

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3375

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3375



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Hintergrund und Tragweite der Trinkwasserinitiative

Gutachten erstellt im Auftrag des
Verbands Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute und des
Schweizerischen Fischerei-Verbands

von

Rechtsanwältin lic. iur. Cordelia Bähr, LL.M. Public Law (LSE) und

Rechtsanwältin Dr. iur. Mirina Grosz, Postdoc./Lehrbeauftragte an der Juristischen Fakultät
der Universität Basel

In Kürze

- 1 Um die Tragweite der Trinkwasserinitiative zu erfassen, bedarf es einer sorgfältigen Interpretation (d.h. «Auslegung») des Textes. Der Gesetzgeber erlässt die ausführenden Normen anhand seiner Auslegung des Verfassungstexts. Die Auslegung hat nach in der Rechtswissenschaft definierten Methoden zu erfolgen, ist aber dennoch nicht frei von Wertungen. Sie ermöglicht dem Gesetzgeber bei der Umsetzung und Konkretisierung einen gewissen Spielraum.
- 2 Bei der Auslegung von Verfassungstexten ist nicht nur der Wortlaut relevant, sondern ebenso die Entstehungsgeschichte (d.h. der Hintergrund der Initiative), der Sinn und Zweck einer Bestimmung und das Zusammenspiel mit anderen Verfassungsbestimmungen. Die Absichten der Initiantinnen und Initianten sind bei der Umsetzung von Volksinitiativen wichtig, aber nicht alleine entscheidend. Der Gesetzgeber hat stets verschiedene Interessen und rechtliche Vorgaben abzuwägen und miteinander in Einklang zu bringen.
- 3 Die Trinkwasserinitiative legt als Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen insbesondere drei neue Mindestanforderungen fest: Die «Erhaltung der Biodiversität», eine «pestizidfreie Produktion» und ein «Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann». Die Auslegung dieser Anforderungen führt zu folgenden Ergebnissen:

Auslegungsergebnis *«Erhaltung der Biodiversität»*: Die Anforderung gilt auf dem ganzen Betrieb und bedeutet «keine weitere Verschlechterung», nicht aber darüber hinaus eine Verbesserung. Eine Verbesserung der Biodiversität dürfte sich aber nach Umsetzung der Initiative aufgrund der beiden weiteren Mindestanforderungen «pestizidfreie Produktion» und «Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann», ergeben. Auch können die Biodiversitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen weiterhin ausgerichtet werden, welche ebenfalls zu einer Verbesserung der Biodiversität beitragen. Die Initiative tangiert das unabhängig vom System der Direktzahlungen in verschiedenen Rechtsgrundlagen verankerte Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität nicht.

Auslegungsergebnis *«Pestizidfreie Produktion»*: Es ist auf sämtliche Pflanzenschutzmittel zu verzichten ausser auf diejenigen, die im Bio-Landbau verwendet werden dürfen. «Pestizide» sind damit sämtliche im Anhang 1 der Verordnung des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung über die biologische Landwirtschaft *nicht* aufgelisteten Pflanzenschutzmittel. Wenn die Massnahme aus naturwissenschaftlicher Optik gleichermassen geeignet ist, kann «pestizidfrei» auch so weit ausgelegt werden, dass nur «Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko» verwendet werden dürfen.

Auslegungsergebnis *«Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann»*: Der maximale Tierbesatz pro Fläche ist anhand des Parameters «auf dem Betrieb produziertes Futter» zu reduzieren. In die Berechnung des maximalen Tierbesatzes kann je nach Bodenverhältnissen und agrarwissenschaftlicher Beurteilung, in einem untergeordneten Rahmen und unter Einbezug einer

Sicherheitsmarge (Vorsorgeprinzip) gleichwohl der Aspekt der ausgeglichenen Düngerbilanz miteinbezogen und auf Besonderheiten der verschiedenen Nutztierarten in Bezug auf die ernährungsphysiologischen Bedürfnisse eingegangen werden. Der Tierbestand soll zwar nach Möglichkeit mit dem auf dem eigenen Hof oder in der Region produzierten Futter ernährt werden, es bleibt aber weiterhin erlaubt, Futtermittel zu verkaufen und zuzukaufen, auch im Ausland. Faktisch wird der Zukauf von Futtermitteln aus dem Ausland bei einem an die Flächen angepassten Tierbestand ausser in Notsituationen nach Umsetzung der Initiative nicht mehr nötig sein.

