usw.) auf den Markt kommen (vgl. Botschaft Initiativen 92, 315). Ausführungsvorschriften sind in den Art. 14-16 LwG enthalten.</p> <p>Der Begriff «Lebensmittel» ist bereits in der Lebensmittelgesetzgebung des Bundes bestimmt (LMG, LMV); Informationsvorschriften sind zudem im Konsumentenschutzgesetz vom 5. Oktober 1990 (KIG) enthalten. Die Deklarationsvorschriften der Stoffverordnung beziehen sich nur auf umweltgefährdende Stoffe (z.B. Dünger), nicht aber auf Lebensmittel.</p> |
| 4. Bst. d: Hilfsstoffe | <p>Es handelt sich um eine Vorschrift aus dem Bereich des Stoffrechts, das bereits genügend verfassungsrechtlich fundiert ist (Art. 74 BV, Umweltschutz; Art. 118 Abs.2 BV, Gifte).</p> |
| 5. Bst. e: Forschung, Beratung, Ausbildung | <p>Das Besondere dieser Vorschrift besteht darin, dass sich Forschung, Beratung und Ausbildung auf die Multifunktionalität der Aufgaben der Landwirtschaft ausrichten. Insbesondere soll dem Landwirt neben seinem angestammten Wissen die Grundlage für markt- und umweltgerechtes Produzieren vermittelt werden.</p> |
| 6. Bst. f: Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes | <p>Diese Vorschrift wird durch das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) konkretisiert (vgl. dazu nachfolgender Teil 5).</p> |

IV. Absatz 4

Der vierte Absatz des Landwirtschaftsartikels enthält eine Regel über die Herkunft der für die Förderung der Landwirtschaft einzusetzenden finanziellen Mittel. Diese können aus zweckgebundenen Mitteln aus dem Bereich der Landwirtschaft und aus allgemeinen Bundesmitteln stammen.

§ 6 Weitere Bereiche

I. Getreideversorgung

Die bisher von der Verfassung auferlegte Übernahme-pflicht des Bundes und die Preisgarantie werden während einer höchstens bis zum 31. Dezember 2003 laufenden Übergangsfrist beibehalten (Art. 196 Ziff. 6 BV ÜeB. zu Art. 95 BV). Der Bund wird die Übernahme-preise mithin kontinuierlich senken. Mit der Aufhebung des Getreidegesetzes am 24. März 2000, in Kraft seit dem 1. Juli 2001, wurde Art. 55 LwG wirksam (vgl. 187 Abs. 15 LwG), der die staatliche Unterstützung auf Massnahmen an der Grenze und Markt-entlastungen bei ausserordentlichen Entwicklungen im Sinne von Art. 13 LwG reduziert.

II. Landesversorgung (Art. 102 BV)

Doppelte Ausrichtung:

- Vorsorgliche Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung bei machtpolitischen oder kriegerischen Bedrohungen;
- Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen.

Ausführungsbestimmungen v.a. im BG über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 8. Oktober 1982 (LVG, SR 531). Permanente Massnahme ist die Vorratshaltung, v.a. die Pflichtlagerhaltung (Art. 4 ff. LVG). Zahlreiche Verordnungen, z.B. über die Pflichtlagerhaltung von Futtermitteln (vom 6. Juli 1983, SR 531.215.17), von Sämereien (vom 6. Juli 1983, SR 531.215.21), von Düngern (vom 16. März 1992, SR 531.215.25).

III. Konsumentenschutz (Art. 97 BV)

Schutz des privaten Endverbrauchers. Kein Grundrecht, sondern rechtliche Verankerung der Position der Konsumenten. Konsumentenschutz ist Bestandteil der Wettbewerbs- und der Sozialpolitik. Die einzusetzenden Instrumente können die Marktmacht der Anbieter beschränken oder die Stellung der Konsumenten verbessern.

Konsumentenschutzgesetz vom 5. Oktober 1990 (KIG, SR 944.0).

IV. Tierschutz (Art. 80 BV)

Schutz der Tiere um ihrer selbst willen. Art. 80 Abs. 1 BV beordert den Bund, Vorschriften über den Schutz der Tiere zu erlassen. Abs. 2 enthält eine nicht abschliessend zu verstehende Liste über den Regelungsinhalt dieser Vorschriften. Durch den Erlass des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG, SR 455) hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Das TSchG erfasst nur Wirbeltiere; der Bundesrat kann jedoch die Ausdehnung auf Wirbellose und Mikroorganismen beschliessen.

Der Schutz vor Ausrottung fällt unter Art. 78 (Naturschutz) und 79 BV (Jagd, Fischerei, Vogelschutz). Spezielle Regelungen sind zudem im Tierseuchengesetz (TSG, SR 916.40) enthalten.

Bereiche des TSchG:

➤ Haltung und Pflege

Erfasst werden: Nahrungsabgabe, Fürsorge, Unterkunft (Art. 3 TSchG).

Verbot bzw. Bewilligungspflicht für gewisse Haltungsarten: Der Gesetzgeber überlässt die Regelung dem Bundesrat (Art. 4 TSchG): TSchV.

➤ Verwendung und Handel

Der Handel mit landwirtschaftlichen Nutztieren fällt nicht unter Bst. e von Art. 80 Abs. 2 BV, sondern unter die Tierseuchengesetzgebung (Verkehrsschein für Tiere).

Verwendung: Gebrauch zu Werbezwecken, als Preis oder Lotteriegewinn (Art. 8 Abs. 1 TSchG: kantonale Bewilligung notwendig).

Zu beachten gilt es auch folgende Europäische Übereinkommen:

- Schutz von Tieren auf internationalen Transporten vom 13. Dezember 1968 (SR 0.452)
- Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 10. März 1976 (SR 0.454)

V. Tierseuchenbekämpfung (Art. 118 Abs. 2 lit. b BV)

Die Arten von Krankheiten («übertragbar» etc.) sind alternativ zu verstehen.

Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40).

VI. Lebensmittel (Art. 118 Abs. 2 lit. a BV)

Das Lebensmittelgesetz des Bundes erfasst auch die landwirtschaftliche Produktion, soweit sie der Herstellung von Lebensmitteln dient (Art. 2 Abs. 2 LMG). Für importierte Nahrungsmittel gelten die gleichen Bestimmungen, soweit nicht Verpflichtungen aus internationalen Abkommen entgegenstehen (Art. 2 Abs. 3 LMG). Das LMG enthält v.a. Vorschriften über zulässige Lebensmittel, Herstellungsverfahren, Grenz- und Toleranzwerte, Ausgangsprodukte, Gebrauchsgegenstände, Umgang mit Lebensmitteln, Täuschungsverbot, Auskunftspflicht und Bezeichnung sowie die Lebensmittelkontrolle.

Die zulässigen Lebensmittel werden in der LMV festgelegt; z.B. Art. 38 ff. Milch und Milchprodukte, Art. 71 ff. Käse, Art. 93 ff. Butter, Art. 118 ff. Fleisch, Art. 132 ff. Getreide, Art. 155 ff. Eier, Art. 185 ff. Obst und Gemüse, Art. 207 ff. Zucker, Art. 366 ff. Wein.

VII. Gentechnologie (Art. 120 BV)

«Der Mensch und seine Umwelt sind vor Missbräuchen der Gentechnologie geschützt» (Art. 120 Abs. 1 BV): Zielnorm und gleichzeitig institutionelle Garantie des Schutzes vor Missbräuchen.

Nach Absatz 2 ist der Bund beauftragt, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und andern Organismen zu erlassen. Zu beachten sind bestimmte (und zu bestimmende) ethische Schranken. Im zweiten Satz von Abs. 2 wird die genetische Vielfalt von Tier- und Pflanzenarten geschützt, was auch Gegenstand von internationalen Abkommen ist. Unter «Würde der Kreatur» wird der Eigenwert von Lebewesen verstanden, der vom Menschen Rücksichtnahme, Sorgfalt und Mässigung im Umgang mit Tieren und Pflanzen verlangt.

VIII. Raumordnung und Umweltschutz

Die Landwirtschaftspolitik ist einzubinden in die umfassende Klammer der Raumordnung. Damit wird auch das Agrarrecht in das Raumordnungsrecht einbezogen, und das Raumordnungsrecht wird um das Agrarrecht erweitert.

Der *Raumplanungsartikel* der BV (Art. 75) schreibt vor, dass der Boden zweckmässig und haushälterisch genutzt und das Land geordnet besiedelt werden soll.

Gemäss Art. 78 BV über den *Natur- und Heimatschutz*, der grundsätzlich Sache der Kantone ist, hat der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben - also auch bei den Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft - das Landschaftsbild sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten.

Nach Art. 74 BV über den *Umweltschutz* erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Und nach Art. 76 Abs. 1 BV über den qualitativen Gewässerschutz hat der Bund Bestimmungen über den Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer zu erlassen.

Alle diese Verfassungsnormen sind durch eine reichhaltige Gesetzgebung konkretisiert worden. Näheres deshalb weiter hinten in Teil 3.

§ 7 Organe

I. Bundesversammlung und Volk

1. Funktionen der Bundesversammlung
 - Gesetzgebung (Art. 164 BV)
 - Finanzgebaren (Art. 167 BV)
 - Kontrolle über die Verwaltung einschliesslich den Bundesrat (Art. 169 BV)
 - Wahlen (Art. 168 BV)

2. Formen der Erlasse der Bundesversammlung

Art. 163 BV. Vgl. auch das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 (GVG, SR 171.11), Art. 4 - 8bis.

	Referendum	Kein Referendum
Generell-abstrakte Normen (Rechtssätze)	Bundesgesetz Dringlich erklärtes BG	Verordnung
Verwaltungsbeschlüsse	Bundesbeschluss	Einfacher Bundesbeschluss

- Grundentscheidungen werden in der BV getroffen. Obligatorische Mitwirkung des Volkes. Verfassungsvorbehalt für wirtschaftspolitische Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit. Obligatorisches Referendum auch für dringliche Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die BV stützen.
- Wichtige Entscheidungen fallen auf Gesetzesstufe (Art. 164 BV)

II. Bundesrat und Bundesverwaltung

Bundesrat und Bundesverwaltung sind von grosser Bedeutung in der Agrarpolitik des Bundes.

- Vorbereitung der Gesetze. Antragstellung an die Bundesversammlung (z.B. Agrarpaket 95 vom 27. Juni 1995; Botschaft zum neuen Landwirtschaftsgesetz, Botschaft Zweite Etappe, 312 ff., Erläuterungen 76 ff.).
- Erlass von Ausführungsverordnungen: Bundesrat, Departement, Bundesamt.
- Legislaturplanung (z.B. LP 1991 - 1995: Änderung des LwG im Bereich des Pflanzenschutzes (Art. 60 ff.) und der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe (Art. 70 ff.), EU-bedingt; LP 1995 - 1999, BBl 1996 II 293/313 f.).
- Festlegung der Richtlinien der Agrarpolitik im Rahmen des Regierungsprogramms und der Berichterstattung über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (1. Landwirtschaftsbericht: 1956, 2.: 1960, 3.: 1965, 4.: 1969, 5.: 1976, 6.: 1984, 7.: 1992).
- Anwendung des Agrarrechts, inkl. Rechtspflege.
- Verwaltung: v.a. Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, ferner Finanzdepartement und Teile des Departements für auswärtige Angelegenheiten.

III. Richterliche Behörden

1. Bundesgericht

Oberstes Verwaltungsgericht des Bundes. Zuständig für die Rechtsprechung im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung ist die II. öffentlichrechtliche Abteilung (Reglement für das Schweizerische Bundesgericht vom 14. Dezember 1978, Art. 3 Ziff. 1, SR 173.111.1).

Die prozessrechtlichen Bestimmungen für das Beschwerdeverfahren sind in Art. 97 ff. OG enthalten.

2. Rekurskommissionen

Spezialverwaltungsgerichte für erstinstanzliche Beschwerdeentscheide. Ihre Urteile können beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993 (AS 1993, 879; SR 173.31)).

Von Bedeutung ist die *Rekurskommission EVD*. Sie entscheidet über erstinstanzliche Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesämtern in Anwendung des LwG und gegen erstinstanzliche Verfügungen der EVD.

Die Rekurskommissionen sollen mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege (Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001, BBl 2001, 4202 ff.) durch ein Verwaltungsgericht des Bundes ersetzt werden, das Vorinstanz des Bundesgerichtes werden wird. Bestehen bleiben sollen regionale Rekurskommissionen wie diejenige für die Milchkontingentierung.

IV. Private Organisationen

Beispiele:

- Schweizerischer Verband der Zuckerrübenpflanzer (Art. 3 Zuckerverordnung; SR 916.114.11).
- Private Organisationen nach Art. 9 und 20 VEAGOG.
- Private Organisationen nach Art. 34 Schlachtviehverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.341).

V. Kantone

Mitwirkung (Art. 45 BV):

- Anhörung bei der Gesetzgebung,
- Vollzug der Gesetzgebung.

Führung der Rebbaukataster (Art. 61 LwG)

Wirtschaftspolizeiliche und sozialpolitische Vorschriften.

Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943 (SR 916.438.5).

3. Teil

Raum und Umwelt

Uebersicht

3.Teil:	Raum und Umwelt.....	81
§ 8	Raumplanungsrecht	81
§ 9	Umweltrecht	89

3. Teil: Raum und Umwelt

§ 8 Raumplanungsrecht

I. Art. 75 BV

Gemäss Art. 75 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes. Dabei fördert und koordiniert der Bund die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

Gestützt auf Art. 75 BV hat der Bund das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) erlassen.

II. Ziele und Grundsätze der Raumplanung

Die Ziele der Raumplanung sind in Art. 1 RPG festgehalten:

- Haushälterische Nutzung des Bodens
- Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander
- Geordnete Besiedelung des Landes
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Schaffung von wohnlichen Siedlungen und räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft
- Angemessene Dezentralisation
- Sicherstellung der Versorgungsbasis
- Gewährleistung der Gesamtverteidigung

In Art. 3 RPG werden Planungsgrundsätze aufgestellt, insbesondere für den Landschaftsschutz, die Siedlungsgestaltung und -begrenzung sowie Grundsätze betreffend öffentlicher Bauten und Anlagen.

Art. 1 und 3 RPG sind für die Raumplanung grundlegend, überragen resp. umgeben diese in allen Bereichen. Jegliches raumrelevante Handeln muss mit den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG abgestimmt werden.

III. Instrumente der Raumplanung

Plansystem:

- Richtplan
- Nutzungsplan
- Bewilligung

1. Richtpläne

Der Richtplan ist für das System der Raumplanung grundlegend. Er stellt mittels einer überörtlichen, weiträumigen und langfristigen Planung die geordnete und zweckmässige Nutzung und Besiedlung des Landes sicher. Richtplanung bedeutet Koordination und Richtnutzungsplanung. Der Richtplan dient mithin einer doppelten Aufgabe: Er hält die Ergebnisse der Nutzungsrichtplanung und der Koordinationsrichtplanung fest.

2. Nutzungspläne

Art. 14 Abs. 1 RPG definiert: Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens. Diese zulässige Nutzung hat sich dabei in weitere, übergeordnete Zusammenhänge einzupassen: nämlich in die Richtplanung. Tatsächlich legen die Nutzungspläne Nutzungszonen in Übereinstimmung mit vom Richtplan ausgehenden Anordnungen fest. Hauptaufgabe der Nutzungsplanung bildet die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet. Mittel des Nutzungsplans sind Nutzungszonen mit zugehörigen Nutzungsvorschriften.

3. Baubewilligung

Gestützt auf die jeweilige zulässige Nutzung gemäss Nutzungsplan erweist sich ein Bauvorhaben als zonenkonform oder als zonenwidrig.

Art. 22 RPG hält fest, dass Bauten und Anlagen nur mit einer behördlichen Bewilligung erstellt werden dürfen. Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Baute und Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht und dass das Land erschlossen ist.

Zonenwidrige Bauvorhaben sind nur gestützt auf eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 ff. RPG bewilligungsfähig.

IV. Landwirtschaft in der Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz enthält zahlreiche Bestimmungen, die für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung sind und deshalb Agrarrecht im weiteren Sinne darstellen. Im

Raumplanungsrecht der Kantone, deren Sache die Raumplanung grundsätzlich ist, erhält die Landwirtschaft dann ihre konkreten raumplanungsrechtlichen Konturen.

Das heutige System der Flächennutzungs- und Entwicklungsplanung bewirkt,

- dass die Landwirtschaft Gegenstand der Raumplanung, gleichwertig wie die Siedlungsplanung ist;
- dass die Landwirtschaft auch der Siedlungsplanung dient (Verhinderung der Streubauweise bzw. Einschränkung der Baunutzung);
- dass der Landwirtschaft funktionell eigenes Land zugewiesen wird, nicht einfach "übriges" Land (die Landwirtschaftszone ist nicht einfach eine Nichtbauzone);
- dass das Landwirtschaftsland der Baulandhortung entzogen wird und der landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung bleibt.

Am 7. Februar 1999 hiessen die Schweizer Stimmberechtigten eine bedeutende Änderung des Raumplanungsgesetzes gut, die vorwiegend die landwirtschaftliche Raumplanung betraf. Diese ist seit dem 1. September 2000 in Kraft. (Siehe Botschaft vom 22. Mai 1996 (BBl 1996 III 513).

1. Die Landwirtschaftszonen

Art. 16 RPG

Landwirtschaftszonen

«¹ Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden. Sie umfassen Land, das:

- a. sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird; oder
- b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

² Soweit möglich werden grössere zusammenhängende Flächen ausgeschieden.

³ Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone angemessen Rechnung.»

Diese Legaldefinition macht klar, dass die Landwirtschaftszone keine gewöhnliche Nutzungszone darstellt. In der Sache dient die Landwirtschaftszone vorab den Bestrebungen, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sicherzustellen (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Der Landwirtschaft muss demnach genügend Existenzgrundlage bereitgehalten werden, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Das verlangt von der Landwirtschaftszone zunächst, in ausreichender Menge landwirtschaftlich geeigneten Boden aufzuweisen. Zum Schutze nicht primär landwirtschaftlicher Belange («im Gesamtinteresse») soll sie darüber hinaus auch weniger ertragreiches Land freihalten. Beidemal muss dafür gesorgt werden, dass solchermaßen bereitgestellter Boden allein landwirtschaftlichen Bedürfnissen vorbehalten bleibt, nicht nur weil landwirtschaftsfremde Bauten und Anlagen die Bewirtschaftung stören, sondern vor allem auch, weil jeder landwirtschaftsfremde Baudruck die Bodenpreise in bäuerlich nicht erschwingbare Höhen treibt.

2. Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

Art. 16a RPG

Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone

«¹ Zonenkonforme sind Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Vorbehalten bleibt eine engere Umschreibung der Zonenkonformität im Rahmen von Art. 16 Absatz 3.

² Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebes dienen, bleiben in jedem Fall zonenkonform.

³ Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, können als zonenkonform bewilligt werden, wenn sie in einem Gebiet der Landwirtschaftszone erstellt werden sollen, das vom Kanton in der Landwirtschaftszone in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird.»

Mit dieser Revision wurde der Übergang vom Produktions- zum Produktmodell vollzogen: Der raumplanerische Landwirtschaftsbegriff stützt sich nicht mehr auf die bo-

denabhängige Bewirtschaftung, sondern neu auf das Landwirtschaftsrecht (Art. 16 und 16a RPG). Die Unterscheidung zwischen bodenabhängiger und bodenunabhängiger Bewirtschaftung bleibt dennoch bestehen, insofern die Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, in einem Planungsverfahren dafür freigegeben werden müssen (Art. 16a Abs. 3 RPG). Gemäss Art. 36 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) gilt als innere Aufstockung die Errichtung von Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Tierhaltung, wenn der Betrieb nur mit diesem Zusatzeinkommen voraussichtlich längerfristig bestehen kann, und wenn: der Deckungsbeitrag der bodenunabhängigen Produktion kleiner ist als jener der bodenabhängigen Produktion; oder das Trockensubstanzpotential des Pflanzenbaus einem Anteil von mindestens 70% des Trockensubstanzbedarfs des Tierbestandes entspricht. Ähnliches gilt bei der inneren Aufstockung im Bereich des Gemüsebaus und des produzierenden Gartenbaus, geregelt in Art. 37 RRV. Demnach darf die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche 35% der gemüse- oder gartenbaulichen Anbaufläche des Betriebs, jedenfalls aber 5000 m², nicht übersteigen. Als bodenunabhängig gilt die Bewirtschaftung, wenn kein hinreichend enger Bezug zum natürlichen Boden besteht.

3. Ausnahmenbewilligungen innerhalb der Landwirtschaftszone

Die Errichtung nicht zonenkonformer Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ist nur unter der Voraussetzungen der Art. 24-24d RPG zulässig. Als allgemeine Regelung können Ausnahmbewilligungen nur erteilt werden, wenn die geplanten Bauten und Anlagen standortgebunden sind und wenn keine überwiegenden Interessen dem Bau entgegenstehen. Dies ist in Art. 24 RPG geregelt, deren Wortlaut bei der Änderungen des Raumplanungsgesetzes nicht modifiziert wurde. Nach dem alten Recht konnten die Kantone diese strenge Regelung für die Erneuerung, die teilweise Änderung und den Wiederaufbau von einst bewilligten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone mildern (aArt. 24 Abs. 2, Bestandesgarantie, aber als Ausnahmetatbestand konzipiert). Diese Möglichkeit blieb bei der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes bestehen und ist neu in Art. 24c RPG geregelt. Neu ist aber, dass die Materie jetzt durch das Bundesrecht geregelt wird und die kantonalen Regelungen damit seit dem 1. September 2000 ausser Kraft sind.

Daneben führte der Gesetzgeber vier neue Spezialtatbestände ein, welche Ausnahmegewilligungen unter weniger strengen Voraussetzungen erlauben:

- Art. 24a RPG: Die Ausnahmegewilligung wird erteilt, wenn die Änderung des Zweckes der Baute oder Anlage keine baulichen Massnahmen erfordert, keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt hat und nicht nach einem anderen Bundeserlass unzulässig ist. Beispiel: Ehemalige Ökononmiebaute wird neu als Lagerraum für nicht landwirtschaftliche Geräte benutzt.
- Art. 24b RPG: Der Bewirtschafter eines landwirtschaftlichen Gewerbes kann einen nichtlandwirtschaftlichen, betriebsnahen Nebenbetrieb in bestehenden Bauten und Anlagen einrichten, wenn er diesen selbst führt und das landwirtschaftliche Gewerbe sonst nicht lebensfähig ist (vgl. dazu auch
- Art. 24d Abs. 1 RPG: Das kantonale Recht kann in landwirtschaftlichen Wohnbauten, die in ihrer Substanz erhalten sind und die Voraussetzungen gemäss Art. 24d Abs. 3 RPG erfüllen, landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen zulassen.
- Art. 24d Abs. 2 RPG: Das kantonale Recht kann überdies die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zulassen, wenn: diese unter Schutz gestellt wurden und ihre Erhaltung nicht anders sicher gestellt werden kann. Zudem darf die Bewilligung ebenso nur erteilt werden, wenn die Bedingungen von Abs. 3 erhalten sind.

4. Fruchtfolgeflächen

Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft im Sinn von Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG geeigneten Gebieten; sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert. Sie sind im Hinblick auf die klimatischen Verhältnisse, die Beschaffenheit des Bodens und die Geländeform zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen (vgl. Art. 26 RPV).

Fruchtfolgeflächen werden gesichert über die Richtplanung der Kantone, die Sachplanung des Bundes und die Nutzungsplanung der Gemeinden oder der Kantone (Art. 27-30 RPV).

5. Ökologische Ausgleichsflächen

Art. 16 Abs. 2 RPV Rücksicht auf den ökologischen Ausgleich
 Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV: Direktzahlungen unter der Voraussetzung des ökologischen Leistungsnachweises. Konkretisierung dieser Aufforderung im Art. 70 Abs. 2 LwG, Bst. c: «Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen».

Förderung des ökologischen Ausgleichsflächen in Ergänzung zu ihrer Förderung gemäss dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG, SR 451). Für eine bestimmte Fläche wird primär der Beitrag nach NHG bemessen; wird für die gleiche Fläche auch ein Beitrag nach LwG/DZV gewährt, so wird der NHG-Beitrag um den LwG-Beitrag gekürzt (Art. 76 Abs. 6 LwG).

Art. 18b Abs. 2 NHG: Naturnahe standortgemässe Vegetation.

Art. 15 NHV: Vernetzung der Lebensräume und Förderung der Artenvielfalt.

Art. 7 DZV: Konkretisierung des angemessenen Anteils gemäss Art. 70 Abs. 2 Bst. c LwG.

Art. 40 ff. DZV: Beitragsbemessung

6. Landumlegung

Neuordnung der Parzellen

Art. 20 RPG: Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Nach den kantonalen Gesetzen über Bodenordnungsmassnahmen und Landumlegungen kann die Neuordnung auch durch die Privaten in die Wege geleitet und durchgeführt werden (Art. 703 ZGB).

Art. 87 ff. LwG: Strukturverbesserungen.

Art. 94 Abs. 1 Bst. b LwG: Neuordnung des Grundeigentums, Beitragsgewährung.

Art. 100 f. LwG: Landumlegungen, amtlicher und vertraglicher Art.

SVV: Strukturverbesserungen.

Flächenordnungen nach LwG

Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 912.1): Berggebiet, Talgebiet, Sömmerungsgebiet mit je spezifischen Zonen.

Weinverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.140): Rebbaukataster (Art. 4).

Bei diesen Flächenordnungen handelt es sich nicht um raumplanungsrechtliche Zonen, sondern um Gebietsfest-

legungen nach Gesichtspunkten der Produktionsverhältnisse, Bewirtschaftungs- und Lebensbedingungen.

7. Bewilligung

Landwirtschaftliche Bauten sind zonenkonform in der Landwirtschaftszone, deshalb mit ordentlicher Baubewilligung zuzulassen, auch wenn sie ausserhalb der Bauzone liegen (Art. 22 RPG).

§ 9 Umweltrecht



Art. 74 BV

Umweltschutz

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Gemäss Art. 74 BV erlässt der Bund Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden, wobei die Kosten der Vermeidung und Beseitigung die Verursacher tragen.

Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bund das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) erlassen. Der Zweck des USG ist in Art. 1 Abs. 1 umschrieben: Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen sowie Erhaltung der Fruchtbarkeit des Bodens.

Zahlreiche Verordnungen führen die Bestimmungen des USG weiter aus; insbesondere bedeutsam sind:

- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV, SR 814.011)
- Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1)

- Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LRV, SR 814.41)
- Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710)
- Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen vom 12. November 1986 (VVS, SR 814.014)
- Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 (Stoffverordnung, StoV, SR 814.013)
- Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA, SR 814.015)
- Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (Altlasten-Verordnung, Alt-IV, SR 814.680)
- Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (VBB0, SR 814.12)
- Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV) vom 25. August 1999 (SR 814.911)

I. Prinzipien des Umweltrechts

1. Das Planungsprinzip (Prinzip der Planung)

Voraussetzung der Zielerreichung im Umweltbereich (wie in allen Bereichen) ist Planung:

- Zielformulierung: welche Zustände sollen erreicht werden? Wie soll sich ein Gebiet, ein Gemeinwesen, die Besiedlung usw. entwickeln? (Vgl. Art. 6 Abs. 1 - 3 RPG).
- Massnahmenauswahl: Bestimmung der Vorkehrungen und Mittel (Sachmittel, Finanzen), die zur Zielerreichung notwendig, nützlich, verfügbar sind (vgl. Art. 23 Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989, FHG, SR 611.0).
- U.U. Rückkoppelung auf die Ziele: Überprüfung von Zielen aufgrund knapper oder nicht verfügbarer Mittel.
- Aufbereitung (Konkretisierung) der Mittel, Erstellung von Grundlagen.
- Abstimmung der Mittel aufeinander (Koordination) in sachlicher, personeller, finanzieller, zeitlicher Hinsicht (vgl. Art. 6 Abs. 4, Art. 8 RPG; Art. 24 FHG).

- Erstellung eines Plans: Zusammenfassung der Aussagen. Vorbereitung der Verfahren zur Bereitstellung der Mittel.
2. Das Kooperationsprinzip
- a. Grundsatz
- Zusammenarbeit von Staat und gesellschaftlichen Grössen. Vielzitiertes Prinzip mit vielschichtigen Ausformungen.
- Demokratiekomponente: Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess
 - Legitimationskomponente: Die Realisierung von Massnahmen ist leichter mit als gegen gesellschaftliche Grössen (Betroffene).
 - Problemlösungskomponente: Einbringen von Sachverstand.
- b. Verankerung im USG
- Art. 39 Abs. 3: Anhörung im Verfahren der Verordnungsgebung.
 - Art. 16 Abs. 3: Sanierungsmassnahmen: Einholen von Vorschlägen der Anlageinhaber.
 - Art. 31a und 31c Satz 2: Auftragsverwaltung im Bereich der Abfallbehandlung.
 - Art. 43: Allgemeine Ermächtigung zum Beizug Privater.
- c. Weitere Ausformungen
- Art. 2 Abs. 4 RVOG: Erfüllung staatlicher Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche und private Organisationen.
 - Art. 4 RPG: Mitwirkung Privater in der Raumplanung.
 - Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat vom 24. Oktober 1967 (SR 734.24): Auftrag an Schweiz. Elektrotechnischen Verein SEV zur Kontrolle der Starkstromanlagen.
 - Art. 83 a Verordnung über Bau und Ausrüstung der Motorfahrzeuge: Abgaswartung.
 - Art. 6 Abs. 2 AtB: Beizug privater Gutachter.
3. Das Koordinationsprinzip
- Im Raum und für die Umwelt bedeutsame Tätigkeiten sind aufeinander abzustimmen:
- Tätigkeiten staatlicher Behörden unter sich.
 - Tätigkeiten des Staates und Privater gegenseitig.

- Tätigkeiten Privater unter sich.

Koordination ist insbesondere ein Anliegen der Raumplanung:

- Art. 1 RPG: Koordination aller raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Art. 2 RPG: Koordination aller für die Aufgabenerfüllung notwendigen Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Art. 7 RPG: Zusammenarbeit der Behörden in der koordinativen Richtplanung.
- Art. 11 RPG: Überwachung der Richtplanung durch den Bundesrat.
- Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG: Grundsätze der Koordination, einheitliche Rechtsmittelinstanzen.
- Art. 26 Abs. 2 RPG: Überwachung der Nutzungsplanung durch eine kantonale Behörde.

4. Das Vorsorgeprinzip

Zentraler Grundsatz, materielles Leitbild einer modernen Umweltpolitik.

Art. 1 Abs. 2 USG: «Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen.»

Bedeutungen:

- «Vorbeugen ist besser als heilen».
- Korrektur eingetretener Schäden ist immer schwieriger als die Optimierung von vornherein.
- Ermittlung von Verursacher, eingetretener Schäden und Feststellung ihrer Anteile ist heikler und vor der Rechtsgleichheit problematischer als Beschränkungen der möglichen Belastungen vorweg.
- Verhinderung des Anwachsens von Umweltbelastungen.
- Voraussehbare Folgen sollen vermieden werden.
- Berücksichtigung und Einbindung der Technik («Stand der Technik»).
- Vermeidung zu grosser Risiken.
- Behörden sollen die Schädlichkeit oder Gefährlichkeit nicht nachweisen müssen, sondern nur ihre Wahrscheinlichkeit dartun.

Der Grundsatz braucht Konkretisierungen:

- Art. 11 Abs. 1 USG: Massnahmen an der Quelle.
- Art. 11 Abs. 2 USG: Stand der Technik in erster Linie massgebend, nicht Grenzwerte oder bestehende Belastungen. Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten.
- Art. 9 USG: Umweltverträglichkeitsprüfung.
- Art. 10 USG: Katastrophenschutz (Störfallvorsorge).
- Art. 23 USG: Planungswerte.
- Art. 3,4,6, Anhang 1 LRV
- Art. 3, 4, 7, 8, 13 Abs. 2 und 3 LSV
- NHG und ähnliche Erlasse: Schutzmassnahmen.
- Art. 6 GSchG (Beispiel): Verschlechterungsverbote.

Modifizierungen des Prinzips:

- Rechtfertigungsprinzip: Nach der Strahlenschutzgesetzgebung sollen Strahlenexpositionen auf einer ersten Stufe anhand von Nutzen und Gefahr gerechtfertigt werden; Art. 8 Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG, SR 814.50); Art. 5 Strahlenschutzverordnung (StSV, SR 814.501). Das Vorsorgeprinzip kommt (erst) auf einer zweiten Stufe zur Anwendung.
- Möglichst-wenig-Prinzip: Vermeidung von Abfällen.

5. Das Nachhaltigkeitsprinzip



Art. 73 BV
Nachhaltigkeit

«Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.»

Sicherung ökologischer Grundlagen (Lebensgrundlagen) durch schonenden Umgang mit Ressourcen. Verwandtschaft mit dem Vorsorgeprinzip. In der Umweltgesetzgebung nicht als generelles Prinzip anerkannt.

- Art. 33 USG: langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit.
 - Art. 3 Abs. 1 Jagdgesetz: «nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder» soll sichergestellt sein.
 - Art. 20 WaG: «Der Wald ist so zu bewirtschaften, dass er seine Funktionen dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (Nachhaltigkeit)».
 - Art. 104 Abs. 1 BV.
 - Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SR 919.118).
6. Das Prinzip der Eigenverantwortung
- «Verantwortung» bedeutet die Wahrnehmung einer Aufgabe (das Recht und die Pflicht, die geeigneten Vorkehrungen zur Erfüllung der Aufgabe zu treffen).
- Umweltschutz ist zu umfassend, als dass er auf das Verhältnis Staat-Privater reduziert werden könnte. Es braucht den Einbezug des Einzelnen:
- Mitwirkung des Privaten löst Eigenverantwortung aus.
 - Komplexe Vorhaben kennt der Betreiber selbst am besten: Nutzung des Fachwissens.
 - Rechtmässigkeitsmassstab wird entlastet. Die Prüfung der Verwaltung erfolgt unter Plausibilitäten (vgl. Art. 6 Abs. 2 Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StFV, SR 814.012).
- Formen:
- Art. 10 USG: Störfallvorsorge.
 - Art. 26 ff. USG: umweltgefährdende Stoffe.
 - Selbstkontrolle betreffend Gefährdung (Art. 26 Abs. 2 USG).
 - Information der Abnehmer (Art. 27 USG).
 - Umweltgerechter Umgang (Art. 28 USG).
 - Art. 6 USG: Informations- und Beratungspflicht der Behörden als «Kompensation».
 - Art. 3 Verordnung über die Qualitätssicherung bei der Milchproduktion vom 13. April 1999 (SR 916.351.021.1).
7. Das Prinzip der Kontrolle
- Eigenverantwortung benötigt Kontrolle.
Verantwortung und Kontrolle erscheinen als korrelative Bereiche. Beschränkte Kontrollmöglichkeiten oder -absich-

ten des Kontrollierenden vergrössern den Verantwortungsbereich des Kontrollierten.

Präventive Kontrolle: z.B. Bewilligung.

Repressive Kontrolle: z.B. Stichprobe (Art. 45 USG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 LRV (Feuerungsanlagen).

Träger der Kontrolltätigkeit sind im Bereich des USG die Behörden des Kantons (Art. 36 USG, Vollzugskompetenz der Kantone).

8. Das Verursacherprinzip

Art. 2 USG und Art. 3a GSchG: «Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür».

Zusammen mit dem Vorsorgeprinzip bildet das Verursacherprinzip den wichtigsten Grundsatz heutigen Umweltschutzrechts. Es zielt auf die Festlegung, wem einzelne Umweltbeeinträchtigungen zuzurechnen sind. Dennoch soll das Verursacherprinzip Umweltschädigungen vermeiden und schädigende Auswirkungen beseitigen helfen.

a. Verursacher

Die Kosten trägt, wer die Massnahme verursacht; Verursacher ist, wem die Umweltbelastung zuzurechnen ist. Gleichgültig, ob der Verursacher ein Privatrechtssubjekt, ein Gemeinwesen, eine öffentlichrechtliche Anstalt, Körperschaft usw. ist.

Verursacher: Jedermann, ohne dessen Verhalten der Erfolg nicht oder nicht in derselben Weise eingetreten wäre oder einträte (vgl. BGE 118 Ib 410); der Eigentümer der Anlage, bei ortsfesten Anlagen der Grundeigentümer, u.U. der Inhaber eines Baurechts, der Bewilligung, der Konzession.

- Verkehrsanlage: Eigentümer der Anlage (Strasse etc.), nicht die Halter der benutzenden Verkehrsmittel (s. z.B. Art. 20 Abs. 2 und 25 Abs. 3 USG).
- Ein Betrieb mit besonderem Verkehrsaufkommen (z.B. Kiesgrube) ist selbst Verursacher, nicht der Strasseneigentümer.
- Abfälle: Verursacher ist der Inhaber der Abfälle (Art. 30 Abs. 1 USG), auch wenn er nicht eigentlicher Verursacher ist (BGE 118 Ib 412 f., Altlasten).

Baulärm: Bauherr oder Unternehmer.

b. Bedeutung

Die Zurechnung (Kostentragung) trifft nicht die von der Beeinträchtigung Betroffenen und nicht die Allgemeinheit, u.U. auch nicht diejenigen, die für die Beseitigung der Belastung sorgen, sondern die Verursacher. Die externen Kosten für umweltbelastende Tätigkeiten sollen «interna-

lisiert» werden: ökologische und ökonomische Begründung (Behebung von Wettbewerbsnachteilen und -verzerrungen).

Beschränkung auf die Kostenzuordnung:

Das Verursacherprinzip sagt nichts darüber aus, *ob* eine Massnahme zu ergreifen sei; es begründet keine Verhaltenspflichten.

Das Verursacherprinzip sagt auch nichts darüber aus, wer handlungspflichtig ist; aber es besagt, dass der Verursacher auch die Kosten für solche Massnahmen tragen muss, die von einem Dritten getroffen werden müssen oder getroffen werden (BGE 118 Ib 410, VD, Altlastensanierung).

Beachtenswert kann jedoch auch der gesamthafte Nutzen (die volkswirtschaftliche Bedeutung) einer Massnahme sein: Die Auszonung eines Grundstücks oder Lärmschutzmassnahmen (also Massnahmen auf der Betroffenenenseite) können u.U. sinnvoller als die Schliessung eines belastenden Betriebs sein.

Kosten sind solche für Massnahmen zur Vermeidung, Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltbelastungen.

Art. 2 USG und Art. 3a GSchG schränken die Geltung des Verursacherprinzips auf die Anwendung des USG bzw. GSchG ein («Massnahmen nach diesem Gesetz»): die Massnahmen müssen vom USG bzw. GSchG verlangt sein bzw. im Gesetz vorgesehen sein. So können nicht auf den Verursacher überwältigt werden:

- freiwillig getroffene Massnahmen: Schallschutzmassnahmen am Gebäude, ohne dass eine Sanierungspflicht der Lärm verursachenden Anlage (z.B. der Strasse) besteht.
- wirtschaftlich nachteilige Folgen von zu duldenen Umweltbelastungen: Einbussen des Landwertes, Attraktivitätsverluste einer Gegend.