Zudem gebietet es das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass im Rahmen der Umsetzung der Trinkwasserinitiative auf Gesetzesebene mittels offener Normen oder Ausnahmeklauseln die notwendige Flexibilität geschaffen wird insbesondere für lokale, regionale oder nationale Notsituationen und individuelle Härtefälle.

- 4 Als weitere Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen gilt mit der Trinkwasserinitiative, dass Antibiotika nicht präventiv verabreicht werden. Dies ergibt sich nach Ablauf der achtjährigen Übergangsfrist wohl unmittelbar aus der Verfassung. Zudem sollen diejenigen Betriebe von Direktzahlungen ausgeschlossen werden, deren konkretes Produktionssystem (Haltungsbedingungen, Betriebs- und Herdenmanagement) dazu führt, dass ein wesentlich über der Norm liegender Antibiotikaeinsatz tatsächlich nötig ist.
- 5 Der Fokus der Förderung der landwirtschaftlichen Forschung, Beratung und Ausbildung und der Investitionshilfen des Bundes ist neu spezifisch auf die ökologisch nachhaltige Landwirtschaft zu richten. Der Bund kann daneben weiterhin auch die soziale und ökonomische nachhaltige Landwirtschaft unterstützen.
- 6 Die Initiative enthält schliesslich eine Anweisung an den Gesetzgeber, in den Umsetzungsbestimmungen vorzusehen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe die neuen Bedingungen für den Erhalt von Direktzahlungen (erst) acht Jahre nach Annahme der Initiative zu erfüllen haben.
- 7 In seiner Botschaft ans Parlament legt der Bundesrat die Initiative eng, einseitig nach dem Wortlaut und auch diesen teils nicht umfassend würdigend aus. Gestützt auf sein so erarbeitetes Auslegungsergebnis kommt er zum Schluss, dass die Initiative unverhältnismässige Auswirkungen für die Schweizerische Landwirtschaft und Ernährungssicherheit hätte. Eine solche Auslegung ist fragwürdig, und die aus einer solchen Auslegung gezogene Schlussfolgerung keineswegs zwingend.
- 8 Das Gutachten zeigt, dass die Initiative dem Gesetzgeber bei der Umsetzung einen nicht unbeachtlichen Spielraum lässt. Gerade das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet es, dass die den landwirtschaftlichen Betrieben mit der Trinkwasserinitiative auferlegten Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen – wenn immer möglich – so interpretiert werden, dass sie nicht weiter gehen, als sie für die Erreichung des Initiativzwecks tatsächlich erforderlich sind. Die Auswirkungen der Initiative auf die Schweizerische Landwirtschaft und Ernährungssicherheit haben sich an einer solchen, am Verhältnismässigkeitsprinzip orientierten Auslegung zu messen

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Fragestellung	5
II.	Der Initiativtext	7
III.	Die Hintergründe der Initiative	9
A.	Pestizide	9
B.	Gülle/Nutztierbestand	15
C.	Antibiotikaresistente Bakterien	19
D.	Biodiversität	21
IV.	Die Haltung des Bundesrats	24
A.	Empfehlung zur Ablehnung der Trinkwasserinitiative	24
B.	Agrarpolitik 2022	24
V.	Die Verwirklichung des Verfassungsauftrags durch Auslegung der Verfassung	27
A.	Einleitung	27
B.	Was wird unter «Verfassungsauslegung» verstanden?	27
C.	Wieso ist die Verfassungsauslegung notwendig?	28
VI.	Die Methode der Verfassungsauslegung	29
A.	Auslegung nach dem Wortlaut	29
B.	Auslegung anhand der Systematik	30
C.	Auslegung nach der Entstehungsgeschichte	31
D.	Auslegung nach dem Sinn und Zweck	32
E.	Das Verhältnis der Auslegungsmethoden untereinander	32
F.	Unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen	32
VII.	Rund um Art. 104 BV zu beachtendes Recht	34
A.	Verhältnismässigkeitsprinzip	34
B.	Öffentliches Interesse	35
C.	Entscheidungsregel im Zweifelsfall: Das Vorsorgeprinzip	35
D.	Grundsatz der Nachhaltigkeit	36
E.	Schutz der Gesundheit	37
F.	Recht auf körperliche Unversehrtheit	37
G.	Wirtschaftsfreiheit	37
H.	Eigentumsgarantie	39
I.	Exkurs: Freiheit des Privat- und Familienlebens	40
VIII.	Die Auslegung des Initiativtexts	41
A.	Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV	41
B.	Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV	47
C.	Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV	63
D.	Art. 104 Abs. 3 Bst. g E-BV	68
E.	Art. 104 Abs. 4 E-BV	72
F.	Übergangsbestimmung	75
IX.	Schlussbemerkungen	77