«nach diesem Gesetz»: Gemeint sind das USG bzw. GSchG und ihre jeweiligen Ausführungsverordnungen. Art. 10, 12 Abs. 2 USG; Verordnungen: Massnahmen zur Einhaltung der auf Verordnungsstufe festgelegten IGW, AlarmW, PIW, RichtW. Art. 59 USG erfasst auch Massnahmen, die nicht vom USG vorgesehen sind.

Ausnahmen, wenn andere Bundesgesetze eigenständige Regeln der Kostentragung enthalten, z.B. Art. 16 Abs. 2 GiftG, revidiert mit dem USG, Art. 66 Ziff. 4 (Wer Gifte, die

als Publikumsprodukte im Kleinverkauf abgegeben worden sind, an eine öffentliche Sammelstelle zurückgibt, hat nichts zu bezahlen, obwohl er [gegenüber der Sammelstelle] als Verursacher gilt).

Nicht erfasst von «Massnahmen nach diesem Gesetz» sind:

- Anordnungen aufgrund bestehender, nicht dem USG angepasster Verordnungen des Bundes.
- Anordnungen aufgrund von materiellem Umweltschutzrecht der Kantone und Gemeinden, das nicht der Ausführung des USG dient.

c. Die vom Verursacher zu tragenden Kosten

- Aufwand des Verpflichteten aus einer gesetzlichen Vorschrift:
- Investitionen baulicher und apparativer Art, Betriebsmittel, Aufwendungen für Kontrolle und Erfassung, Entsorgungskosten, Mindereinnahmen.
- Aufwand der Behörden für Massnahmen für die der Private pflichtig wäre («Substitutionskosten»):

Art. 48 USG als abschliessende Regelung: Kostenüberwälzung in Form von Gebühren für Bewilligungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen.

Art. 59 USG, Art. 54 GSchG ermächtigen die Behörden, die von ihnen anstelle des Pflichtigen aufgewendeten Kosten (Kosten für die sog. antizipierte Ersatzvornahme) dem Pflichtigen zu überbinden.

Kosten für Massnahmen, die den Behörden obliegen, können nicht auf die Verursacher überwälzt werden, z.B. für Sanierungspläne, Lärmkataster etc.

Kosten für Gutachten, die von der Bewilligungsbehörde z.B. im Rahmen einer UVP eingeholt werden: Art. 9 Abs. 4 USG: Die Behörde kann Expertisen und Auskünfte oder ergänzende Abklärungen verlangen; die Kosten trägt der Geschwister.

d. Ausnahmen vom Verursacherprinzip

Das USG selbst durchbricht das Verursacherprinzip:

- Art. 20 USG: Schallschutz an bestehenden Gebäuden gegenüber bestehenden lärmigen ortsfesten Anlagen: Der Gebäudeeigentümer trägt die Kosten für passive Schallschutzmassnahmen, wenn er vor der Erstellung des Gebäudes um die hohe (bestehende oder zu erwartende) Lärmbelastung wusste (Abs. 2, umgekehrt formuliert).

- Art. 21 USG: Allgemeiner baulicher Schallschutz bei neuen Gebäuden. Die Norm regelt zwar nicht die Kostentragung, sondern nur die Pflicht des Eigentümers zu baulichem Schutz gegen Aussen- und Innenlärm. Im Zusammenhang mit Art. 20 USG folgt indessen, dass der Eigentümer auch die Kosten trägt. Gleichzeitig genießt er jedoch auch den weiteren Nutzen aus der allgemeinen Isolationswirkung der Massnahme (Wärmeschutz, Einsparung bei den Heizkosten).
- Art. 22 Abs. 2 und 24 USG: Zusätzliche Schallschutzmassnahmen bei Überschreitung der IGW bzw. (bei neuen Bauzonen) der Planungswerte gehen zulasten des Eigentümers.
- Art. 31 Abs. 2 USG: Die Behandlung von Abfällen, deren Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, geht zulasten der Kantone (BGE 118 Ib 411 f.)

Andere Erlasse, die das Verursacherprinzip durchbrechen:

- Art. 16 GiftG: Öffentliche Sammelstelle muss Gifte annehmen, ohne dass der Verursacher zahlen müsste
- GSchG/Erschliessungsrecht: Die Kosten der Feinerschliessung, die nicht ganz, sondern nur zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern überbunden werden (Art. 6 WEG).

e. Notwendige Konkretisierung

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips bedarf konkreter Regelungen.

Beispiele:

■ Abgaben:

Das USG kennt keine eigentlichen Umweltabgaben, weshalb:

- Die Einführung der Schwerverkehrsabgabe (Art. 36quater BV) und der «Autobahnvignette» (Art. 36quinquies BV) nur gestützt auf Art. 2 USG wäre nicht zulässig gewesen.
- Besteuerung der Motorfahrzeuge: Es wäre nicht denkbar, ohne besonderes Gesetz die Automobilisten zu belasten.

- Regelung der Tragung der Kosten für die Strassenreinigung oder Abfallbeseitigung: Die Belastung der Grundeigentümer nach Massgabe des Gebäudeversicherungswertes widerspricht dem Verursacherprinzip (vgl. ZBl 95/1994, 381, Regierungsrat des Kantons Zürich); Änderung nur gestützt auf Art. 2 USG wäre unzulässig.
- Einführung einer Kehrichtsackgebühr bedarf eigener gesetzlicher Grundlage.

■ Überwälzung:

Art. 54 GSchG stellt eine Konkretisierung des umweltrechtlichen Verursacherprinzips dar.

Wenn Umweltmassnahmen z.B. aufgrund von Art. 22 und 24 USG zu Entschädigungsansprüchen Betroffener gegen den Staat führen, können die Kosten dafür nur aufgrund einer ausdrücklichen Vorschrift auf die Verursacher überwälzt werden.

■ Direkte Steuerung des Verursachers:

Der Verursacher wird angehalten, die Massnahmen selbst auf eigene Kosten zu ergreifen: Handlungspflichten, Bewilligungspflichten, Verbote, Gebote (Art 48, 20 Abs. 2, 25 Abs. 3 USG; Art. 3 Abs. 1, 7 LRV; Art. 12 GSchG).

f. Probleme des Verursacherprinzips

Umwelteinwirkungen sind reziproker Natur: Emission bewirkt Immission nur, wo ein Betroffener ist. Kosten für Massnahmen zur Verbesserung eines bereits früher eingetretenen Zustands können u.U. nicht mehr internalisiert werden.

Die Bestimmung des Verursachers kann Probleme bereiten. Ist Schädiger oder Opfer Verursacher? z.B.: Landwirte - Wasserwerk? / Getränkeproduzent - Konsument - Entsorgungsbetrieb? / Flugplatzbetreiber - Anwohner?

Auch der Gesetzgeber kann die Ursache setzen; z.B. Art. 699 ZGB gewährt das allgemeine Recht auf Zutritt zu Wald und Weide.

Vertikale Verursacherkette: Ursächlichkeit auf mehreren Stufen: Hersteller - Verbraucher: Der Hersteller wird durchwegs als Verursacher behandelt, weil er über die einschlägige Erfahrung und Information über die verwendeten Stoffe verfügt.

Horizontale Verursacherkette: Mehrere tragen gleichzeitig zur Verursachung bei; sie sind entsprechend ihrer einzelnen Anteile zu belasten.

9. Europarecht

Vorsorgeprinzip und Verursacherprinzip werden im EWG-Vertrag postuliert und damit zum Bestandteil der andern Politiken der Gemeinschaft gemacht:

«Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt unterliegt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der andern Politiken der Gemeinschaft.»

Der gleiche Wortlaut fand Eingang in das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Vertrag).

10. Bedeutung der Prinzipien

Die Prinzipien sind nicht nur Konzepte, sondern Rechtsätze:

- Sie leiten den Gesetzgeber an.
- Sie steuern das Ermessen der Behörden.
- Massnahmen können auf ihre Übereinstimmung mit den Prinzipien überprüft werden, und zwar auch dann, wenn der Rechtsmittelinstanz nur Rechtskontrolle zusteht (ZBl 95/1994, 381, Regierungsrat des Kantons Zürich).

II. Gewässerschutz

1. Allgemeines

Der qualitative Gewässerschutz (Schutz der Gewässer vor Verunreinigung), aber auch der quantitative Gewässerschutz sind wichtige Bereiche des Landwirtschaftsrechts. Verfassungsrechtliche Grundlage sind Art. 76 Abs. 2 BV (Erhaltung der Wasservorkommen für die Trinkwasserversorgung), Abs. 3 BV (qualitativer Gewässerschutz, Restwassermengen, Gewässerkorrekturen).

Das Gewässerschutzgesetz des Bundes (GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) dient unter anderem der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, der Sicherstellung des Trinkwassers, der Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt, der Erhaltung der Gewässer als Landschaftselemente, der landwirtschaftlichen Bewässerung (Art. 1 GSchG). Es enthält Vorschriften

über das Einleiten, Einbringen und Versickern von Stoffen (Art. 6 f.); die Verwertung des Hofdüngers (Art. 14); Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen, Grundwasserschutzareale (Art. 19 - 21); Bodenbewirtschaftung (Art. 27); Erhaltung von Grundwasservorkommen (Art. 43).

Wichtige Ausführungsverordnungen zum GSchG sind:

- Die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201; Abwasserbeseitigung, Klärschlamm, Anforderungen an Betriebe mit Nutztierhaltung, Schutzzonen),
- die Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten vom 1. Juli 1998 (VWF, SR 814.226.,21),
- die Verordnung über Abwassereinleitungen vom 8. Dezember 1975 (SR 814.225.21; Qualitätsziele, Einleitungsbedingungen).

2. Gewässerschutzpläne

a. Gewässerschutzbereiche

Art. 19 GSchG, Art. 29 Abs. 1 GSchV, Anhang 4, Ziff. 11 und 21
 Bezweckt wird ein genereller Schutz der ober- und unterirdischen Wasservorkommen über das gesamte Gebiet der Schweiz.

Massgeblich für die Abgrenzung sind der Grad der Schutzwürdigkeit der ober- und unterirdischen Gewässer und ihr natürlicher Schutz gegen allfällige Gefährdungen.

Gewässerschutzbereiche werden von den Grundwasserschutzzonen und den Grundwasserschutzarealen überlagert.

b. Grundwasserschutzzonen

Art. 20 GSchG; Art. 29 Abs. 2 GSchV

Schutz von Grundwasserfassungen und Grundwasseranreicherungsanlagen (bestehende und projektierte), Trinkwasserschutz.

Die technische Ausführung einer Fassungsanlage muss erlauben, die Schutzzonengebiete möglichst klein zu halten. Öffentlichrechtliche Nutzungsbeschränkungen sind unumgänglich. Schutzzonen sind auch dort auszuscheiden, wo bereits Verunreinigungsherde bestehen.

Gebietsabgrenzungen und Schutzzonenordnung stellen einen Nutzungsplan dar. Die Dimensionierung der Gebiete

wird nicht nach politischen, sondern nach hydrogeologischen Gesichtspunkten vorgenommen.

Schutzzonenarten:

- S1: Fassungsbereich
- S2: Engere Schutzzone
- S3: Weitere Schutzzone

c. Grundwasserschutzareale

Art. 21 GSchG; Art. 29 Abs. 3 GSchV

Gebiete, die für die künftige Nutzung und Anreicherung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind. Unzulässig ist jegliche Nutzung, die künftige Nutzungs- und Anreicherungsanlagen beeinträchtigen könnten.

III. Naturschutz

1. Allgemeines

Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig.

Art. 78 Abs. 2 BV hält jedoch fest, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes nimmt. Er schont Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler; er erhält sie ungeschmälert, wenn das öffentliche Interesse es gebietet. Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor der Ausrottung. Zudem bestimmt Abs. 5 der genannten Bestimmung, dass Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung zu schützen sind.

Gestützt auf Art. 78 BV hat der Bund das Natur- und Heimatschutzgesetz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) erlassen.

Zu den Bundesaufgaben i.S. von Art. 78 Abs. 3 BV zählt der Gesetzgeber u.a. die Sanierung landwirtschaftlicher Bauten (Art. 2 lit. c NHG).

Der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt (Art. 78 Abs. 4 BV) ist in Art. 18 ff. NHG aufgenommen. Z.B. Art. 18 Abs. 2: Schädlingsbekämpfung, Rücksicht auf schützenswerte Tier- und Pflanzenarten.

Moorschutz, Art. 78 Abs. 5 BV: verfassungsrechtlich prävalierender Schutz, keine Abwägung zwischen Schutz einer-

seits, Errichtung von Bauten und Anlagen und Vornahme von Bodenveränderungen andererseits. Ausnahme: Einrichtungen, die der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen, sind zulässig.

2. Naturschutzplanung

a. Naturobjekte und Ortsbilder

Art. 5 NHG

Inventare des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung

¹ Der Bundesrat erstellt nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind.¹ Die für die Auswahl der Objekte massgebenden Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Ausserdem haben diese mindestens zu enthalten:

- a. die genaue Umschreibung der Objekte;
- b. die Gründe für ihre nationale Bedeutung;
- c. die möglichen Gefahren;
- d. die bestehenden Schutzmassnahmen;
- e. den anzustrebenden Schutz;
- f. die Verbesserungsvorschläge.

² Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen; über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat. Die Kantone können von sich aus eine Überprüfung beantragen.

Inventar von Naturobjekten mit nationaler Bedeutung (Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) vom 10. August 1977 (SR 451.11), Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) vom 9. September 1981 (SR 451.12). Das Inventar hat die Bedeutung einer Darstellung besonderer Erhaltungs- und grösstmöglicher Schonungswürdigkeit (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne des Inventars

darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

b. Biotope

Art. 78 Abs. 5 BV (Moorlandschaften), Art. 18 a NHG; Auenverordnung vom 28. Oktober 1992 (SR 451.31), Hochmoorverordnung vom 21. Januar 1991 (SR 451.32), Flachmoorverordnung vom 7. September 1994 (SR 451.33), je mit Listen (Anhängen).

IV. Instrumente des Umweltrechts

1. Begriffe

Emissionen: Als Emissionen gelten Auswirkungen an der Quelle der Ursache. Z.B. Lärmbelastungen durch die Fabrik bei der Fabrik gemessen.

Immissionen: Als Immissionen gelten die Auswirkungen in der Umgebung. Z.B. Lärmbelastungen durch die Fabrik gemessen in der angrenzenden Wohnsiedlung.

Emissionsschutz: Bei der Erstellung einer neuen ortsfesten Anlage wie z.B. einer Fabrik oder einer Strasse, müssen die Lärmemissionen soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich ist sowie wirtschaftlich tragbar und die durch diese Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 LSV).

Immissionsschutz: Neben dem Bestreben, den z.B. Lärm in erster Linie an seiner Quelle zu bekämpfen (Art. 11 Abs. 1 USG), werden zusätzlich auch Massnahmen bei den von Immissionen betroffenen Objekten vorgesehen.

2. Lärmempfindlichkeitsstufenplan

In den Anhängen 3-7 der LSV hat der Bundesrat Belastungsgrenzwerte für den Schutz der Bevölkerung vor Lärm festgelegt: dazu gehören Immissionsgrenzwerte (Art. 13 und 15 USG), die darunter liegenden Planungswerte (Art. 23 USG) und die darüber liegenden Alarmwerte (Art. 19 USG). Diese Werte sind je nach Art der Lärmquelle und für verschiedene Empfindlichkeitsstufen in den einzelnen Nutzungszonen für Tag und Nacht differenziert ausgestaltet.

Die drei Belastungsgrenzwerte im Einzelnen:

- Immissionsgrenzwerte (IGW): Unterhalb dieser Werte wird die Bevölkerung durch Immissionen in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört (Art. 15 USG). Die Begriffe «übermässig», «schädlich» und «lästig» bedeuten eine Überschreitung der IGW.
- Planungswerte: Sie sind schärfer als die Immissionsgrenzwerte. Sie dienen als Projektierungshilfe zur Festlegung der Emissionsbegrenzung bei neuen Anlagen (Art. 25 Abs. 1 USG); zu beachten sind sie auch bei der Ausscheidung und Erschliessung von Bauzonen (Art. 24 USG).
- Alarmwerte: Sie liegen über den Immissionsgrenzwerten und sind in erster Linie Massstab für die Dringlichkeit von Sanierungen oder für Ersatzmassnahmen bei bestehenden öffentlichen oder konzessionierten Anlagen (Art. 19 USG).

Diese drei Belastungsgrenzwerte werden differenziert nach der Empfindlichkeit der zu schützenden Gebiete oder Gebäude. Der Bezug zur Nutzungsplanung besteht darin, dass in den verschiedenen Nutzungszonen auch auf die Störintensität (wieviel Lärm darf erzeugt werden?) abgestellt und danach differenziert wird. Die Differenzierung wird durch das Lärmschutzrecht des Bundes aufbereitet: Art. 43 LSV unterscheidet vier Lärmempfindlichkeitsstufen (LES):

- | | |
|------------|---|
| I | in Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis (v.a. Erholungszonen), |
| II | in Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind (v.a. Wohnzonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen), |
| III | in Zonen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind (v.a. Wohn-/Gewerbebezonen, Landwirtschaftszonen), |
| IV | in Zonen, in denen stark störende Betriebe zugelassen sind (v.a. Industriezonen). |

Massgebend ist die Nutzungsordnung; die LES werden den einzelnen Zonen in den Nutzungsordnungen oder Nutzungsplänen zugeordnet (Art. 44 Abs. 1 LSV). Dabei können Teile von Nutzungszonen, die mit Lärm vorbelastet sind, von der LES I oder II der nächst höheren Stufe zugeordnet werden (Art. 43 Abs. 2 LSV). Der LES ist rechtlich ein Nutzungsplan.

Solange die gesamthafte Zuordnung der LES zu den einzelnen Zonen nicht vorgenommen worden ist, sind in konkreten Baubewilligungsverfahren die LES jeweils einzelfallweise zuzuordnen (Art. 44 Abs. 3 LSV; BGE 117 Ib 156 ff., 120 Ib 456).

Für die gesamthafte Zuordnung der LES zur Nutzungsordnung gelten die Verfahrensregeln der Nutzungsplanung, die Anfechtung richtet sich nach Art. 34 RPG (Bundesgericht: staatsrechtliche Beschwerde). Für die einzelfallweise Zuordnung gelten die Regeln des Erlasses einer Verfügung, die Anfechtung richtet sich nach Art. 5 VwVG und Art. 98 OG (Bundesgericht: Verwaltungsgerichtsbeschwerde).

Belastungsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm (Anhang 3 LSV) und Industrie- und Gewerbelärm (Anhang 6 LSV)

Empfindlichkeitsstufe	Planungswert		Immissionsgrenzwert		Alarmwert	
	Lr in dB(A)		Lr in dB(A)		Lr in dB(A)	
	Tag	Nacht	Tag	Nacht	Tag	Nacht
I	50	40	55	45	65	60
II	55	45	60	50	70	65
III	60	50	65	55	70	65
IV	65	55	70	60	75	70

3. Massnahmenplan

Lr ist der Beurteilungspegel. Er ergibt sich logarithmisch aus den A-bewerteten Mittelungsregeln und Regelkorrekturen, mit denen besondere Geräuscharten berücksichtigt werden.

Der Massnahmenplan ist das Planungsinstrument im Bereich der Luft gegen übermässige (d.h. die Immissionsgrenzwerte übersteigende) Immissionen. Anwendungsbereich sind Belastungsgebiete.

- Unterschiedliche Arten von Anlagen tragen zur Belastung der Luft bei (Strassen, Gewerbe, Industrie, Hausfeuerungen usw.).
- Die Anlagen, auch gleicher Art, stehen in unterschiedlich belasteter Umgebung, Sanierungen sind notwendig (Art. 16 ff. USG Art. 7 ff. LRV).

Probleme:

- Die Eingriffe zwecks Sanierung sollen die Verursacher gerecht treffen (Lastengleichheit).
- Die Massnahmen sind zu koordinieren.

Art. 44a USG

Massnahmenpläne bei Luftverunreinigungen

¹ Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, so erstellt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung dieser Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Massnahmenplan).

² Massnahmenpläne sind für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Sie unterscheiden Massnahmen, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind.

³ Sieht ein Plan Massnahmen vor, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, so stellen die Kantone dem Bundesrat die entsprechenden Anträge.

Der Massnahmenplan enthält die bestehenden Quellen der Belastung und die zu ergreifenden Massnahmen. Kein Massnahmenplan ist nötig, wenn eine einzelne Anlage die übermässigen Immissionen verursacht. Als Massnahmen kommt alles in Betracht, das zielkonforme Regelwirkung hat: Gesetzliche Vorschriften, konkrete Anordnungen (bauliche, betriebliche, verkehrslenkende, verkehrsbeschränkende), Massnahmen des Bundes, des kantonalen Gesetzgebers, der Verwaltung, von Nachbarkantonen (Art. 34 Abs. 2 LRV). Als Koordinationsinstrument wird der Massnahmenplan i.d.R. von der kantonalen Regierung erlassen.

Die in den Massnahmenplänen angegebenen Massnahmen sind i.d.R. innert fünf Jahren zu verwirklichen (Art. 31 Abs. 3 LRV). Der Massnahmenplan hat also Rechtsverbindlichkeit. Aber er bindet die Privaten nicht unmittelbar, denn er gibt nur an, welche Massnahmen im jeweils anwendbaren Verfahren ergriffen werden müssen (Art. 31 Abs. 2 Einleitung LRV); er stellt auch nicht die Rechtsgrundlage der Massnahmen dar, diese muss eigens vorhanden sein. Er verpflichtet aber die Behörden, die Massnahmen, die im Plan vorgesehen sind, zu ergreifen oder in die Wege zu leiten (z.B. einen Gesetzesentwurf dem Parlament vorzulegen; das Parlament ist indessen nicht verpflichtet, ihn anzunehmen).

Rechtsnatur: Der Massnahmenplan ist Koordinationsinstrument, (verbindliches) Programm, nicht Nutzungsplan. Er weist Elemente der Verwaltungsverordnung und des Richtplans auf, gilt als Akt eigener Art.

Gegen den Massnahmenplan gibt es kein Rechtsmittel. Die einzelnen Massnahmen unterliegen den für sie geltenden Verfahrensregeln. Der Massnahmenplan muss nicht vom Bund genehmigt werden (Art. 37 USG), dem Bundesrat muss er aber «unterbreitet» werden, wenn er Massnahmen vorsieht, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen (Art. 34 Abs. 1 LRV) oder wenn die Koordination der Massnahmenpläne der Kantone ohne Mitwirkung des Bundes nicht möglich ist (Art. 34 Abs. 2 Satz 2 LRV).

4. Emissionsbegrenzungen

Art. 12 USG

Emissionsbegrenzungen

¹ Emissionen werden eingeschränkt durch den Erlass von:

- a. Emissionsgrenzwerten;
- b. Bau- und Ausrüstungsvorschriften;
- c. Verkehrs- oder Betriebsvorschriften;
- d. Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden;
- e. Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe.

² Begrenzungen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf dieses Gesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben.

Begrenzung der Beeinträchtigung an der Quelle («beim Austritt aus der Anlage», Art. 7 Abs. 2 USG) durch Festlegung von Emissionsgrenzwerten. Sie bedeuten eine Einschränkung der Emissionen.

Emissionsgrenzwerte sind im Bereich Luft bestimmt worden (Anhang 1 - 4 LRV).

Im Bereich Lärm müssen die Emissionen, ohne Vorgabe von Emissionsgrenzwerten, durchwegs so weit begrenzt werden, als es technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 3 f. LSV: Fahrzeuge, bewegliche Geräte, Maschinen; Art. 7 f. LSV: neue und geänderte ortsfeste Anlagen; Art. 13 LSV: Sanierungen von bestehenden ortsfesten Anlagen). Es handelt sich dabei um Bau- und Ausrüstungsvorschriften (z.B. Grenzwerte für Motorfahrzeuge, Art. 21 Abs. 4 und Anhang 4 Ziff. 37 BAV) sowie Verkehrs- und Betriebsvorschriften (Art. 12 Abs. 1 Bst. b und c USG). Die Begrenzungen, die zu beachten sind und nicht überschritten werden dürfen, sind auf der Immissionsseite (am Ort des Einwirkens des Lärms) als Belastungsgrenzwerte festgelegt, abgestuft nach Lärmempfindlichkeitsstufen.

Bau-, Ausrüstungs-, Verkehrs-, Betriebsvorschriften finden sich auch im Bereich Luft.

- Bau, Ausrüstung von Fahrzeugen, Bauten und Anlagen.

- Verkehrsbeschränkungen und Verkehrslenkungsmaßnahmen.
- Feuerungskontrollen (Art. 45 USG, Art. 13 Abs. 3 LRV). Kaminfegermonopol der Kantone.
- speziell: Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden.
- Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe.

Beschränkungen der Abgasschadstoffemissionen von Motoren (Abgasverordnung AGV vom 1. März 1982, SR 741.434, vier Verordnungen für verschiedene Fahrzeugkategorien, FAV 1 - 4 je vom 22. Oktober 1986, SR 741.435.1 - 4).

Für die Landwirtschaft gelten besondere Vorschriften für die Emissionsbegrenzung in der Luftreinhalteverordnung. Z.B. Abstandsvorschriften und Lüftungstechnische Vorschriften für die Tierhaltung (LRV Anhang 2 Ziffern 512 und 513), Vorschriften für Anlagen zur Trocknung von Grünfütter (Vermeidung von Staub, LRV Anhang 2 Ziffer 542).

5. Emissionen und Grenzwerte

Grenzwerte legen fest, von welchem Mass an Schadstoffe als Einwirkungen schädlich oder lästig werden; d.h. eine Gefährdung, Beeinträchtigung oder Belästigung von Menschen, Tieren, Pflanzen, Gewässern, des Bodens usw. darf unterhalb der Grenzwerte nicht eintreten. Überschreiten die Einwirkungen trotz der Massnahmen der Vorsorgestufe die Grenzwerte, so werden die Massnahmen verschärft, bis die Grenzwerte eingehalten werden. Dabei kommt es nicht mehr darauf an, ob sie wirtschaftlich tragbar sind. Wirtschaftliche Tragbarkeit: Abzustellen ist auf einen mittleren und wirtschaftlich gesunden Betrieb der betreffenden Branche (Art. 4 Abs. 3 LRV).

Grenzwerte sind z.B. in den Regelungen über die Einleitung von Abwässer in Gewässer enthalten (Anhang 3.1 zur GSchV)

Die Emissionen umweltschädigender Stoffe sind ein gesetzlicher Indikator für die ökologische Beurteilung der Landwirtschaft (Art. 9 der Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998, SR 919.118).

6. Sanierung

Anlagen, die den Anforderungen von Umweltvorschriften des Bundes (einerlei, in welchem Gesetz sie verankert sind) nicht genügen, müssen saniert werden. Der Betriebsinhaber wird im Sinne der Eigenverantwortung aufgefordert,

7. Umweltverträglichkeitsprüfung

eigene Sanierungsvorschläge zu unterbreiten (Art. 16 Abs. 3 USG).

Bevor eine Behörde über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, welche die Umwelt erheblich belasten können, entscheidet, hat sie deren Umweltverträglichkeit zu prüfen (Art. 9 Abs. 1 USG). Die UVP ist ein Verfahrenselement im Dienste des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 USG) und dient überdies dem Prinzip der ganzheitlichen Betrachtung (Art. 8 USG). Sie ist dazu da möglichst frühzeitig alle absehbaren Auswirkungen einer projektierten Anlage auf die Umwelt zu erfassen und die Auswirkungen in den Entscheid einfließen zu lassen. Der Gesetzgeber hat dadurch aber nicht eine Umweltschutzbewilligung eingeführt, sondern die UVP gliedert sich in das von der zuständigen Behörde durchzuführende Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren. Sie bedeutet mithin nicht ein eigenes Verfahren, sondern wird in ein bestehendes Verfahren integriert. Die UVP wird dabei an einem möglichst frühen Zeitpunkt einer Projektbewilligung durchgeführt. Beispiel Kiesausbeutung (Abfolge der Zulassungsschritte): Sondernutzungsplanung - Konzessionierung - Rodungsbewilligung - Baubewilligung; die UVP ist schon in der Sondernutzungsplanung durchzuführen, soweit diese bereits konkrete Aussagen zulässt (Art. 5 Abs. 3 UVPV).

Die Anlagen, die der UVP unterstehen, sind abschliessend im Anhang UVPV aufgelistet.

Die UVP wird durchgeführt

- bei neuen Anlagen
- bei wesentlichen Änderungen bestehender Anlagen (Art. 2 Abs. 1 UVPV), nicht blosse Sanierungen.
- bei Ausbau bestehender Anlagen zu Anlagen, die erst im Endausbau UVP-pflichtig gemäss Anhang UVPV sind (Art. 2 Abs. 2 UVPV): es gilt kein Nettoprinzip.

Die UVP ist projektbezogen. Nur soweit ein Projekt in die Nutzungsplanung aufgenommen werden kann, können frühe raumplanerische, namentlich Standortfragen, mit der UVP angegangen werden. Sonst sind die Raumplanungsfragen beantwortet, bevor das für die UVP massgebliche Verfahren einsetzt. Die UVP taugt nicht für Standortalternativen.

Für jedes UVP-pflichtige Projekt ist ein bestehendes Verfahren als massgeblich zu bezeichnen. Der Anhang UVPV

nimmt dies z.T. schon vor (z.B. Rahmenbewilligungsverfahren nach AtB für Kernanlagen, Anhang Ziff. 21.1), z.T. überlässt er es den Kantonen (z.B. Reststoffdeponien, Anhang Ziff. 40.6) Zulässig sind mehrstufige UVP, wobei jede Stufe in sich geschlossen ist und ihre Aussagen auf den folgenden Stufen nicht mehr in Frage gestellt werden können.

Voruntersuchung: Welche Auswirkungen der Anlage können die Umwelt voraussichtlich belasten (Art. 8 Abs. 1 UV-PV)? Sind keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten, so genügt die Voruntersuchung für die Berichterstattung an die Behörden.

Sind erhebliche Auswirkungen zu erwarten:

Pflichtenheft des Gesuchstellers: Bezeichnung der Auswirkungen, die untersucht werden müssen; Festlegung des örtlichen und zeitlichen Rahmens der Untersuchung (Art. 8 Abs. 4 UVPV). Das Pflichtenheft ist Grundlage für den

Umweltverträglichkeitsbericht (UVB); er umfasst (Art. 9 Abs. 2 und 4 USG):

- den Ausgangszustand,
- das Vorhaben, einschliesslich der vorgesehenen Massnahmen zum Schutz der Umwelt,
- die Massnahmen, die eine weitere Verminderung der Umweltbelastung ermöglichen, sowie die Kosten dafür;
- bei öffentlichen und konzessionierten Privaten Anlagen die Begründung des Vorhabens.

V. Spezifisches landwirtschaftliches Umweltrecht

Zusätzlich, ergänzend oder ersetzend zu den hiavor dargestellten Ordnungen des Umweltrechts sind im Landwirtschaftsrecht spezifische Regelungen umweltrechtlichen Charakters zu beachten. Die bedeutsamsten sollen nachfolgend dargestellt werden.

1. Düngung

Einlässliche Bestimmungen über die Düngung sind in der Stoffverordnung enthalten (Anhang 4.5): Qualitätsvorschriften (Ziffern 21 und 22), Vorschriften über die Verwendung von Dünger (Ziffern 31 und 32) bis zu Verboten (Ziffer 33). Mit diesen Bestimmungen wurde die Klärschlammverordnung vom 8. April 1981 aufgehoben. Die Entsorgung von Klärschlamm ist in Art. 18-21 GSchV geregelt. Düngevor-

schriften ferner in Art. 14 GSchG (über Düngerproduktion und –verwertung in Betrieben mit Nutztierhaltung; ausgeglichene Düngerbilanz), präzisiert in Art. 23-28 GSchV.

2. Hilfsstoffe

Landwirtschaftliche Hilfsstoffe werden im Landwirtschaftsgesetz, Art. 158 ff. LwG, geregelt.

Art. 158 LwG

«¹ Als landwirtschaftliche Hilfsstoffe gelten Stoffe und Organismen, die der landwirtschaftlichen Produktion dienen. Darunter fallen insbesondere Dünger, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel und pflanzliches Vermehrungsmaterial.

² Der Bundesrat kann Hilfsstoffe mit vergleichbarem nichtlandwirtschaftlichem Einsatzbereich den Vorschriften dieses Kapitels unterstellen.»

Die Stoffverordnung enthält Regeln über Abgabe, Einfuhr, Verwendung und Entsorgung von Pflanzenbehandlungsmitteln (Pflanzenschutzmittel, Unkrautvertilgungsmittel, Regulatoren für die Pflanzenentwicklung) (Anhang 4.3).

Das Giftgesetz vom 21. März 1969 (SR 813.0) regelt die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe, die in die Giftliste aufgenommen sind (Art. 3a Giftgesetz, Art. 1a GV)

3. Bodenschutz

Vorschriften über den Boden (Ziel: Erhaltung der Fruchtbarkeit) sind im USG aufgenommen als Ermächtigung an den Bundesrat und die Kantone, Vorkehrungen zu treffen, und als Verweisung auf andere Artikel (Art. 33-35 USG). Konkretisierungen nimmt zunächst die Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) vor: Einrichtung eines gesamtschweizerischen Messnetzes zur Beobachtung der Belastung des Bodens mit Schadstoffen (NABO). Massnahmen zur Vermeidung nachhaltiger Bodenverdichtung und Erosion (Art. 6 ff. VBBo).

4. Tierbestände

Art. 46 LwG, Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 7. Dezember 1998 (HBV, SR 916.344). Die Überschreitung der je Betrieb vorgeschriebenen Tierhöchstbestände führt zur Pflicht, eine jährliche Abgabe zu entrichten (Art. 47 LwG, Art. 12 ff. HBV).

Der Abbau von überhöhten Tierbeständen durch Bundesbeiträge ist auch gewässerschutzrechtlich begründet. Von besonderer Bedeutung ist Art. 14 GSchG, der im Interesse einer ausgeglichenen Düngerbilanz eine einlässliche Regel über das zulässige Verhältnis von Nutzfläche und Anzahl Nutztiere («Dünergrossvieheinheiten») enthält (Abs. 1).

5. Organismen

Freisetzungsversuche bedürfen einer Bewilligung des BUWAL (Art. 29e USG, Art. 7 FrSV), ebenso das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen (Art. 29b USG, Art. 13 FrSV). Freisetzungsversuche sind grundsätzlich bewilligungsfähig, auch wenn die Organismen nicht für Verwendungen in der Umwelt in Verkehr gebracht werden dürfen.

4. Teil

Agrarverwaltungsrecht (landwirtschaftliche Gesetzgebung)

Uebersicht

4. Teil:	Agrarverwaltungsrecht (landwirtschaftliche Gesetzgebung)	117
§ 10	Instrumente des Agrarrechts	117
§ 11	Ausgewählte Bereiche	129

4. Teil: Agrarverwaltungsrecht (landwirtschaftliche Gesetzgebung)

§ 10 Instrumente des Agrarrechts

I. Grundlagen- und strukturorientierte Instrumente

Grundlagen der Landwirtschaft sind Boden, Arbeit und Kapital. Deren Erhaltung und Förderung bzw. Verbesserung bezweckt die Steigerung der Effizienz der Produktion (Verbesserung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag). Die Grundlageninstrumente sind «grundsatzkonform», stellen also keine Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit dar.

Als strukturorientierte Instrumente gelten vor allem das landwirtschaftliche Boden- und Pachtrecht.

1. Forschung und Berufsbildung

Die landwirtschaftliche Berufsbildung ist in den Art. 118 ff. LwG und der Verordnung über die landwirtschaftliche Berufsbildung vom 13. Dezember 1993 (VLB, SR 915.1) geregelt. Sie umfasst:

- eine Grundausbildung von mindestens drei Jahren, aufgeteilt in Berufslehre und Landwirtschaftsschule (Art. 122 LwG) mit Lehrabschlussprüfung (Art. 128 LwG).
- die Weiterbildung mit Einschluss der Ausbildung an Technikerschulen und an Höheren Technischen Lehranstalten (Ingenieurschulen HTL). Die Weiterbildung bezweckt, die Kenntnisse der Berufsangehörigen zu erweitern (Art. 130 LwG). Vorgesehen sind Berufsprüfungen für Vorgesetztenstellen und Meisterprüfungen für die selbständige Führung eines Landwirtschaftsbetriebs (Art. 132 und 134 LwG). Zur Weiterbildung gehört auch die Ausbildung an Technikerschulen und Ingenieurschulen HTL (Art. 135 LwG).

Der Bund fördert die landwirtschaftliche Berufsbildung; er gewährt Finanzhilfen, legt Mindestanforderungen für die Ausbildung fest und sorgt für eine gesamtschweizerische Koordination des Unterrichts durch den Erlass von Richtlinien, Rahmenlehrplänen oder durch Festsetzung von Höchstzahlen für Lehrkräfte entsprechend den Bedürfnis-

sen (Art. 120 LwG). Träger der Berufsbildung sind die Kantone und die von ihnen beauftragten Berufsorganisationen (Art. 118 LwG). Die landwirtschaftliche Forschung trägt dazu bei, die Ziele des LwG zu erreichen, und die Grundlagen für Neuorientierungen zu liefern (Art. 1 der Verordnung über die landwirtschaftliche Forschung, VLF, SR 426.10). Sie wird vor allem an sechs eidgenössischen Versuchs- und Untersuchungsanstalten und an der ETH betrieben (Art. 5 VLF).

Der Bund kann auch landwirtschaftliche Forschung der Kantone, an ihren Universitäten oder Versuchsanstalten, durch Beiträge unterstützen (Art. 116 LwG).

Die Beratung der Bauern und Bäuerinnen obliegt den Kantonen und den Berufsorganisationen (Art. 136 LwG). Der Bund unterstützt die Beratungsdienste.

2. Beschränkungen des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Gütern

Siehe dazu Teil 6: Landwirtschaftliches Bodenrecht

3. Selbsthilfe

In der neuen Agrarordnung gilt das Subsidiaritätsprinzip: Soweit möglich müssen die interessierten Kreise aus eigener Initiative Selbsthilfemassnahmen treffen. Organisationen von Produzenten oder von entsprechenden Branchen sollen als Forum dafür dienen. Solche müssen gegründet werden, damit der Bund die Selbsthilfe anerkennt und diese nötigenfalls unterstützt. Als Branchenorganisation gilt der Zusammenschluss von Produzenten einzelner Produkte (z.B. Käsesorte) oder Produktgruppen (z.B. Gemüse) mit den Bearbeitern und gegebenenfalls mit dem Handel (Art. 8 Abs. 2 LwG). Diese Organisationen sind in der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen vom 7. Dezember 1998 näher definiert (SR 919.117.72).

Nach Art. 8 Abs. 1 LwG sind die drei folgenden Bereiche *grundsätzlich* Sache der Betroffenen:

- Die Verbesserung der Qualität. Der Bund erlässt keine Vorschriften, die den Mindeststandard der Lebensmittelgesetzgebung überschreiten.
- Die Förderung des Absatzes. Kommunikationsmassnahmen wie die Werbung obliegen den Betroffenen.
- Die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes. Die Ablieferungs- und Übernahmepflichten fallen weg.