I. Ausgangslage und Fragestellung

- 9 Die eidgenössische Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (nachfolgend die «Trinkwasserinitiative») ist am 28. Februar 2018 mit 113'979 gültigen Unterschriften zustande gekommen.¹ Sie wurde vom Initiativkomitee «Verein sauberes Wasser für alle» lanciert. Die Initiative verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs mehrere Änderungen an Art. 104 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV). Sie verlangt, dass nur noch diejenigen Landwirtschaftsbetriebe mit Direktzahlungen unterstützt werden, die keine Pestizide einsetzen, ohne prophylaktischen Antibiotikaeinsatz in der Tierhaltung auskommen und deren Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann.
- 10 Hintergrund der Initiative sind die heutigen landwirtschaftlichen Produktionsformen. Die Qualität des Trinkwassers und der landwirtschaftliche Einsatz von Pestiziden, Antibiotika, Dünger und Gülle hängen eng zusammen: Das Regenwasser versickert durch die Böden, die die Landwirtschaft bewirtschaftet, und nimmt in den Böden vorhandene Stoffe wie Nitrat, Pestizide und ihre Abbauprodukte sowie Antibiotikarückstände ins Grund- und Trinkwasser mit.²
- 11 Der Bundesrat anerkennt den der Initiative zugrundeliegenden Handlungsbedarf. Er hat am 15. Juni 2018 aber mit Verweis auf die künftige Agrarpolitik 2022 entschieden, die Trinkwasserinitiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.³

«Die Trinkwasserinitiative hätte weitreichende, schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Sie nimmt aber berechtigte Anliegen auf, die bereits mit den heutigen agrarpolitischen Massnahmen angestrebt werden. Der Bundesrat will deshalb die bestehenden Aktivitäten mit einer Massnahmen-Strategie im Rahmen der Agrarpolitik ab 2022 verstärken und ergänzen. Die Strategie soll die Risiken des Hilfsmittleinsatzes in der Landwirtschaft reduzieren, ohne die Produktion zu stark einzuschränken.»

In diesem Sinne beantragte der Bundesrat dem Parlament mit Botschaft vom 14. Dezember 2018, die Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.⁴

Gemäss dem gleichdatierten Entwurf des Bundesbeschlusses ist die Initiative gültig.⁵ Für die Zwecke dieses Gutachtens ist davon auszugehen, dass das Parlament die Gültigkeit der Initiative bestätigen wird.

¹ BBI 2018 1111.

² Verein sauberes Wasser für alle, Initiative, abrufbar unter <https://www.initiative-sauberes-trinkwasser.ch/initiative/>.

³ Der Bundesrat, Bundesrat empfiehlt Ablehnung der «Trinkwasserinitiative» und beschliesst Massnahmen-Strategie, 15. Juni 2018, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71156.html>.

⁴ BBI 2019 1101.

⁵ BBI 2019 1101, S. 1123.

- 12 Das Gutachten soll aufzeigen, welchen Spielraum sich für die Umsetzung der Trinkwasserinitiative auf Gesetzesebene ergibt. Daneben soll es die Hintergründe der Initiative insbesondere aus juristischer Perspektive beleuchten. Unsere Rechtsauffassung stützt sich auf das aktuell geltende schweizerische Recht.
- 13 Letzter Stand der eingearbeiteten Materialien ist der 21. März 2019.

II. Der Initiativtext

Die Bundesverfassung* wird wie folgt geändert:

Art. 104 Abs. 1 Bst. a, Art. 3 Bst. a, e und g sowie Art. 4

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 *mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser;*
- 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, *der die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, umfasst.*
- 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 und Investitionshilfen leisten, *sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird.*
- f. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- g. *Er schliesst Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen aus, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.*

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein, *überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung.*

Art. 197 Ziff. 12**

12. Übergangsbestimmung zu Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

Nach Annahme von Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4 durch Volk und Stände gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren.

*SR 101

**Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

- 14 Mit der Initiative soll, unter Beachtung einer Übergangsfrist von acht Jahren,
- nicht nur eine «sichere Versorgung der Bevölkerung», sondern neu eine sichere Versorgung «mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser» erfolgen (Abs. 1 Bst. a);
 - der ökologische Leistungsnachweis, an welchen die Ausrichtung der Direktzahlungen geknüpft ist, die «Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann» enthalten (Abs. 3 Bst. a);
 - die Förderung der landwirtschaftlichen Forschung, Beratung und Ausbildung wie auch Investitionshilfen nur dann möglich sein, wenn damit «die Landwirtschaft in Hinblick auf die Buchstaben a und g [von Abs. 3] sowie auf Absatz 1 unterstützt wird» (Abs. 3 Bst. e);
 - ein Ausschluss von Direktzahlungen erfolgen, wenn Landwirtschaftsbetriebe in der Tierhaltung prophylaktisch Antibiotika einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht (Abs. 3 Bst. g); und
 - der Vollzug der Vorschriften und die erzielten Wirkungen überwacht und die Bevölkerung regelmässig informiert werden (Abs. 4).

III. Die Hintergründe der Initiative

- 15 Die Initiative möchte im Wesentlichen vier Problembereiche angehen, die im Folgenden genauer und insbesondere aus rechtlicher Sicht analysiert werden. Es sind dies die Bereiche Pestizide, Gülle/Nutztierbestand, Antibiotika und Biodiversität.

A. Pestizide

- 16 Der Begriff «Pestizide» wird im Rahmen der Auslegung des Initiativtexts im Einzelnen erörtert (hinten Ziff. III.A). Hier, für die Hintergründe der Initiative, richten wir uns nach den zitierten Quellen. Die Initiantinnen und Initianten sprechen von «Pestiziden», die Behörden und gesetzlichen Grundlagen grundsätzlich von «Pflanzenschutzmitteln».

1. Anliegen der Initiantinnen und Initianten

- 17 Die Initiantinnen und Initianten monieren, dass in der Schweiz vergleichsweise hohe Mengen an Pestiziden eingesetzt werden, mit gravierenden Folgen für die Wasserqualität, den Boden und die Biodiversität.⁶ Die Bemühungen des Bundesrates, den Pestizideinsatz zu reduzieren, führen gemäss den Initiantinnen und Initianten nicht zu den gewünschten Ergebnissen.⁷

- 18 Die Gefährlichkeit und Unberechenbarkeit von Pestiziden sei nicht zuletzt dadurch ersichtlich, dass in der Schweiz zwischen dem 1. Januar 2005 und 1. Januar 2019 146 einst bewilligte Wirkstoffe für Pflanzenschutzmittel vom Markt genommen wurden,⁸ wobei bei einem Teil davon Gesundheits- und Umweltschäden aufgetreten seien.⁹

2. Vermarktete Menge Pflanzenschutzmittel

- 19 Die vermarktete Menge Pflanzenschutzmittel pro Jahr liegt seit 2008 bei über 2'000 Tonnen pro Jahr.¹⁰ Schwefel, Paraffinöl, Glyphosat und Folpet sind die Spitzenreiter. Bei Herbiziden, insbesondere bei Glyphosat, wird ein deutlicher Rückgang der vermarkteten Menge beobachtet; nicht zuletzt wird hier vermehrt auf mechanische Unkrautbekämpfung gesetzt.¹¹
- 20 Von den zehn meistverkauften Wirkstoffen können Kupfer (als Oxychlorid), Paraffinöl, Rapsöl und Schwefel sowohl im biologischen Landbau als auch in der konventionellen Landwirtschaft eingesetzt werden.¹² Auch im biologischen Landbau können damit in nicht unwesentlicher Weise Pflanzenschutzmittel verwendet werden. (Nur) hinsichtlich

⁶ Sauberes Wasser für alle, Argumentarium, Dezember 2018, abrufbar unter https://www.initiative-sauberes-trinkwasser.ch/wp-content/uploads/2019/01/Argumentarium_de.pdf, S. 3.

⁷ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 3.

⁸ BLW, Zurückgezogene Wirkstoffe aus Anhang 1 der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 12. Mai 2010 (PSMV), 1. Januar 2019, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/pflanzenschutz/pflanzenschutzmittel/zugelassene-pflanzenschutzmittel.html>.

⁹ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 3.

¹⁰ BLW, Verkaufsmengen der Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe, 25. Januar 2019, abrufbar unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55525.pdf>.

¹¹ BLW, Verkaufsstatistik von Pflanzenschutzmitteln in der Schweiz, 4. Februar 2019, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/services/medienmitteilungen.msg-id-73847.html>.