Nur wenn die folgenden strengen Bedingungen erfüllt sind, kann der Bund subsidiär *befristete Vorschriften* in diesen Bereichen erlassen (Art. 9 LwG):

- Die Selbsthilfemassnahmen sind in ihrer Wirkung *gefährdet*. Ein Teil der Branche trägt die Massnahme nicht mit, so dass die erwartete Verbesserung nicht eintreten kann.
- Die Betroffenen sind in einer *Branchenorganisation* organisiert, in deren Rahmen sie die erforderlichen Massnahmen treffen.
- Die Branchenorganisation ist repräsentativ. Nach Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen müssen ihre Mitglieder mindestens die Hälfte der in den Handel gelangenden Menge des Produkts oder der Produktengruppe produzieren; die Regionen, in der das Produkt oder die Produktengruppe produziert oder verarbeitet werden, müssen in der Organisation angemessen vertreten sein; 60 % der Bewirtschafter, die der Produzentenorganisation angeschlossen sind, haben Anspruch auf Direktzahlung nach der Direktzahlungsverordnung vom 7. Dezember 1998.
- Die Entscheide müssen *mit einem grossen Mehr* (knapp 50 % sind nicht genügend) innerhalb jeder der beteiligten Stufe der Branchenorganisation getroffen werden.
- Die Organisation ist selbst weder in der Produktion noch in der Verarbeitung noch im Verkauf tätig.

Die Art. 8 und 9 LwG stellen nur ein allgemeines Prinzip dar. Ausnahmen sind bei der Verbesserung der Qualität (Art. 10, 11 LwG), bei der Finanzierung der Absatzförderung (Art. 12 LwG) und bei der Marktentlastung (Art. 13 LwG) möglich und werden später dargelegt.

4. Strukturverbesserung

a. Allgemeines

Art. 87-112 LwG; Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (SVV);

Diese Massnahmen stellen eine für die Landwirtschaft sehr wichtige finanzielle Unterstützung dar. Sie haben eine Stärkung der bäuerlichen Betriebe, sowie die Förderung des Umwelt- und Tierschutzes zum Ziel. Als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert sind sie grundsätzlich betriebsgrösseneutral, unabhängig von der finanziellen Situation der betroffenen Landwirte und pauschal, d.h. unabhängig von

den effektiven Kosten, festgestellt. Die Erschwerniszonen werden dennoch berücksichtigt.

Nach Art. 88 und 89 LwG kann diese finanzielle Hilfe gemeinschaftlichen sowie einzelbetrieblichen Massnahmen zukommen, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Die ersten müssen sich nämlich auf ein natürlich oder wirtschaftlich abgegrenztes Gebiet erstrecken sowie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern. Die zweiten werden gewährt, wenn die Verschuldung nach den Investitionen tragbar ist, der Betrieb eine langfristige Existenz bietet, rationell bewirtschaftet wird und der ökologische Leistungsnachweis nach den baulichen Massnahmen erfüllt werden kann; der Landwirt muss ebenfalls über eine geeignete Ausbildung verfügen und eigene zumutbare Mittel und Kredite eingesetzt haben.

Der Gesetzgeber hat Beiträge à-fonds-perdu für Bodenverbesserung und landwirtschaftliche Gebäude sowie zinslose Investitionskredite als Instrumente vorgesehen.

b. Beiträge (Art. 93-104 LwG)

Bodenverbesserungen:

Bei den Bodenverbesserungen handelt sich um Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaus (Art. 94 Abs. 1 lit. a LwG) sowie um die Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse (Art. 94 Abs. 1 lit. b LwG). Diese Massnahmen haben zum Zweck, die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten oder zu steigern, seine Bewirtschaftung zu erleichtern, ihn vor Verwüstungen oder Zerstörungen durch Naturereignisse zu schützen.

Beispiele aus Art. 14 SVV:

- Güterzusammenlegungen, Erschliessungen
- Entwässerungen, Bewässerungen
- Rückbau von Kleingewässern
- Massnahmen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes
 - Transportbahnen
 - Verbauungen zum Schutz vor Einwirkungen durch Naturereignisse
 - Einfriedungen
 - Versorgungsanlagen für Wasser und Elektrizität im Berggebiet

Landwirtschaftliche Gebäude:

Als solche gelten die Ökonomiegebäude, Alpgebäude und gemeinschaftliche Bauten im Berggebiet (Art. 94 Abs. 2 LwG). Nach Art. 18 SVV können die Beiträge nur im Berg-Hügelgebiet gewährt werden und kommen nur bei Neubau, Umbau und Sanierung in Frage.

c. Investitionskredite

Art. 105-112 LwG; Verordnung des BLW über die Abstufung der pauschalen Ansätze für Investitionshilfen (PAUV; SR 913.211).

Es handelt sich um zinslose Darlehen für landwirtschaftliche Hochbauten, Wohnhäuser, Maschinen und Aufstockungen von Betrieben. Sie bezwecken die Senkung der Zinsbelastung und Entschuldung in der Landwirtschaft.

5. Qualitätssicherung

Sie ist primär Sache der interessierten Kreise (Art. 8 LwG). Nach Art. 10 LwG kann der Bund dennoch Qualitätsvorschriften erlassen, unabhängig von Selbsthilfemassnahmen der Organisationen, wenn diese für den Export notwendig sind. Er kann die Kantone oder die anerkannten Selbsthilfeorganisationen beauftragen, Qualitätssicherungsdienste zu unterhalten (Art. 11 LwG).

Diese allgemeine Ermächtigung wurde in besonderen Artikeln des Landwirtschaftsgesetzes sowie in verschiedenen Verordnungen präzisiert:

- *Pflanzensorten*: Züchtung von hochwertigen, den Verhältnissen der verschiedenen Landesgegenden angepassten Nutzpflanzen; Ausrichtung v.a. von Beiträgen (Art. 140 ff. LwG).
- *Rebbau*: Förderung der Qualitätsproduktion (Art. 67 ff. LwG). Nach Art. 64 LwG kann der Bundesrat Mindestzuckergerhalte festlegen.
- Verordnung des BLW über die Kontrolle von Traubenmosten, Traubensäften und Weinen für die Ausfuhr vom 7. Dezember 1998 (SR 916.145.211).
- *Tierzucht*: Art. 141 ff. LwG
- Verordnung über die Tierzucht vom 7. Dezember 1998 (SR 910.310).
- *Milchwirtschaft*: Art. 44 f. LwG
 - Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Milchqualitätsverordnung, MQV; SR 916.351.0).

- Verordnung über die Qualitätssicherung bei der Milchproduktion vom 13. April 1999 (916.351.021.1).
- Verordnung über die Qualitätssicherung bei der industriellen Milchverarbeitung vom 13. April 1999 (916.351.021.2).
- Verordnung über die Qualitätssicherung bei der Käsebereitung und Käseverpackung vom 13. April 1999 (916.351.021.4).

6. Kennzeichnung

Die Bezeichnung der Waren ist Sache der Produzenten und Verarbeiter. Zum Zweck der Förderung der Qualität und des Absatzes der schweizerischen Agrarprodukte räumt der Gesetzgeber den Interessierten die Möglichkeit ein, die speziellen Kennzeichen gemäss Art. 14-16 LwG zu verwenden:

- *Herstellungskennzeichen* (Art. 15 LwG): Sie sind für Produkte anwendbar, die nach besonderen Verfahren erstellt sind. Die Einhaltung solcher Verfahren kann für den Konsumenten unmittelbar sichtbar sein (Qualitätsnormen, z.B. Apfel Kategorie I) oder nicht (Biologischer Landbau).
- *Ursprungsbezeichnung* (Art. 16 LwG): Bei der Ursprungsbezeichnung müssen die Produktion des Rohstoffes, die Verarbeitung und die Fabrikation des Produktes im selben Gebiet stattfinden.
- Bei den *geographischen Angaben* sind die Anforderungen weniger streng. Hier muss nur eine Etappe des Produktionsprozesses in Verbindung zum geographischen Ursprung stehen.

Zwei Massnahmen sollen die Glaubwürdigkeit der zwei letztgenannten Kennzeichnungen sicherstellen. Einerseits auferlegen sich die Betroffenen ein Pflichtenheft, welches das Produkt, die Verarbeitungsmethode und die Kontrolle beschreibt. Andererseits besteht ein registerrechtlicher Schutz. Die interessierten Organisationen müssen dem Bundesamt für Landwirtschaft ein Eintragungsgesuch einreichen. Ab Zeitpunkt der Eintragung im Register wird die Verwendung der Kennzeichnung ausschliesslich der Organisation zugelassen, die das Gesuch gestellt hat (geschützte Ursprungsbezeichnung, GUB. Unberechtigte Verwendungen werden strafrechtlich geahndet, Art. 172 LwG.)

Vgl. hierzu:

- Verordnung über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 28. Mai 1997 (GUB/GGA-Verordnung; SR 910.12).
- Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die entsprechende Kennzeichnung der pflanzlichen Erzeugnisse und Lebensmittel vom 22. September 1997 (Bio-Verordnung; SR 910.18).

II. Produktionsorientierte Instrumente

Es handelt sich um Korrekturmassnahmen, die Abweichungen vom System der Wirtschaftsfreiheit (freier Wettbewerb) darstellen und die Produzenten in unterschiedlicher Weise treffen.

1. Kontingent

Mengenmässige Quote zur Begrenzung eines Warenangebots. Bsp. Jährliche Festsetzung der Gesamtmilchmenge pro Einzelbetrieb der Milchproduktion (Art. 30 LwG).

Die Erteilung eines Kontingents ist eine wirtschaftspolitische Bewilligung, die für die betreffende Zeitspanne unter dem Schutz der Eigentumsgarantie steht.

Das GATT/WTO-Agrarabkommen sieht die Tarifizierung aller nicht-tarifären Massnahmen vor. Einfuhrverbot für konkurrierende Produkte und mengenmässige Beschränkung der Einfuhr mittels Kontingentierung müssen in Zölle umgewandelt werden.

Zur Gewährleistung der Marktzutrittsmöglichkeiten sind bei verschiedenen Erzeugnissen Zollkontingente vorgesehen: Für bestimmte Kontingentsmengen gelten die bisherigen tiefen Zölle; darüber hinausgehende Importe werden nur zu einem höheren Zollsatz gestattet (Art. 21 LwG).

Die Menge der Zollkontingente kann zeitlich so aufgeteilt werden, dass während der Erntezeit die Einfuhr der Produkte kontingentiert wird, in der übrigen Zeit aber unbeschränkt möglich ist.

2. Absatzförderung

Art. 12 LwG; Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte vom 7. Dezember 1998 (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung, LAV, SR 916.010)

Die Absatzförderung bezweckt die Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft. Art. 12 LwG erlaubt dem Bund, nationale und regionale Massnahmen zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte zu unterstützen. 10 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel sind grundsätzlich für die Absatzförderung auf regionaler Ebene vorbehalten (Art. 1 Abs. 2 LAV). Diese finanzielle Hilfe kommt allen Interessierten zugute (Branchenorganisationen, Verarbeitern, Handel). Dennoch werden nur gemeinsame Vorhaben unterstützt und nicht solche von Einzelnen. Angestrebt ist vor allem die Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes. Aus diesem Grund bleibt die Planung und Realisierung des Vorhabens Sache der Betroffenen. Um widersprüchliches Verhalten anderer begünstigter Organisationen zu vermeiden, müssen sich die Gesuchsteller an Leitlinien halten, die durch diese selbst erarbeitet werden (Art. 5 LAV). Die Beteiligung des Bundes kann höchstens 50% der Aufwendungen für Instrumenteneinsätze im Bereich der Marketingkommunikation (z.B. Plakate) und 15 % der direkt mit dem Projekt verbundenen Personalkosten betragen (Art. 3 LAV). Die finanzielle Hilfe muss in erster Linie an Produkte erteilt werden, die eine hohe Investitionsattraktivität aufweisen. Diese wird mit der Portfolio-Analyse nach den folgenden Kriterien determiniert: Marktwachstum, Marktvolumen, Wirkungspotential, Wettbewerbsintensität (Art. 7 LAV).

3. Marktentlastung und Marktstützung

Nach Art. 13 LwG kann sich der Bund bei ausserordentlichen Entwicklungen an den Kosten befristeter Massnahmen zur Marktentlastung beteiligen. Mit dem Begriff ausserordentliche Entwicklung ist ausschliesslich an saisonal oder naturbedingtes Überangebot gedacht.

4. Einfuhrzölle

Zweck: Schutz der schweizerischen Landwirte vor ausländischer Konkurrenz.

Art. 17 ff. LwG; Allgemeine Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 7. Dezember 1998 (Agrareinfuhrverordnung, AEU, SR 916.01).

Die Einfuhrzölle müssen den Vorschriften der von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen entsprechen. Die schweizerische Gesetzgebung muss sich zur Zeit an die Anforderungen des bilateralen Agrarabkommens zwischen der Schweiz und der EU anpassen.

Im GATT-Agrarabkommen wurde nur die maximale Höhe der Zollansätze für Landwirtschaftserzeugnisse in der Ver-

pflichtungsliste LIX-Schweiz-Liechtenstein notifiziert und als bindend erklärt. Die Mitgliedstaaten können aber tiefere Zollansätze festsetzen.

Nach Art. 17 LwG berücksichtigt der Bund die Absatzmöglichkeiten für gleichartige inländische Erzeugnisse bei der Festlegung der Einfuhrzölle.

Der Zollansatz kann nach dem System der Schwellenpreise berechnet werden. Der Schwellenpreis entspricht dem angestrebten Importpreis, bestehend aus dem Preis franko Schweizergrenze und dem Zoll. Der Bundesrat legt einen Preis im Verhältnis zu einem angemessenen Inlandpreis fest. Die Differenz zwischen diesem Schwellenpreis und dem Preis des Produkts franko Schweizergrenze unverzollt ist mithin der Zollansatz dar (Art. 20 LwG).

Zur statistischen Überwachung kann die Einfuhr von bestimmten Agrarprodukten unter Bewilligungspflicht gestellt werden (Art. 24 LwG).

Internationale Verpflichtungen vorbehalten können die Behörden die Zölle von Agrarprodukten erhöhen, die nach in der Schweiz verbotenen Methoden produziert werden (Art. 12 LwG).

5. Meldepflichten

Nach Art. 43 LwG müssen die Verwerter, sowie die Produzenten, die ihre Milch oder Milchprodukte direkt vermarkten, der zuständigen Administrationsstelle die gekauften oder vermarkten Mengen melden.

6. Tierhöchstbestände

Art. 46 und 47 LwG, Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 7. Dezember 1998 (Höchstbestandesverordnung, HBV, SR 916.344). Vgl. auch § 12.

Zur Lenkung der Fleisch- und Eierproduktion wird eine Höchstzahl der verschiedenen Nutztierarten vom Bundesrat festgesetzt.

Von Betriebsinhabern, die mehr Tiere halten, werden Lenkungsabgaben erhoben.

7. Fonds und Ausgleichskassen

Die Einnahmen solcher Institutionen kommen aus WTO-konformen, zweckgebundenen Zöllen.

Art. 50 LwG: Fleischfonds

Art. 52 LwG: Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte

Art. 66 LwG: Rebbaufonds

Art. 157 LwG: Pflanzenschutzfonds

III. Einkommensorientierte Instrumente

Einkommensorientierte Instrumente werden produktionsunabhängig eingesetzt. Ausgeglichen werden soll die Differenz zwischen dem Einkommen, das über die Preise erwirtschaftet werden kann, und einem angemessenen Einkommen. Die Beitragszahlungen werden mit Bedingungen und Auflagen verknüpft, damit die Produktionsweise beeinflusst werden kann.

1. Betriebshilfe

Art. 78 ff. LwG; Verordnung über die Betriebshilfe als soziale Begleitmassnahme in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Betriebshilfeverordnung, BHV; SR 914.11).

Bietet der Betrieb eine langfristige Existenz und ist die finanzielle Bedrängnis unverschuldet, so kann gemäss Art. 78 LwG den betroffenen Landwirten eine Betriebshilfe zugute kommen. Es handelt sich um ein zinsloses Darlehen, das teils vom Bund, teils von den Kantonen zur Verfügung gestellt wird (Art. 11 BHV). Die Darlehen werden für höchstens 20 Jahre gewährt (Art. 79 Abs. 2 LwG). Solche Massnahmen bezwecken vor allem, härte Fälle zu mildern, die sich aus dem Anpassungsprozess ergeben.

2. Direktzahlungen

a. Allgemeines

Art. 72 ff. LwG, Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13).

Die Direktzahlungen sind nicht produktbezogen. Sie sollen der Landwirtschaft ermöglichen, bei einem angemessenen Einkommen die von ihr verlangten Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erfüllen. Diese neuen Instrumente sollen dazu beitragen, einkommenspolitische, raumplanerische und umweltschützerische Ziele zu verwirklichen.

Spätestens nach einem Übergangsfrist von 5 Jahren seit dem Inkrafttreten des LwG, mithin am 1. Januar 2004, werden die Direktzahlungen nur noch ausbezahlt, wenn die Landwirte den Betrieb nach den Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises bewirtschaften (Art. 187 Abs. 10 LwG). Dieser umfasst eine tiergerechte Haltung der Nutztiere; eine ausgeglichene Düngerbilanz; einen angemessenen Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen; eine geregelte Fruchtfolge; einen geeigneten Bodenschutz (Art. 70 Abs. 2 LwG; Art. 5-15 DZV). Weitere Voraussetzungen (erforderliche Mindestnutzfläche; erforderlicher Mindest-Ar-

beitsbedarf; Altersgrenze) sowie Abkürzungsgründe (Begrenzung der Direktzahlungen pro Standard-Arbeitskraft; Begrenzung der Direktzahlungen auf Grund des steuerbaren Einkommens und Vermögens) wurden in den Artikel 17-26 DZV festgelegt.

b. Allgemeine Direktzahlungen

Flächenbeiträge:

Art. 72 LwG

Die Flächenbeiträge dienen in erster Linie der Einkommenssicherung. Nach Art. 27 DZV betragen sie pro Hektare und Jahr 1200 Franken.

Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Nutztiere:

Art. 73 LwG; Art. 28-32 DZV

Der Bund richtet zur Förderung und Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischproduktion auf Raufutterbasis und einer flächendeckenden Nutzung, insbesondere durch Grünland, Beiträge für die Haltung von Nutztieren auf Raufutterbasis aus.

Ausgleichszahlungen für erschwerte Produktionsbedingungen:

Art. 74-75 LwG; Art. 33-39 DZV

Direktzahlungen zum Ausgleich der Mehraufwendungen und Mindererträge, die durch die erschwerten Produktionsbedingungen im Berg- und Hügelland verursacht werden. Dafür werden die landwirtschaftlich genutzten Flächen durch Produktionskataster in Gebieten und Zonen unterteilt (Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen vom 7. Dezember 1998, Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung, SR 912.1).

c. Ökologische Direktzahlungen)

Ökobeiträge:

Art. 76 LwG; Art. 40-62 DZV

Mit diesen Direktzahlungen werden Einkommensausfälle ausgeglichen, die durch besonders umweltschonende und tiergerechte Produktionsformen entstehen: v.a. durch Biologischen Landbau, kontrollierte Freilandhaltung in der Tierproduktion, Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologischen Ausgleichsflächen.

Die Beiträge werden so bemessen, dass es sich im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft wirtschaftlich lohnt, derartige Leistungen zu erbringen (Art. 76 Abs. 5 LwG). Der beitragsberechtigte Betrieb hat die Bedingungen und Auflagen nach Art. 70 LwG zu erfüllen.