¹² Ibid.

des konventionellen Landbaus vervollständigen Glyphosat (Herbizid), Folpet (Fungizid, Weinbau), Mancozeb (Fungizid, Kartoffeln), Chlorothalonil (Fungizid, Getreide und Gemüse), Captan (Fungizid, Obstbau) und Metamitron (Herbizid, Zuckerrüben) die Gruppe der 10 schweizweit meistverkauften Wirkstoffe.¹³

3. Pflanzenschutzmittel im Trinkwasser aus wissenschaftlicher und gewässerschutzrechtlicher Sicht

- 21 Pflanzenschutzmittel gelangen ungefiltert in den Boden und versickern mit dem Regen ins Grundwasser. Aus dem Grundwasser stammen 80 % des Trinkwassers, weshalb die Risiken für das Grundwasser eng mit denjenigen für das Trinkwasser zusammenhängen.¹⁴ Es dauert lange bis Fremdstoffe tatsächlich ins Grundwasser gelangen. Sind langlebige Fremdstoffe aber einmal in erhöhten Konzentrationen im Grundwasser vorhanden, kann es trotz umfassenden Gegenmassnahmen Jahre bis Jahrzehnte dauern bis sie im Grundwasser nicht mehr präsent sind.¹⁵
- 22 Die gesetzlich erlaubte Konzentration von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen in Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist, beträgt 0,1 µg/l je Einzelstoff (Anhang 2 Ziff. 22 Nr. 11 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV]). Dieser Grenzwert wird regelmässig überschritten.¹⁶ Im Jahr 2013 – jüngere Zahlen scheinen nicht zu existieren – überschritt die Konzentration von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen an 2 % der NAQUA-Messstellen den Anforderungswert der GSchV.¹⁷
- 23 Für *Abbauprodukte* von Pflanzenschutzmitteln ist in der GSchV kein Grenzwert festgelegt und soll auch anlässlich der geplanten Revision keiner festgelegt werden. Im Grundwasser wurden 2013 Abbauprodukte an 21 % der Messstellen in Konzentrationen von mehr als 0,1 µg/l nachgewiesen.¹⁸

¹³ Ibid.

¹⁴ Der Bundesrat, Aktionsplan zur Risikoreduktion und nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, 6. September 2017 (nachfolgend: «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel»), S. 13 und 17.

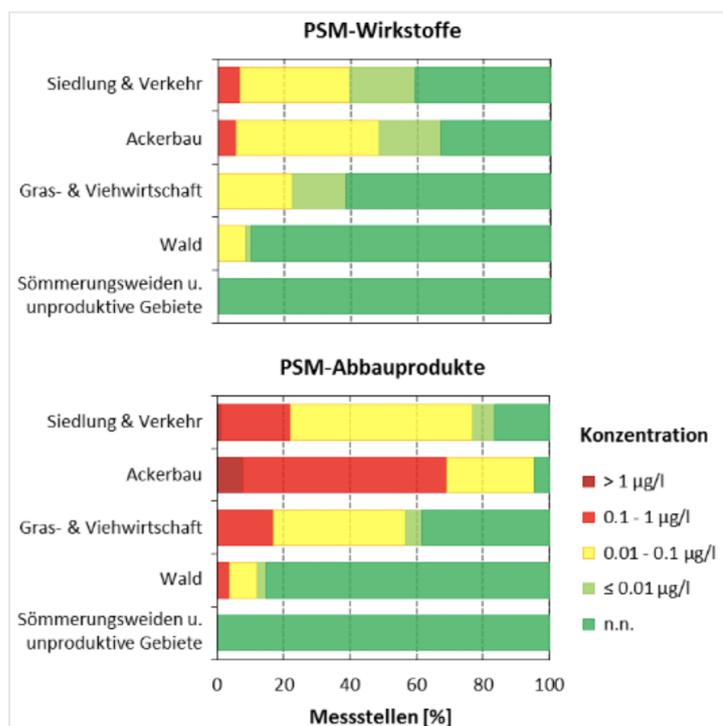
¹⁵ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 17.

¹⁶ BAFU, Pflanzenschutzmittel im Grundwasser, letzte Änderung 29. August 2018, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html>.

¹⁷ BAFU (Fn. 16); von dieser Zahl geht denn auch der Bundesrat im «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14) aus, vgl. S. 17.

¹⁸ BAFU (Fn. 16).

- 24 Die Belastung des Grundwassers mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln ist im Landwirtschaftsgebiet deutlich am grössten. 2013 wurden dort an 70 % der Messstellen Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe *und vor allem von der GSchV nicht erfasste Pflanzenschutzmittel-Abbauprodukte* in Konzentrationen von mehr als 0,1 µg/l im Grundwasser nachgewiesen:



Quelle: BAFU (Fn. 16).

- 25 Deutlich am häufigsten wurden die Abbauprodukte Desphenyl-Chloridazon und Methyl-Desphenyl-Chloridazon in Konzentrationen von mehr als 0.1 µg/l im Grundwasser nachgewiesen. Sie sind Abbauprodukte des Pflanzenschutzmittels Chloridazon.¹⁹ Für Chloridazon soll im Oberflächengewässer neu ein *erhöhter* Grenzwert von 190 µg/l resp. 10 µg/l (chronisch) gelten, was heisst, dass die Anforderungen an den Gewässerschutz gelockert werden.²⁰ Es ist davon auszugehen, dass diese Änderung zu mehr Abbauprodukten im Grundwasser führen würde.
- 26 Ebenfalls häufig wurden Atrazin und dessen Abbauprodukt Desethyl-Atrazin, 2,6-Dichlorbenzamid (Abbauprodukt von Dichlobenil) und Metolachlor-ESA (Abbauprodukt von Metolachlor) in Konzentrationen über dem Grenzwert nachgewiesen.²¹ Auch der

¹⁹ BAFU (Fn. 16).

²⁰ Verordnung des UVEK über die Änderung von Anhang 2 Ziffer 11 Absatz 3 der GSchV, Entwurf vom 24. November 2017, Nr. 3.

²¹ BAFU, Nationale Grundwasserbeobachtung NAQUA, Pflanzenschutzmittel PSM und PSM-Abbauprodukte im Grundwasser, 2013, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/pflanzenschutzmittel-im-grundwasser.html>.

Grenzwert von S-Metolachlor soll mit der Revision erhöht werden, auf 3,3 µg/l bzw. 0,69 µg/l (chronisch).²²

4. Einschränkung von Pflanzenschutzmitteln in der Nähe von Trinkwasserfassungen aufgrund der Chemikaliengesetzgebung

- 27 Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist in räumlicher Hinsicht in der Zone S1 von Grundwasserschutzzonen untersagt (Anhang 2.5 Ziff. 1.1 Abs. 1 Bst. f der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 [ChemRRV]).
- 28 Für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in den Zuströmbereichen zu Trinkwasserfassungen legen die Kantone weitere Einschränkungen fest, soweit dies zum Schutz der Gewässer erforderlich ist. Insbesondere müssen die Kantone die Verwendung eines Pflanzenschutzmittels im unterirdischen Zuströmbereich einschränken, wenn dieses in einer Trinkwasserfassung festgestellt wird und die Anforderungen an genutztes oder zur Nutzung vorgesehenes Grundwasser wiederholt nicht erfüllt werden (Anhang 2.5 Ziff. 1.1 Abs. 4 ChemRRV).

5. Pflanzenschutzmittel im heutigen Landwirtschaftsrecht

a) Konventionelle Landwirtschaft

- 29 Seit 1. Januar 2018 können im Obstbau, im Rebbau und im Zuckerrübenbau²³ sog. Ressourceneffizienzbeiträge für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln beantragt und gewährt werden (Art. 2 Bst. f Ziff. 6, Art. 82 d und 82 e Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 [DZV]). Eine Abgeltung erfolgt, weil die mechanische Unkrautbekämpfung zeitintensiver sei²⁴ und diese zusätzliche Zeit abgegolten werden soll.
- 30 Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotenzial wie auch von Chloridazon ist auf Flächen, für welche Ressourceneffizienzbeiträge gewährt werden, ausgeschlossen (Art. 82 e Abs. 1 DZV).

b) Biologische Landwirtschaft

- 31 Pflanzenschutzmittel dürfen in der biologischen Landwirtschaft nur verwendet werden, wenn eine «unmittelbare Bedrohung für die Kulturen» besteht (Art. 11 Abs. 3 Bio-

²² Verordnung des UVEK (Fn. 20).

²³ «Der Rebbau ist eine Pflanzenschutzmittel-intensive Kultur, bei welcher ein beträchtliches Reduktionspotenzial beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln besteht. Im Zuckerrübenanbau wird die Chance gesehen, mit einer schonenden Produktionsform eine Qualitätsstrategie für Schweizer Zucker zu verfolgen, womit sich dieser von Importprodukten deutlich abheben könnte. Damit soll eine Win-Win-Situation zwischen schonendem Ressourceneinsatz und Wettbewerbsfähigkeit entstehen. Für den Reb- und Zuckerrübenanbau wird je ein Punktesystem mit Wahlmöglichkeiten für die Betriebe vorgeschlagen. Die Beiträge sind jedoch auf vier Jahre (Ende 2021) begrenzt, sodass diese bei Bedarf der Agrarpolitik 22+ angepasst werden können. Für die weiteren Kulturen und Produktionsbereiche sollen in den kommenden Jahren Massnahmen vorgeschlagen werden, damit die Ziele des Aktionsplans Pflanzenschutzmittel erreicht werden können», vgl. BLW, Vernehmlassung Landwirtschaftliches Verordnungspaket 2017, 6. Februar 2017, S. 35.