Sömmerungsbeiträge:

Art. 77 LwG; Verordnung über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000 (SöBV, SR 910.133)

Der Bund richtet für den Schutz und die Pflege der Kulturlandschaft Bewirtschaftern von Sömmerungsbetrieben oder Sömmerungsweiden Beiträge aus.

3. Preise und Preisüberwachung

Art. 27 LwG; Verordnung über die Preisbeobachtung im Landwirtschaftsbereich vom 7. Dezember 1998 (SR 942.31)

Um die Markttransparenz zu verwirklichen sowie die Effizienz der agrarrechtlichen Instrumente einzuschätzen, informiert eine Preisbeobachtungsstelle die Öffentlichkeit periodisch über die Entwicklung der Preise sowie der Handels- und Verarbeitungsspannen.

4. Ausfuhrbeihilfen

Allgemeine rechtliche Grundlage ist Art. 26 LwG. Der Umfang der Ausfuhrbeihilfen dürfen aber den von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen nicht widersprechen.

§ 11 Ausgewählte Bereiche

Die hohe Regelungsdichte des Agrarrechts wurde grösstenteils durch das neue Landwirtschaftsgesetz abgebaut. Dieser Erlass stellt das Kernstück der neuen Gesetzgebung dar und ist durch zahlreiche Verordnungen ausgeführt worden.

I. Milchwirtschaft

1. Allgemeines

Am 1. Mai 1999 trat eine neue, nach dem Richtlinien des siebten Landwirtschaftsberichts verfasste Milchordnung in Kraft. Übergangsvorschriften sind in der Verordnung für den Übergang zur neuen Milchmarktordnung vom 7. Dezember 1998 (Übergangsverordnung Milch, SR 916.350.3) enthalten.

Die von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen beschränken den Spielraum des Gesetzgebers. Neben den WTO-Agrarabkommen spielt das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU eine grosse Rolle. Dieses sieht nach einer Übergangsperiode von 5 Jahren die Aufhebung der Exportsubventionen im Milchbereich und die Einführung des freien Marktzutritts für Käse vor.

Die Milch spielt eine wichtige Rolle in der schweizerischen Landwirtschaft, den sie trägt rund einen Drittel zum Wert der Endproduktion bei. Fast 75% der landwirtschaftlichen Nutzfläche dienen der Raufutterproduktion. Die Milchproduktion ist eine gute Möglichkeit, das anfallende Raufutter zu verwerten. Die Mehrkosten gegenüber dem Ausland sind bei der Milchproduktion geringer als im Ackerbau (komparative Kostenvorteile). Die volle Ausnützung der Absatzmöglichkeiten im In- und Ausland ist deshalb volkswirtschaftlich vorteilhaft. Dies bedeutet, dass mit den eingesetzten staatlichen Mitteln in der Landwirtschaft und in den nachgelagerten Stufen ein verhältnismässig günstiger Einkommenseffekt erzielt werden kann. Aus diesen Gründen enthält das neue Landwirtschaftsgesetz zahlreiche Instrumente, welche die Milchproduktion weiterhin

fördern. Ziel der Massnahmen ist die erzielbaren Erlöse auf einem möglichst hohen Niveau zu stabilisieren.

2. Produktion

Die Preis- und Absatzgarantie sowie die Ablieferungspflicht in die angestammte Sammelstelle fallen weg. Die Milchkontingentierung wird hingegen weitergeführt (Art. 30-36 LwG; Verordnung über die Kontingentierung der Milchproduktion vom 7. Dezember 1998, MKV, SR 916.350.1). Die einzelnen Produzenten erhalten ein bestimmtes Kontingent für die Produktion von Verkehrsmilch, dessen Überschreitung die Zahlung einer Abgabe zur Folge hat (Art. 36 LwG; Art. 17 MKV). Zahlreiche neuen Bestimmungen erlauben dennoch diese starre Regelung an die praktischen Bedürfnisse anzupassen: z.B. die Übertragung des überschrittenen oder nicht ausgeschöpften Kontingents auf das folgende Milchjahr (Art. 16 MKV); die Möglichkeit, Kontingente von anderen Produzenten zu kaufen (Art. 32-35 LwG; Art. 3-4 MKV); die Abgabe von befristeten Zusatzkontingenten, wenn Produzenten ausserhalb des Berggebietes Tiere aus dem Berggebiet kaufen (Art. 34 LwG; Art. 11 MKV).

3. Marktstützung

Art. 29; 38-42 LwG; Verordnung über Zielpreis, Zulagen und Beihilfen im Milchbereich vom 7. Dezember 1998 (MSV, SR 916.350.2)

Die Höhe der finanziellen Marktstützung richtet sich nach einem von Bundesrat gesetzten Zielpreis (Art. 28 LwG). Nach Art. 1 Abs. 2 MSV beträgt dieser 77 Rappen je Kilogramm Milch.

Die finanzielle Hilfe umfasst:

- Zulage für sämtliche zu Käse verarbeitete Kuhmilch. Die Botschaft zur Reform der Agrarpolitik bezeichnet diese als Kernelement der neuen Milchmarktordnung. Die Herstellung von Käse bringt eine relativ grosse Mehrwertschöpfung und muss aus diesem Grund eine prioritäre Stellung einnehmen. Die Zulage beträgt zur Zeit 12 Rappen je Kilogramm verkäster Milch und wird ab dem 1. Mai 2000 um 8 Rappen erhöht werden (Art. 2 MSV). Durch den neu eingeführten Art. 2a MSV wird seit dem 1. Mai 2001 diese Zulage auch für die zu Käse verarbeitete Schaf- und Ziegenmilch ausgerichtet.
- Beihilfe zur Förderung des Inlandabsatzes. Solche Massnahmen betreffen die Butter und die Magermilch (Art. 40 LwG; Art. 6-11 MSV). Befristete Beihilfe für Käse

und Butter sind in der Übergangsverordnung Milch (Art. 9-11a für Käse; Art. 12-15a für Vorzugsbutter und Buttermischungen) vorgesehen.

- Ausfuhrbeihilfe. Art. 41 LwG; Art. 12-16 MSV; Art. 10 Übergangsverordnung Milch.

II. Fleisch- und Eierproduktion

Art. 46-53 LwG; Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt vom 7. Dezember 1998 (Schlachtviehverordnung, SV; SR 916.341)

Der Landwirtschaftsartikel der BV strebt eine Fleischproduktion auf der Grundlage eigener Futtermittel an. Die industrielle Landwirtschaft soll nach Möglichkeit vermieden werden.

Angestrebt wird die Verhinderung von Überschüssen nicht erst beim Absatz der Produkte, sondern schon bei der Produktion durch die Festlegung von Höchstbeständen für die Tierhaltung. Da dies teilweise durch das Gewässerschutzrecht geregelt wird, beschränkt sich das Agrarrecht darauf, die Materie zu ergänzen.

Art. 14 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) schreibt einen maximalen Tierbestand pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche zwecks einer ausgeglichenen Düngerbilanz vor. Nach Abs. 4 der genannten Bestimmung dürfen auf 1 ha höchstens drei Düngergrossvieheinheiten entfallen. In Art. 14 Abs. 7 GSchG in Verbindung mit Art. 25 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) sind gewisse Ausnahmen von den Anforderungen an die Nutzfläche vorgesehen. So sind unter Umständen auch Betriebe mit Geflügel- oder Pferdehaltung sowie Betriebe, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen zulässig, wenn sie nicht über eine eigene Nutzfläche verfügen.

Die Kontingentierungen für die Einfuhren von Futtermitteln und Fleischprodukten werden durch Zölle ersetzt, im besonderen durch sog. Zollkontingente: Bis zu bestimmten Mengen an Importen bestehen die marktneutraleren tiefen Zölle, darüber hinaus höhere Zollansätze.

Der Bundesrat kann private Organisation beauftragen, bestimmte Aufgaben im Bereich Schlachtvieh und Fleisch durchzuführen: Zu diesen zählen Marktabräumung, Einlagerungsaktionen, Verbilligungsaktionen (Art. 51 LwG; Art. 7 ff. SV). Diese Massnahmen werden durch ein Fleischfonds

finanziert, der seine Einnahmen teilweise aus zweckgebundenen Zöllen erzielt (Art. 50 LwG; Art. 13 SV).

Eier: Es besteht eine Preisausgleichskasse für Eier und Ei-Produkte (Art. 52-53 LwG).

III. Ackerbau und Reb- bau

Die Ackerkulturen in der Schweiz umfassen ungefähr 200'000 ha Getreide, 60'000 ha Hackfrüchte (Kartoffeln, Zuckerrüben und Ölsaaten) und 25'000 ha Spezialkulturen (Obst, Gemüse, Wein, Tabak...). Da die im Rahmen des WTO-Abkommens tarifzierten Zölle für zahlreiche Bereiche des Ackerbaus einen ungenügenden Schutz der Inlandproduktion bieten, werden diese aus versorgungspolitischen Gründen weiterhin durch spezielle Massnahmen gefördert. Die Verordnung über Flächen- und Verarbeitungsbeiträge im Ackerbau vom 7. Dezember 1998 (Ackerbaubeitragsverordnung, ABBV; SR 910.17) regelt die Ausschüttung von Beiträgen.

1. Zucker

Art. 54 LwG; Verordnung über den Anbau und die Verarbeitung von Zuckerrüben vom 7. Dezember 1998 (Zuckerverordnung; SR 916.114.11).

Die Zuckerfabriken sind verpflichtet, im Umfang einer vom Bundesrat festgesetzten Mindest- und Höchstmenge Zucker aus den im Inland produzierten Zuckerrüben zu produzieren. Die Zuckerrübenmenge und die Kriterien für deren Verteilung zwischen den Pflanzern wird mit der Pflanzernorganisation vereinbart (Art. 54 Abs. 2 lit. a LwG). Als Pflanzernorganisation gilt der Schweizerische Verband der Zuckerrübenpflanzler (Art. 3 Zuckerverordnung). Nach Art. 1 Zuckerverordnung stellt die «Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld» (ZAF) aus den im Inland produzierten Zuckerrüben jährlich mindestens 120'000 Tonnen und höchstens 185'000 Tonnen her. Zusätzlich kann die ZAF maximal 2000 Tonnen Zucker aus biologisch produzierten Zuckerrüben herstellen. Die Höchstmengen dürfen nur aufgrund von Ernteschwankungen überschritten werden. Die Produktion, welche eine dieser Höchstmengen übersteigt, ist auf das folgende Jahr zu übertragen oder ausserhalb des Verarbeitungsauftrages zu verwerten (Art. 1 Abs. 2 Zuckerverordnung). Dieser staatliche Vertragszwang wird durch Beiträge entschädigt (Art. 54 Abs. 3 LwG, Art. 2 Zuckerverordnung).

2. Ölsaaten

Art. 56 LwG

Die Preisgarantie fiel ohne Übergangsphase ab dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes aus. Neu wird die inländische Versorgung mit pflanzlichen Ölen und Fetten durch Flächenbeiträge für Raps, Soja, Sonnenblumen, Hanf und Ölkürbisse (Art. 1 ABBV) und durch die Gewährung von Beiträgen für Pressewerke (Art. 9 ABBV) gefördert.

3. Kartoffeln

Art. 57 LwG; Verordnung über die Verwertung sowie die Ein- und Ausfuhr von Kartoffeln vom 7. Dezember 1998 (Kartoffelverordnung; SR 916.113.11).

Gemäss Art. 4 Kartoffelverordnung kann der Bund Beträge für die Verwertung von Kartoffeln sowie für die Ausfuhr von Saatkartoffeln und Kartoffelprodukten ausrichten. Für die Verwertung der Kartoffeln (exklusive Saatkartoffeln) richtet der Bund für die Dauer vom 1. Juli 1999 bis zum 30. Juni 2003 einen Pauschalbeitrag von jährlich 18 Millionen Franken aus (Art. 7 Kartoffelverordnung).

Unterstützt werden gemäss Art. 8 Kartoffelverordnung folgende Verwertungsmassnahmen: Frischverfütterung von deklassierten Kartoffeln, Lagerhaltung von Speisekartoffeln, Verarbeitung von unerlesenen Kartoffeln sowie Speise- und Veredelungskartoffeln zu Futtermitteln durch Trocknung, wobei in erster Linie die Frischverfütterung und in zweiter Linie die Lagerhaltung unterstützt wird.

Bei den Saatkartoffeln werden folgende Massnahmen vom Bund unterstützt: Frischverfütterung, Verarbeitung zu Futtermitteln durch Trocknung sowie die Ausfuhr (Art. 14 Kartoffelverordnung).

Das Bundesamt für Landwirtschaft beauftragt für die Verwertung der Kartoffeln Organisationen mit der Durchführung der Massnahmen (Art. 5 Kartoffelverordnung).

Der Bund richtet für die Ausfuhr von Kartoffelprodukten Beträge von jährlich höchstens 1.5 Millionen Franken aus; es werden Beiträge für höchstens 5400 Tonnen Kartoffeläquivalente gewährt.

Die Einfuhr von Kartoffeln wird über Teilzollkontingente geregelt (vgl. Art. 18 ff. Kartoffelverordnung).

4. Obstbau

Art. 58 LwG

Besondere Förderungsmassnahmen betreffend Beiträge an Marktentlastungsmassnahmen, Export und Verwertung sind in der Verordnung über die Marktentlastungsmassnahmen bei Steinobst und die Verwertung von Kernobst vom 7. Dezember 1998 (Verordnung über Massnahmen bei Obst, SR 916.131.11) geregelt.

Daneben sind gemäss Art. 54 DZV Beträge für Hochstamm-Feldobstbäume vorgesehen. Als Hochstamm-Feldobstbäume gelten demnach Kernobst- und Steinobstbäume, deren Anzahl pro Hektare geringer ist als diejenige einer Obstanlage sowie Kastanien- und Nussbäume in gepflegten Selven. Die Stammhöhe muss bei Steinobstbäumen mindestens 1,2 m, bei den übrigen Bäumen mindestens 1,6 m betragen. Werden auch die übrigen Voraussetzungen (kein Herbizide-Einsatz und mindestens 20 Bäume je Betrieb) erfüllt, beträgt der Betrag pro Baum und Jahr 20 Franken.

Gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bewältigung der vom Orkan «Lothar» verursachter Schäden an Obstbäumen in der Landwirtschaft (SR 916.130) beteiligt sich der Bund an der Entschädigung der Landwirtschaftsbetriebe, die durch den Orkan «Lothar» zu Schaden gekommen sind. Er richtet Beiträge aus für den Ersatz entwurzelter oder stark beschädigter Hochstamm-Feldobstbäume (vgl. Art. 1 des genannten BG). Betriebe, die einen Beitrag beanspruchten, mussten dem Kanton bis zum 28. Februar 2001 ein entsprechendes Gesuch einreichen.

5. Getreide

Art. 55 und Art. 187a LwG; Bundesgesetz über die Aufhebung des Getreidegesetzes vom 24. März 2000 (AS 2001 1539), in Kraft seit dem 1. Juli 2001; Verordnung vom 15. Juni 2001 über die Verkaufspreise und Übernahme von Inlandgetreide (SR 916.111.1).

Das Getreidegesetz vom 20. März 1959 (SR 916.111.0) wurde per 30. Juni 2001 aufgehoben. In Art. 187a LwG sind Übergangsbestimmungen zur Aufhebung des Getreidegesetzes verankert. Gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung ist das Bundesamt für Landwirtschaft zuständig für die Besorgung der Geschäfte, die durch die Aufhebung der bestehenden Brotgetreidemarktordnung erwachsen.

Art. 55 LwG, welcher gemäss Art. 187 Abs. 15 LwG am 1. Juli 2001 mit der Aufhebung des Getreidegesetzes in Kraft trat, regelt Marktentlastungsmassnahmen auf dem Gebiet des Getreides. Gemäss Abs. 1 von Art. 55 LwG trifft der Bund die

notwendigen Massnahmen an der Grenze zur Erhaltung einer angemessenen Versorgung mit inländischem Getreide. Dazu kann der Bundesrat eine Organisation nach Art. 8 LwG einsetzen, um Massnahmen zur Erschliessung oder vorübergehenden Entlastung des Marktes, z.B. Lagerungen, zu ergreifen. Die Bestimmungen gemäss Art. 9 Abs. 2 und Art. 13 LwG gelten sinngemäss.

6. Rebbau

Art. 60–69 LwG; Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (Weinverordnung, SR 916.140).

Seit dem 1. Januar 2001 besteht ein Gesamtkontingent von 1.7 Millionen hl Rot- oder Weisswein. Das System der Trennung der Zollkontingente in Weiss- und Rotwein gilt nicht mehr.

Der Anbau von Reben ist nicht frei, sondern nur innerhalb des Rebbaukatasters. Der Rebbaukataster ist kein Nutzungsplan, er dient der Produktionsbeschränkung und der Qualitätsverbesserung. Neu sind die Kantone für die Festsetzung des Rebbaukatasters zuständig (Art. 61 LwG).

Anpflanzung und Sortenwahl sind bewilligungspflichtig (Art. 60 LwG).

5. Teil

Haftpflicht und Entschädigung

Uebersicht

5. Teil:	Haftpflicht und Entschädigung.....	139
§ 12	Allgemeines Haftungsrecht	139
§ 13	Staatshaftungsrecht	144
§ 14	Enteignungsrecht	152

5. Teil: Haftpflicht und Entschädigung

§ 12 Allgemeines Haftungsrecht

Das schweizerische Recht unterscheidet folgende drei Haftungsarten:

➤ Verschuldenshaftung

Voraussetzungen sind der Eintritt eines Schadens, die Widerrechtlichkeit der Schadenszufügung, die Kausalität zwischen Ereignis und Schaden sowie das Verschulden des Schädigers (als Vorsatz oder Fahrlässigkeit); Art. 41 OR ist Grundnorm der ausservertraglichen Verschuldenshaftung.

➤ Kausalhaftung

Voraussetzungen sind ebenfalls Schaden und Kausalität, an die Stelle der Widerrechtlichkeit tritt ein Mangel/Fehler des Werkes oder der Konstruktion, Verschulden ist gerade nicht vorausgesetzt; Art. 679 ZGB, Art. 58 OR.

➤ Gefährdungshaftung

Vorausgesetzt sind auch hier Schaden und Kausalität. Eine Gefährdungshaftung ist wie die Kausalhaftung eine Haftung unabhängig vom Verschulden der verantwortlichen Person. Sie knüpft nicht an das Verschulden dieser Person an, sondern an den Umstand, dass durch Ausübung einer Aktivität ein erhöhtes Risiko entsteht, das aber gesellschaftlich geduldet oder sogar gewünscht wird und damit eben nicht verboten werden soll. Sozusagen als Preis für dieses Privileg, einen solchen Risikozustand aufrechtzuerhalten, muss der Betreiber jedoch die Verantwortung dafür übernehmen, dass das Risiko sich verwirklichen könnte; Art. 58 SVG (Haftpflicht des Motorfahrzeughalters), Art. 58a USG, Kernenergiehaftpflichtgesetz KHG, Eisenbahnhaftpflichtgesetz, Art. 33 RLG, Art. 64 LFG, Art. 27 Elektrizitätsgesetz, Art. 27 Spengstoffgesetz.

Der Haftpflichtige kann sich in der Regel durch sogenannte Entlastungsbeweise von der Haftpflicht befreien: in Frage kommen z.B. höhere Gewalt, Verschulden Dritter und Selbstverschulden des Geschädigten.

Die in erster Linie massgebende Kausalhaftungsnorm des Privatrechts ist in Art. 679 ZGB über die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers: «Wird jemand dadurch, dass ein Grundeigentümer sein Eigentumsrecht überschreitet, geschädigt oder mit Schaden bedroht, so kann er auf Beseitigung der Schädigung oder auf Schutz gegen drohenden Schaden auf Schadenersatz klagen.»

Als Einwirkungen im Sinne der genannten Bestimmung kommen in Betracht: Sogenannte positive Immissionen (Lärm, Luftverunreinigung, Erschütterungen und dergleichen, Abgrabungen, Rutschungen, Überschwemmungen) und sogenannte negative Immissionen (Entzug von Licht, Luft und Aussicht; massgeblich sind die öffentlichrechtlichen Bauvorschriften und z.B. auch die sogenannten FAT-Abstände).

Die Ansprüche aus Art. 679 ZGB sind:

- Abwehranspruch, mit dem Ziel, den unerlaubten Zustand zu beseitigen, nicht aber einen früheren Zustand wiederherzustellen.
- Schadenersatzanspruch, der neben dem Abwehranspruch bestehen kann.

Agrarrechtlich von Bedeutung ist auch die Haftpflicht des Werkeigentümers, Art. 58 OR: «Der Eigentümer eines Gebäudes oder eines andern Werkes hat den Schaden zu ersetzen, den diese infolge von fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder von mangelhafter Unterhaltung verursachen.- Vorbehalten bleibt ihm der Rückgriff auf andere, die ihm hierfür verantwortlich sind.»

Art. 56 OR statuiert die Haftung für Tiere: «Für den von einem Tier angerichteten Schaden haftet, wer dasselbe hält, wenn er nicht nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt in der Verwahrung und Beaufsichtigung angewendet habe, oder dass der Schaden auch bei Anwendung dieser Sorgfalt eingetreten wäre.- Vorbehalten bleibt ihm der Rückgriff, wenn das Tier von einem andern oder durch das Tier eines andern gereizt worden ist.»

Im Produktehaftpflichtgesetz vom 18. Juni 1993 (PrHG, SR 221.112.944) ist die Haftung des Herstellers für Schäden, welche durch die Mängel eines Produkts an Personen oder

Sachen herbeigeführt werden, normiert. Subjekt der Haftpflicht ist in erster Linie die herstellende Person, die Herstellerin (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 PrHG). Sie hat für den Schaden einzustehen, der auf einen Mangel ihres Produkts zurückgeht. Ein Produkt ist dann fehlerhaft, wenn es nicht die Sicherheit bietet, die man unter Berücksichtigung der Umstände zu erwarten berechtigt ist (Art. 4 Abs. 1 PrHG). Als Hersteller wird dabei betrachtet, wer das Endprodukt, aber zusätzlich auch wer einen Grundstoff oder ein Teilprodukt hergestellt hat (Art. 2 Abs. 1 lit. a PrHG): alle Personen, die in eigener Verantwortung am Prozess der Herstellung eines Produktes beteiligt waren. Der Hersteller kann sich von der Haftung befreien, indem er beweist, vgl. Art. 5 Abs. 1 PrHG: dass er das fehlerhafte Produkt nicht in Verkehr gebracht hat (lit. a); kein Fehler zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens vorlag (lit. b); die Herstellung nur privaten Zwecken diene (lit. c); die Herstellung nach verbindlichen, hoheitlich erlassenen Normen erfolgte (lit. d); der Fehler nach dem Stand der Wissenschaft und Technik zum Zeitpunkt der Inverkehrbringung nicht erkannt werden konnte (lit. e).

Art. 59a Abs. 1 USG sieht eine Umweltgefährdungshaftung vor: Haftung für den Schaden aus Einwirkungen, die durch die Verwirklichung der mit einem Betrieb oder einer Anlage verbundenen Gefahr entstehen. Art. 59a USG lehnt sich stark an den aufgehobenen Art. 69 GSchG an, übernimmt dessen Absätze 2 – 4 praktisch unverändert und dehnt den Geltungsbereich über Gewässer hinaus auf Schäden aus, die aus einer besonderen Gefährdung der Umwelt entstanden sind. Eigentlicher Umweltschaden (z.B. die Kosten für die Wiederaussetzung von freilebenden Tiere) ist jedoch ausgenommen.

Mit der zur Zeit in der parlamentarischen Beratung anstehenden Gen-Lex-Vorlage (vgl. Entwurf für ein Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, Gentechnikgesetz, GTG; siehe auch Botschaft des Bundesrates vom 1. März 2000, BBl 2000 2391) soll dieser erste Ansatz einer Haftungsregelung gemäss Art. 59a USG fortgesetzt und ausgebaut werden. Neu ist gegenüber dem geltenden Recht in erster Linie die Tatsache, dass nicht nur die Umwelt, sondern direkt auch der Mensch mit einbezogen wird.

So bestimmt Art. 27 Entwurf-GTG:



Art. 27

Entwurf Gentechnikgesetz GTG

«¹ Beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen haftet der Inhaber eines Betriebes oder einer Anlage, wenn wegen einer besonderen Gefahr, die mit diesen Organismen verbunden ist, ein Schaden entsteht.

² In der Regel gelten als mit einer besonderen Gefahr verbunden namentlich Betriebe und Anlagen, für welche der Bundesrat für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen eine Bewilligungspflicht einführt oder andere besondere Vorschriften erlässt (Art. 8-10, 16).

³ Wird ein Schaden durch in Verkehr gebrachte gentechnisch veränderte Organismen verursacht, die als land- oder forstwirtschaftliche Hilfsstoffe verwendet wurden, so gilt Folgendes:

- a. es haftet nur die Herstellerin im Sinne von Artikel 2 des Produkthaftpflichtgesetzes vom 18. Juni 1993, welche diese Organismen als Erste in Verkehr gebracht hat;
- b. sind solche Organismen eingeführt worden, so haften die Herstellerin, welche sie im Ausland als Erste in Verkehr gebracht hat, und der Importeur solidarisch;
- c. der Inhaber eines Betriebes oder einer Anlage, der solche Organismen für eigene Zwecke einführt, haftet solidarisch mit der Herstellerin; und
- d. vorbehalten bleibt der Rückgriff auf Personen, die solche Organismen unsachgemäss behandelt oder sonstwie zur Entstehung oder Verschlimmerung des Schadens beigetragen haben.

⁴ Von der Haftpflicht wird befreit, wer beweist, dass der Schaden durch höhere Gewalt oder durch grobes Verschulden des Geschädigten oder eines Dritten verursacht worden ist.

⁵ Die Artikel 42 bis 47 und 49 bis 53 des Obligationenrechtes sind anwendbar.

⁶ Bund, Kantone und Gemeinden haften ebenfalls nach den Absätzen 1 bis 5.»

In Übereinstimmung mit dem Entwurf des Bundesrates enthält Art. 27 Abs. 1 des GTG-Entwurfes eine Gefährdungshaftung. Einzige Haftungsvoraussetzung ist demnach die Verwirklichung einer besonderen Gefahr, die mit gentechnisch veränderten Organismen verbunden ist. Diese Haftung knüpft an den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen an. Im Zusammenhang mit Art. 27 Abs. 1 GTG-Entwurf ist unter «Umgang» jeglicher Umgang erfasst, d.h. herstellen, im Versuch freisetzen, in Verkehr bringen, einführen, ausführen, halten, verwenden, lagern, transportieren oder entsorgen, und dies sowohl in geschlossenen als auch in offenen Systemen.

In Art. 27 Abs. 3 GTG-Entwurf ist im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen als land- und forstwirtschaftliche Hilfsstoffe eine Sonderregelung vorgesehen. Diese besteht darin, dass im Bereich der Land- und Forstwirtschaft ausschliesslich die Herstellerin im Sinne des Produkthaftpflichtgesetzes haften soll und nicht auch der Anwender. Dieses sogenannte Landwirtschaftsprivileg soll sich nach Ansicht der Kommission deshalb rechtfertigen, weil eine objektive und sachgerechte Beurteilung dazu führt, dass die Verantwortung für die Realisierung allfälliger mit gentechnisch veränderten Organismen verbundenen Gefahren schlechterdings nicht auf Landwirte abgewälzt werden könne. Abs. 3 ist politisch umstritten.

§ 13 Staatshaftungsrecht

I. Grundfragen

Bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch Behörden und Beamte können Dritte oder auch der Staat selbst geschädigt werden. Dabei stellen sich folgende Fragen:

- Kann der Geschädigte sich überhaupt am Verursacher schadlos halten? Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung braucht es eine gesetzliche Grundlage.
- Wenn Schadenersatz grundsätzlich möglich ist: Muss sich der Geschädigte an den Staat oder an den schädigenden Beamten halten?

Die gesetzlichen Grundlagen für die Staats- oder Beamtenhaftung müssen im Recht des Gemeinwesens gesucht werden, von dem die schädigende Handlung ausging. Die Regelung von Schäden, die in der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben des Bundes verursacht worden sind, richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, SR 170.32), welches sich auf Art. 146 BV stützt. Für Haftungsfälle in den Kantonen sind die kantonalen Haftungsgesetze massgebend.

Im Bund gibt es zahlreiche Spezialgesetze, die Haftungsbestimmungen enthalten; diese gehen der allgemeinen Ordnung des VG vor (Art. 3 Abs. 2 VG). Beispiele: BG betreffend die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen und der Post vom 28. März 1905 (SR 221.112.742), BG über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4. Oktober 1985 (Transportgesetz, TG, Art. 40 ff., SR 742.40), Telekommunikationsunternehmungsgesetz vom 30. April 1997 (TUG, Art. 18), Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (MG, Art. 135 ff.), BG betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (Elektrizitätsgesetz, EleG, Art. 27 ff., SR 734.0), Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, Art. 58 ff., SR 741.01).

II. Formen der Haftung

- Ausschliessliche Staatshaftung: Dritten gegenüber haftet ausschliesslich der Staat. Schadenersatzforderungen sind an den Staat, nicht an den Beamten zu richten. Dieses System ist in der Schweiz das verbreitetste. Bei diesem System stellt sich die Frage, ob in einem zweiten Schritt der Staat Rückgriff auf den fehlbaren Beamten nehmen kann. Das System der Staatshaftung lässt die Kausalhaftung zu, d.h. Haftung des Staates besteht auch ohne Verschulden des handelnden Beamten. Diese für den Geschädigten günstige Haftungsart ist enthalten in den Haftungsgesetzen des Bundes und zahlreicher Kantone. In einigen Kantonen besteht zwar Staatshaftung, aber nur bei Verschulden des Beamten.
- Ausschliessliche Beamtenhaftung: Der Geschädigte kann sich nur an den Beamten halten, der den Schaden verursacht hat. Bei diesem System kommt nur die Verschuldenshaftung in Betracht, d.h. der Beamte haftet nur, wenn ihn ein Verschulden trifft, wobei der Geschädigte beweispflichtig ist.
- Primäre Beamtenhaftung, subsidiäre Staatshaftung: Der Geschädigte hat sich zunächst an den Beamten zu halten, bei Zahlungsunfähigkeit des Beamten kann er den Staat haftbar machen. Der Beamte haftet jeweils nur, soweit ihn ein Verschulden trifft. Dieses System gilt auf Bundesebene für Handelsregisterführer und -beamte (Art. 928 Abs. 1 und 3 OR). Für Zivilstandsbeamte (aArt. 42 Abs. 1 und 3 ZGB; neu im Art. 46 ZGB geregelt) sowie für Betreibungs- und Konkursbeamte (aArt. 5 ff. SchKG) wurde die primäre Beamtenhaftung inzwischen aufgehoben und durch ausschliessliche Staatshaftung ersetzt.

Die Staats- und Beamtenhaftung beruht auf dem Grundsatz, dass die schädigende Handlung oder Unterlassung rechtswidrig sein muss (vgl. Art. 146 BV: «widerrechtlich»). Ausnahmsweise haftet der Staat auch für rechtmässig zugefügten Schaden, wenn dem Geschädigten nicht zugemutet werden kann, ihn selbst zu tragen.

III. Allgemeine Staatshaftung

Subjekte der Haftung, gegen die sich die Schadenersatzansprüche richten, sind der Bund, die Kantone oder die Gemeinden oder weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts wie Körperschaften, selbständige Anstalten oder Stiftungen. Nach der Regelung des Bundes (Art. 19 VG) können auch Organisationen Haftungssubjekte sein, die ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehen und mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind.

Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung:

1. Die schädigende Handlung oder Unterlassung muss im Bereich der hoheitlichen Staatstätigkeit erfolgt sein (Art. 3 Abs. 1 VG: «in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit»). Soweit der Staat als Subjekt des Zivilrechts auftritt, haftet er nach dessen Bestimmungen (Art. 11 Abs. 1 VG), also namentlich im Bereich der Verwaltung des Finanzvermögens, der administrativen Hilfstätigkeiten und der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft (vgl. nachfolgendes Kap. IV). Auch in diesen Fällen steht dem Geschädigten nur ein Anspruch gegen den Bund zu (Art. 11 Abs. 2 VG).

2. Die Schädigung muss in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit erfolgt sein. Zwischen der Schädigung und einer amtlichen Tätigkeit muss ein funktioneller Zusammenhang bestehen. Von der Schädigung muss auf die amtliche Stellung des Dienstpflichtigen geschlossen werden können.

Der Forstangestellte verursacht auf dem Heimweg einen Verkehrsunfall (Staatshaftung); auf dem Heimweg kehrt er ein und zertrümmert versehentlich die Eingangstür des Wirtshauses (keine Staatshaftung).

Als amtliche Tätigkeiten kommen Verfügungen sowie Tathandlungen in Betracht; grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist auch eine Schädigung durch den Erlass von Rechtssätzen.

3. Die schädigende Handlung muss rechtswidrig sein (Art. 3 Abs. 1 VG). Als Rechtswidrigkeit oder Widerrechtlichkeit gilt jeder Verstoss gegen ein Gebot oder ein Verbot der Rechtsordnung. Zudem muss die verletzte Rechtsnorm dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen (BGE 116 Ib 195 f., das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut; 115 Ib 180 f.; 118 Ib 473 ff., Verantwortlichkeit des Bundesrates bei Information der Bevölkerung nach

Epidemiengesetz). Keine besondere Rechtsnorm muss als verletzt nachgewiesen werden, wenn absolute Rechtsgüter (z.B. Leib und Leben) betroffen sind.

Die Verzögerung der Erteilung einer Baubewilligung durch eine Gemeinde ist dann widerrechtlich, wenn sie nicht durch triftige Gründe gerechtfertigt werden kann.

Wenn in einem Beschwerdeverfahren ein Entscheid einer Vorinstanz geändert oder aufgehoben wird, so war er definitionsgemäss rechtswidrig. Das allein führt aber noch nicht zur Staatshaftung. Rechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids und Rechtswidrigkeit des Verhaltens von Behörden oder Beamten sind auseinanderzuhalten. Die Rechtswidrigkeit im Verhalten ist enger. Sie liegt erst vor, wenn der betreffende Dienstpflichtige eine für die Ausübung seiner Funktion wesentliche Pflicht (Amtspflicht) verletzt hat (BGE 118 Ib 164, nicht unbestritten).

4. Staatshaftung setzt einen Schaden voraus. Schaden ist die Differenz des Vermögens vor und nach Eintritt der schädigenden Handlung. Über diesen Schaden hinaus sieht Art. 6 VG vor, dass auch immaterieller Schaden durch Leistung einer angemessenen Geldsumme als Genugtuung ersetzt werden kann (bei Tötung eines Menschen oder Körperverletzung, wenn den Beamten ein Verschulden trifft und die Würdigung der besonderen Umstände Genugtuung nahelegen; Zusprechung einer Genugtuungssumme ist auch möglich, wenn ein Bürger in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt worden ist und den Beamten ein Verschulden trifft sowie die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und die Verletzung nicht anders wiedergutmacht worden ist).

Unter den vom Gesetz genannten Voraussetzungen kann - analog Art. 41 ff. OR - eine Reduktion der Entschädigung vorgenommen werden (Art. 4 VG: Einwilligung des Geschädigten in die schädigende Handlung oder Schadensgründe beim Geschädigten).

5. Zwischen schädigender Handlung und Schaden muss ein (adäquater) Kausalzusammenhang bestehen. Die Schadenursache muss nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und nach den Erfahrungen des Lebens geeignet sein, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen oder zu begünstigen.

6. Ein Verschulden des Dienstpflichtigen ist nicht vorausgesetzt: die allgemeine Staatshaftung ist in der Regel Kausalhaftung (Art. 3 Abs. 1 VG). In einigen Kantonen wird indessen ein Verschulden des Dienstpflichtigen vorausgesetzt.
7. Als schädigende Person kommt jede Person in Betracht, die unmittelbar mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben des Gemeinwesens betraut ist (Art. 1 Abs. 1, namentlich lit. f VG). Gehört die schädigende Person einer Organisation an, die ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung steht, so haftet primär die Organisation, der Bund nur (subsidiär), soweit die Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag (Art. 19 Abs. 1 lit. a VG).

Die Schweizerische Bankenkommision steht nicht ausserhalb der Bundesverwaltung; Ansprüche sind deshalb gegen den Bund zu richten (BGE 116 Ib 195).

Der Schweizerische Elektrotechnischer Verein SEV steht ausserhalb der Bundesverwaltung; Ansprüche sind primär gegen ihn zu richten (BGE 94 I 628 ff.).

IV. Staatshaftung nach Privatrecht

Für Schäden, die durch privatrechtliche Tätigkeiten des Staates eintreten, haftet er nach den Regeln des Privatrechts (Art. 11 Abs. 1 VG). Auch in diesen Fällen steht aber dem Geschädigten kein Anspruch gegenüber dem fehlbaren Beamten zu, sondern er hat sich an den Staat zu halten. Die «Regeln des Privatrechts» bedeuten im wesentlichen, dass die Haftung nur bei Verschulden des Beamten eintritt (Art. 41 ff. OR).

Abgesehen von der Sonderregelung des Bundes in Art. 11 Abs. 2 VG gilt Art. 61 Abs. 2 OR, wonach der schädigende Beamte bei Verrichtungen, die nicht hoheitlicher, sondern privatrechtlicher bzw. gewerblicher Natur sind, direkt persönlich belangt werden kann. Diese Regelung ist vor allem für die Kantone massgebend. Die Auffassung gewinnt aber an Boden, da die Kantone ebenfalls eine direkte Staatshaftung für privatrechtliche Verrichtungen vorsehen können, solange sie nicht zum Nachteil des Geschädigten von den Regeln des OR abweichen.

1. Grundeigentümerhaftung

Als Grundeigentümer haftet der Staat nach den privatrechtlichen Vorschriften des Art. 679 ZGB (Kausalhaftung) (vgl. § 12). Das gilt für sämtliches Grundeigentum des Staates, also auch für öffentliche Strassen und Gewässer. Massgebend ist nicht Grundeigentum im Sinne des Privatrechts, sondern das Hoheitsrecht des Staates, das dem Gemeinwesen eine eigentumsähnliche Sachherrschaft gewährt.

Die Abwehransprüche des Geschädigten nach Art. 679 ZGB sind dann fehl am Platz, wenn der Staat eine öffentliche Aufgabe erfüllt und die Schädigung unvermeidbar ist. Sofern darüber hinaus die Einwirkung mit dem bestimmungsgemässen Betrieb des Werkes untrennbar verbunden ist, werden die Abwehransprüche dem Nachbarn durch das Enteignungsrecht des Staates entzogen. Dem Nachbarn wird die Duldungspflicht enteignungsrechtlich aufgezwungen, wofür er nach den Regeln des Enteignungsrechts entschädigt wird. Es handelt sich letztlich um die zwangsweise Errichtung einer Dienstbarkeit auf dem Grundstück des Nachbarn (Enteigneten) zugunsten des Staates als Werkeigentümer, deren Inhalt in der Pflicht zur Duldung von Immissionen besteht (BGE 116 Ib 16). Zur Geltendmachung von Ansprüchen aus Enteignungsrecht müssen zudem drei Voraussetzungen vorliegen: Die unvermeidbare Einwirkung darf im Zeitpunkt des Antritts der Liegenschaft oder der Errichtung eines Gebäudes nicht voraussehbar gewesen sein, die Einwirkung muss den Nachbarn in spezieller Weise treffen und einen schweren Schaden verursachen (BGE 116 Ib 20, 111 Ib 234, 110 Ib 48).