²⁴ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 24.

Verordnung vom 22. September 1997 [Bio-Verordnung]). Schädlinge, Krankheiten und Beikräuter müssen in erster Linie durch eine «ganzheitliche Anwendung verschiedener Massnahmen» reguliert werden (Art. 11 Abs. 1 Bio-Verordnung).

- 32 Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt die zulässigen Pflanzenschutzmittel sowie ihre Verwendung fest (Art. 11 Abs. 2 Bio-Verordnung), was es in Anhang 1 der Verordnung des WBF über die biologische Landwirtschaft getan hat. Chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel dürfen nicht verwendet werden.

6. Ausblick

a) Revision der Gewässerschutzverordnung

- 33 Der derzeitige Anforderungswert an Pflanzenschutzmittel von 0,1 µg/l je Einzelstoff für *Oberflächengewässer* (Anhang 2 Ziff. 11 Abs. 3 GSchV) soll für die einzelnen Pflanzenschutzmittel differenziert – teils erhöht, teils verringert – werden.²⁵ Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung werden derzeit vom BAFU ausgewertet; der überarbeitete Entwurf wird schliesslich der Ämterkonsultation zugeführt.²⁶ Die Initiantinnen und Initianten beanstanden insbesondere die signifikante Erhöhung des Glyphosat-Grenzwertes.²⁷ Der Bundesrat betont in seiner Studie über die Auswirkungen von Glyphosat in der Schweiz vom Mai 2018 (die nichts über Grund- und Trinkwasser sagt), dass Glyphosat in der Ernährung aufgrund vernachlässigbarer Rückstandsmengen kein Gesundheitsrisiko darstelle.²⁸
- 34 Keine Änderung wird gemäss dem Entwurf der Revision der Gewässerschutzverordnung die gesetzlich erlaubte Konzentration von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen in *Grundwasser, das als Trinkwasser genutzt wird oder dafür vorgesehen ist*, von 0,1 µg/l je Einzelstoff (Anhang 2 Ziff. 22 Nr. 11 GSchV) erfahren.

b) «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel»

- 35 Am 6. September 2017 hat der Bundesrat seinen «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» verabschiedet.²⁹ Der Aktionsplan soll zu einer Verringerung der Abhängigkeit der Schweizer Landwirtschaft von chemischen Pflanzenschutzmitteln beitragen und den nachhaltigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln mit minimalen nachteiligen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und Umwelt fördern. Durch den Verzicht auf Behandlungen soll es zu Kosteneinsparungen in der Landwirtschaft und zur Reduktion des Risikos der Resistenzbildung bei Schadenorganismen kommen. Dies und die Verringerung der Umweltauswirkungen von Pestiziden sollen zu einer

²⁵ Vgl. Verordnung des UVEK (Fn. 20).

²⁶ BAFU, Revision der Gewässerschutzverordnung – Fragen und Antworten, letzte Änderung 18. Februar 2019, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/revision-der-gewaesserschutzverordnung.html>.

²⁷ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 3.

²⁸ Der Bundesrat, Studie über die Auswirkungen von Glyphosat in der Schweiz, 9. Mai 2018, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70705.html>.

²⁹ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14).

Verminderung der bisher von der Allgemeinheit getragenen, externen Kosten führen. Der Aktionsplan soll auch dazu beitragen, die Biodiversitätsstrategie und den Nationalen Massnahmenplan Bienengesundheit zu unterstützen und dem Artenschwund insbesondere in Gewässern zu begegnen.³⁰

- 36 Ein Leitziel des «Aktionsplans Pflanzenschutzmittel» ist es, die *heutigen Risiken von Pflanzenschutzmitteln zu halbieren*.³¹ Dies soll durch eine Verminderung und Einschränkung der Anwendungen sowie durch eine Reduktion der Emissionen erfolgen.³² Im Sinne eines Zwischenziels bis 2027 gegenüber der Periode 2012–2015
- soll die Anwendung von «Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotential»³³ um 30 % und
 - sollen die Emissionen der verbleibenden Pflanzenschutzmittel um 25 % reduziert werden.³⁴

Den Initiantinnen und Initianten gehen diese Zielsetzungen des Bundes zu wenig weit.