Beispiele: Enteignungsrecht: Schiessplatz, sofern die von seinem Zweck her noch zulässigen Massnahmen zur Immissionsbeschränkung getroffen worden sind (BGE 112 Ib 177, der Enteigner muss das Enteignungsverfahren auch dann eröffnen, wenn er den Eingriff bestreitet; 107 Ib 387 ff., die Vermeidbarkeit der Immissionen kann nicht darin bestehen, dass die Anlage an sich verlegt werden könnte); Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf den Bau einer Nationalstrasse (BGE 119 Ib 340, Sondierstollen Rawil). Zivilrecht: Schädigung durch Kanalisations- oder Strassenbauarbeiten.

Vgl. zum Enteignungsrecht § 1 Kap. V Ziff. 4 sowie § 14.

2. Werkeigentümerhaftung

Kausalhaftung des Staates als Werkeigentümer für Schädigungen, die infolge eines mangelhaften öffentlichen Werkes eingetreten sind (vgl. § 12 Kap. I). Werkeigentümerhaftung des Gemeinwesens wird namentlich bei Strassen aktuell. Sie müssen zwar gefahrlos benutzt werden können, an ihren Zustand dürfen aber nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Die Anforderungen müssen sich im Einzelfall, aus der einzelnen Anlage ergeben. Für den Unterhalt von Strassen ergeben sie sich aus dem kantonalen öffentlichen Recht; sind sie eingehalten, so liegt ein Mangel im Sinne von Art. 58 OR nur vor, wenn elementare Massnahmen unterlassen wurden (BGE 102 II 344).

Bäume sind grundsätzlich keine Werke. Ein Werkmangel der Strasse kann aber vorliegen, wenn die Bäume an einem unzweckmässigen Ort gepflanzt wurden.

V. Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden

In aller Regel geht es um Fälle, in denen Unbeteiligte durch eine hoheitliche Tätigkeit des Staates geschädigt werden. Wenn das Gesetz eine Haftung des Staates für rechtmässige Handlungen oder Unterlassungen vorsieht, ergeben sich keine Probleme. Art. 80 Abs. 3 MG: Entschädigung bei militärischen Requisitionen. Auch Art. 26 Abs. 2 BV enthält eine Regelung der Haftung des Staates für rechtmässig zugefügten Schaden durch öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen. Dagegen enthält das VG keine Bestimmungen.

Fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, so haftet der Staat grundsätzlich nicht. Aus Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) kann sich aber ergeben, dass ein Geschädigter einen Haftungsanspruch geltend machen kann, wenn er als Einzelner oder als einer von wenigen betroffen worden ist, und es sich um einen schweren Schaden handelt (Sonderopfer). Das Bundesgericht hat bisher die Haftung des Staates für rechtmässig zugefügten Schaden ohne gesetzliche Regelung abgelehnt mit Ausnahme der Haftung für rechtmässig zugefügte Vertrauensschäden (vgl. dazu § 1 Kap. VI Ziff. 5).

Bundesgerichtsentscheid BGE 126 II 63 betreffend Entschädigung der Bauern wegen BSE:

Einige Bauern gelangten ans Bundesgericht mit dem Begehren, um finanziellen Ausgleich für die Nachteile, die ihnen durch die Seuche BSE, insbesondere wegen des Preiszerfalls auf dem Rindfleischmarkt, entstanden seien. Zuvor hatte das Finanzdepartement die Klage der Bauern zurückgewiesen, da gemäss Art. 3 Abs. 1 VG für Schadenersatz widerrechtliches Handeln des Staates vorliegen müsse. Die Tierseuchengesetzgebung schütze hingegen nur die Gesundheit von Mensch und Tier und nicht den Marktwert der Tiere, weshalb keine Widerrechtlichkeit erblickt werden kann. Das Bundesgericht hielt fest, dass Art. 69 aBV, auf welchen sich das Tierseuchengesetz (TSG) stützt, nicht nur aus gesundheitspolitischen Gründen, sondern auch aus sozialen und wirtschaftlichen Überlegungen eingeführt wurde, weshalb Massnahmen gestützt auf das TSG grundsätzlich widerrechtlich sein können. Art. 1a Abs. 2 TSG sage implizit, dass alle Massnahmen getroffen werden müssen, welche die Seuchenausweitung und ihre ökonomischen Folgen verhindern helfen. Aus dieser Sicht würden diese Massnahmen die "Gesundheit der Tiere" und damit auch die Rentabilität des Viehs beschlagen. Das Bundesgericht kommt daher zum Schluss, dass die Bauern durch solche Massnahmen, die den Wert und die Produktivität beeinträchtigen würden, betroffen seien.

In Art. 32 ff. TSG sind Entschädigungen als sozialer Ausgleich für Nachteile, die durch Massnahmen erlitten werden, welche im öffentlichen Interesse liegen, vorgesehen. Diese Entschädigung entspreche einer Entschädigung für Enteignung. Demgegenüber regelt Art. 3 VG den Ausgleich für Schäden, die widerrechtlich zugefügt wurden. Da die Bestimmungen vom TSG und vom VG nicht den gleichen Zweck haben und je Entschädigungen aus andern Gründen statuieren, können beide Gesetze angerufen werden. Mit andern Worten müssen sich die Bauern nicht mit dem Ausgleich nach Art. 32 ff. TSG zufrieden geben, wenn überdies widerrechtliches Handeln vorliegt. Das Bundesgericht hat den Fall deshalb an das Departement zurückgewiesen mit der Anweisung, die Vorfälle nach dem VG zu prüfen.

§ 14 Enteignungsrecht

I. Formelle Enteignung

Unter formeller Enteignung versteht man den Übergang von Rechten, die unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen, vom bisherigen Eigentümer (Enteigneter) auf einen neuen Eigentümer (Enteigner). Formell ist dieser Übergang deshalb, weil er in einem förmlichen Verfahren abgewickelt wird, das gesetzlich geregelt ist (Enteignungsgesetze; vgl. für den Bund: Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG; SR 711).

Als Enteigner tritt in der Regel ein Gemeinwesen auf, das die Rechte für die Durchführung einer öffentlichen Anlage oder Aufgabe erwirbt. Ausnahmsweise kann das zuständige Gemeinwesen das Enteignungsrecht auf einen Privaten übertragen.

Der Begriff der Enteignung ist in Art. 26 Abs. 2 BV enthalten, ohne dass er umschrieben wird: «Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.»

Das Wort «Enteignungen» steht für die formelle Enteignung, während Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, eine Umschreibung der materiellen Enteignung sind (vgl. dazu nachfolgend § 14 Kap. II).

Enteignungsfähige Rechte sind:

- Dingliche Rechte an Grundstücken (Eigentum an Liegenschaften, Quellenrechte, Baurechte, Dienstbarkeiten).
- Nachbarrechte (Abwehrrechte gegen Immissionen, Abwehrrechte gegen Grabungen usw. vgl. dazu § 12 Kap. I zu Art. 679 ZGB sowie § 13 Kap. IV Ziff. 1.
- Persönliche Rechte (Rechte von Mietern und Pächtern, Vorkaufsrechte).

Voraussetzungen der Enteignung (vgl. dazu § 1 Kap. VI: Allgemeine Verfassungsgrundsätze):

- a. Zweck im öffentlichen Interesse
- b. Verhältnismässigkeit
- c. Gesetzliche Grundlage
- d. Entschädigung des Enteigneten

II. Materielle Enteignung / Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen

Öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen sind Verminderungen der bisherigen Nutzungsmöglichkeiten, v.a. von Grundstücken. Das Eigentum bleibt unverändert beim bisherigen Eigentümer.

Materielle Enteignung = enteignungsgleich i.S.v. Art. 26 Abs. 2 BV. Materielle Enteignung ist ein Begriff des Entschädigungsrechts, d.h. nicht jede Eigentums- /Nutzungsbeschränkung löst die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus. Der Eingriff muss sich für den Eigentümer wie eine formelle Enteignung auswirken, damit entschädigt werden muss.

Zum Begriff der materiellen Enteignung BGE 118 Ib 249:

- bisheriger oder voraussehbarer künftiger Gebrauch wird untersagt
- oder wird besonders schwer eingeschränkt.

Enteignungsähnlich: Entzug einer wesentlichen, aus dem Eigentum fliessenden Befugnis, v.a. Verbot zu bauen.

Es sind drei Kategorien von Eigentumsbeschränkungen zu unterscheiden:

- polizeilich motivierte (Gefahrenabwehr): a priori keine Entschädigung, ausser (BGE 106 Ib 336):
 - neben polizeilich ist der Eingriff auch planerisch motiviert (z.B. Grundwasserschutz ist auch landschaftsschützerisch bedingt),
 - Verbot bestehender Nutzung,
 - Auszonung baureifen Landes und Schutz eines öffentlichen Werkes.

In diesen drei Fällen gelten die Massnahmen als "planerisch motiviert".

- planerisch motivierte ohne besondere Schwere: keine Entschädigung.

- planerisch motivierte von besonderer Schwere (Art. 26 Abs. 2 BV): Volle Entschädigung.

Der Entzug rechtswidriger Nutzung begründet keinen Anspruch auf Entschädigung.

Beispiel: die Vorschriften der Höchstbestandsverordnung begründen keine materielle Enteignung: Vielmehr gehört gemäss Bundesgericht das Halten von Tieren zu der wirtschaftlichen Tätigkeit des Bauers und mithin in den Bereich der Wirtschaftsfreiheit: keine Entschädigung (BGE 118 Ib 241 ff.). Vgl. dazu auch § 1 Kap. V Ziff. 4.

6. Teil

Landwirtschaftliches Bodenrecht (BGBB)

Uebersicht

6.Teil:	Landwirtschaftliches Bodenrecht (BGBB)	157
---------	--	-----

6. Teil: Landwirtschaftliches Bodenrecht (BGBB)

Der geltende Landwirtschaftsartikel, Art. 104 BV, enthält zum überwiegenden Teil Agrarrecht. Nur Abs. 3 lit. f befasst sich, allerdings in gleichem Wortlaut wie der aufgehobene Landwirtschaftsartikel, mit dem landwirtschaftlichen (bäuerlichen) Bodenrecht. Ausführungserlass dazu ist namentlich das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11) in Kraft seit 1. Januar 1994.

Der Boden erfüllt verschiedene Funktionen: Lebensgrundlage, Produktionsmittel, Wertanlage, Verkehrsträger. Das Recht des Bodens umfasst deshalb grundsätzlich alle Rechtsnormen, die

- das öffentliche und private Verfügungsrecht über den Boden und
- die Nutzung des Bodens ordnen

und damit für einen Ausgleich divergierender Interessen sorgen (Botschaft zum BGBB vom 19. Oktober 1988, BBl 1988 III 958).

Das bäuerliche Bodenrecht i.S. des BGBB umfasst indessen nicht die Bodennutzung, sondern nur Bestimmungen über

- den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken
- die Verpfändung von landwirtschaftlichen Grundstücken;
- die Teilung landwirtschaftlicher Gewerbe;
- die Zerstückelung landwirtschaftlicher Grundstücke.

Das BGBB stimmt sich auf das RPG insofern ab, als es auf Grundstücke anwendbar ist,

- die landwirtschaftliche Grundstücke sind,
- die ausserhalb des Baugebiets liegen und
- für die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist.

Anwendbar ist es zudem auf Grundstücke und Grundstücksteile in Bauzonen und im Wald, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören.

Die Materie des BGBB ist aufgeteilt in privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken:

➤ Privatrechtlicher Teil:

- Erbteilungen (Art. 11 - 35 BGBB).
- Aufhebung von vertraglich begründetem Gemeinschaftseigentum (Art. 36 - 39 BGBB).
- Veräußerungsverträge, insbesondere Vorkaufrechte (Art. 40 - 57 BGBB).

➤ Öffentlichrechtlicher Teil:

- Realteilung und Zerstückelung (Art. 58 - 60 BGBB)
Konzept: Gesetzliche Verbote, Möglichkeit der behördlichen Bewilligung von Ausnahmen unter gesetzlich geregelten Voraussetzungen.
- Erwerb (Art. 61 - 69 BGBB)
Konzept: Bewilligungspflicht für den Erwerb, gesetzlich festgelegte Verweigerungsgründe, gesetzlich festgelegte Ausnahmen von der Bewilligungspflicht.

Rechtsfolge gesetzwidriger Rechtsgeschäfte: Nichtigkeit (Art. 70 BGBB).

Das BGBB sieht ferner Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung landwirtschaftlicher Grundstücke vor (Art. 73 - 79 BGBB), namentlich Belastungsgrenzen.

Das vor dem Erlass des BGBB in verschiedenen Gesetzen, namentlich ZGB, OR, BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EGG), BG über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (LEG) und in Art. 81 LWG enthaltene bäuerliche Bodenrecht wurde im BGBB konzentriert. EGG, LEG und Art. 81 LWG wurden durch das BGBB aufgehoben, ebenso die massgebenden Bestimmungen von ZGB und OR. Im ZGB sind im 17. Titel über die Teilung der Erbschaft noch vereinzelte landwirtschaftliche Bestimmungen enthalten (Art. 613a, 617 ZGB).



Anhang

Gesetze und Vollziehungserlasse des Bundes

Uebersicht

Anhang:	Gesetze und Vollziehungserlasse des Bundes	III
1.	Landwirtschaft im allgemeinen	III
2.	Milchwirtschaft	V
3.	Fleisch- und Eierproduktion	VI
4.	Ackerbau und Rebbau	VII
5.	Weitere Sachbereiche	VIII

Anhang: Gesetze und Vollziehungserlasse des Bundes

1. Landwirtschaft im allgemeinen

	SR
BG über die Förderung der Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz) vom 29. April 1998	910.1
V über die Preisbeobachtung im Landwirtschaftsbereich vom 7. Dezember 1998	942.31
V über die Branchen- und Produzentenorganisationen vom 7. Dezember 1998	919.117.72
V über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998	919.118
Landwirtschaftliche Zonen-Verordnung vom 7. Dezember 1998	912.1
Agrareinfuhrverordnung vom 7. Dezember 1998	916.01
BG über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten vom 13. Dezember 1974 ("Schoggigesetz")	632.111.72
Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung vom 7. Dezember 1998	916.010

V über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7. Dezember 1998	910.91
V über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1998	913.1
V über die landwirtschaftliche Berufsbildung vom 13. Dezember 1993	915.1
V über landwirtschaftliche Forschung vom 8. November 1995	426.10
V über die biologische Landwirtschaft und die entsprechende Kennzeichnung der pflanzlichen Erzeugnisse und Lebensmittel vom 22. September 1997	910.18
V über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse vom 28. März 1997	910.12
Betriebshilfeverordnung vom 7. Dezember 1998	914.11
V vom 7. Dezember 1998 des BLW über die Abstufung der pauschalen Ansätze für Investitionshilfen	913.211
V über Sömmerungsbeiträge vom 29. März 2000	910.133
V über ergänzende Direktzahlungen in der Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 7. Dezember 1998	910.13

2. Milchwirtschaft

	SR
V über die Qualitätssicherung bei der industriellen Milchverarbeitung vom 13. April 1999	916.351.021.2
V über die Qualitätssicherung bei der Käsebereitung und Käseverpackung vom 13. April 1999	916.351.021.4
V über die Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft vom 13. April 1999	916.351.0
V über die Qualitätssicherung bei der Milchproduktion vom 13. April 1999	916.351.021.1
V über Zielpreis, Zulagen und Beihilfen im Milchbereich vom 7. Dezember 1998	916.350.2
V über die Kontingentierung der Milchproduktion vom 7. Dezember 1998 (Milchkontingentierungsverordnung)	916.350.101
Internationale Übereinkünfte über Milcherzeugnisse und Rindfleisch vom 15. April 1994	0.632.231.51 bzw. 52

3. Fleisch- und Eierproduktion

	SR
Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) vom 13. September 1943	916.438.5
V über die Tierzucht vom 7. Dezember 1998	910.310
V über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung) vom 26. Januar 1994	916.307
Schlachtviehverordnung vom 7. Dezember 1998	916.341
V über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 7. Dezember 1998	916.344
Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966	916.40
Tierschutzgesetz vom 9. März 1978	455
Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten vom 13. Dezember 1968	0.452
Europäisches Übereinkommen über den Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vom 10. März 1976.	0.454

4. Ackerbau und Rebbau

	SR
Ackerbeitragsverordnung vom 7. Dezember 1998	910.17
Zuckerverordnung vom 7. Dezember 1998	916.114.11
Weinverordnung vom 7. Dezember 1998	916.140
V des BLW über die Kontrolle von Traubenmosten, Traubensäften und Weinen für die Ausfuhr vom 7. Dezember 1998	916.145.211
V über die Verwertung sowie die Ein- und Ausfuhr von Kartoffeln vom 7. Dezember 1998	916.113.11
V vom 15. Juni 2001 über die Verkaufspreise und Übernahme von Inlandgetreide	916.111.1
V über Massnahmen bei Obst vom 7. Dezember 1998	916.131.11
V über die Ein- und Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen vom 7. Dezember 1998	916.121.10
BG über Massnahmen zur Bewältigung der vom Orkan "Lothar" verursachten Schäden an Obstbäumen in der Landwirtschaft vom 6. Oktober 2000	916.130
V über den Umgang mit Organismen in der Umwelt vom 25. August 1999, Freisetzungsverordnung	814.911

5. Weitere Sachbereiche

	SR
BG über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz) vom 21. Juni 1932	680
BG über die Konzessionierung der Hausbrennerei vom 23. Juni 1944	680.1
BG über die Tabakbesteuerung vom 21. März 1969	641.31
ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991	414.110
BG über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 8. Oktober 1982	531
V über die Pflichtlagerhaltung von Düngern vom 16. März 1992	531.215.25
V über die Pflichtlagerhaltung von Futtermitteln vom 6. Juni 1983	531.215.17
V über die Pflichtlagerhaltung von Sämereien vom 6. Juli 1983	531.215.21
BG über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991	211.412.11
BG über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983	814.01
Luftreinhalteverordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985	814.318.142.1
Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986	814.41

V über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998	814.12
V über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-V) vom 26. April 1998	814.680
V über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) vom 19. Oktober 1988	814.011
V über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV) vom 9. Juni 1986	814.013
BG über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz) vom 24. Januar 1991	814.20
Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998	814.201
V vom 1. Juli 1998 über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten (VWF)	814.202
BG über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966	451
BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979	700
Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000	700.1
Auenverordnung vom 28. Oktober 1992	451.31
Konsumentenschutzgesetz vom 5. Oktober 1990	944.0
Produkthaftungsgesetz vom 18. Juni 1993	221.112.944

Lebensmittelgesetz (LMG) vom 9. Oktober 1992	817.0
Lebensmittelverordnung (LMV) vom 1. März 1995	817.02
Verantwortlichkeitsgesetz (VG) vom 14. März 1958	170.32
BG über das Verwaltungsverfahren (VwVG) vom 20. Dezember 1968	172.021
BG über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) vom 16. Dezember 1943	173.110
V über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993	73.31
Reglement für das Schweizerische Bundesgericht vom 14. Dezember 1978	173.111.1

Abkürzungen:

AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BB	Bundesbeschluss
BB	VersBeschluss der Bundesversammlung
BG	Bundesgesetz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
V	Verordnung