- 37 Spezifisch in Bezug auf den Gewässerschutz gilt als Leitziel die Einhaltung der Gewässerschutzgesetzgebung: «Ober- und unterirdische Gewässer sind vor nachteiligen Einwirkungen geschützt. Die Anforderungen an die Wasserqualität, ausgedrückt durch die numerischen Anforderungen von Anhang 2 GSchV, werden eingehalten.» Bis 2027 sollen im Sinne von Zwischenzielen
- der Anteil des Fliessgewässernetzes, welcher Überschreitungen der Wasserqualitätsgrenzwerte aufweist, halbiert werden;
 - das Risikopotenzial für aquatische Organismen um 50 % gegenüber dem Mittelwert 2012–2015 reduziert werden;
 - zur Verbesserung der Trinkwasserqualität die Belastung des genutzten Grundwassers mit Pflanzenschutzmittel-Abbauprodukten gegenüber 2017 «deutlich abnehmen».³⁵

Als problematisch erachten die Initiantinnen und Initianten hier insbesondere die geplanten Lockerungen an den im Anhang 2 GSchV definierten numerischen Anforderungen (Rz. 33).

- 38 Für den Bereich Grundwasser stellt die allgemeine Reduktion der Anwendungen – neben dem konsequenten Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen – gemäss dem Bundesrat die wichtigste Massnahme zur Reduktion der Risiken und Belastungen dar.³⁶

³⁰ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 10.

³¹ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 20.

³² Als Emissionen werden diejenigen PSM-Mengen betrachtet, die aufgrund von Verflüchtigung, Abdrift, Auswaschung, Abschwemmung usw. bei der Verwendung der PSM (Zubereitung, Anwendung, Reinigung der Geräte, Entsorgung von Resten) nicht auf die Behandlungsfläche gelangen oder aus der Behandlungsfläche ausgetragen werden; «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 20 und Fussnote 6.

³³ Definiert im Anhang 9.1 des «Aktionsplans Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14).

³⁴ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 20.

³⁵ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 22.

7. Fazit

39 Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Existierendes Gewässerschutzrecht wird ungenügend oder gar nicht vollzogen.
- Existierendes Gewässerschutzrecht ist insbesondere insofern ungenügend, als Abbauprodukte von Pflanzenschutzmitteln nicht reguliert werden, obwohl sie in Gewässern deutlich häufiger auftreten als Pflanzenschutzmittel.
- Ressourceneffizienzbeiträge (d.h. Direktzahlungen) für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln sind in ihrer Wirkung beschränkt, da sie nur im Obstbau, im Rebbau und im Zuckerrübenbau gewährt werden. Zudem beteiligt sich bis heute nur ein verhältnismässig geringer Anteil der Produzenten.³⁷
- Die Pestizid-Problematik wird mit der geplanten Revision der GSchV wie auch mit dem «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» nicht gelöst, aber mit Letzterem, falls die Ziele erreicht werden, gelindert.
- Die Forderungen der Initiantinnen und Initianten gehen klar über den «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» hinaus.

B. Gülle/Nutztierbestand

1. Anliegen der Initiantinnen und Initianten

40 Die Haltung der Schweizer Nutztierbestände ist nur durch enorme Futtermittelmengen, welche die Schweizer Landwirtschaft aus dem Ausland importiert, möglich. Seit 1996 ist die Einfuhr von Futtermitteln von 263'000 Tonnen auf über 1.1 Millionen Tonnen gestiegen.³⁸ Für die Initiantinnen und Initianten sind die Schweizer Nutztierbestände im Verhältnis zum Boden damit deutlich überhöht.³⁹ Im benachbarten Ausland ist die Tierdichte deutlich niedriger: Während die Schweiz durchschnittlich 1,7 Grossvieheinheiten pro Hektare aufweist, sind es im benachbarten Ausland zwischen rund 0,8 und 1 Grossvieheinheiten pro Hektare.⁴⁰

41 Die nicht dem Boden angepassten Nutztierbestände führen zu überschüssigen Mengen an Hofdüngern (Gülle, Mist) und zu hohen Ammoniakemissionen. Hofdüngerüberschüsse sind, so die Initiantinnen und Initianten, problematisch, da mit diesen zahlreiche unerwünschte Stoffe wie Antibiotika, Phosphate und andere kritische Stoffe in die Böden und Gewässer und damit in das Trinkwasser gelangen.⁴¹

³⁶ «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14), S. 24.

³⁷ Vgl. BLW, Agrarbericht 2018, Übersicht Direktzahlungen, S. 48, abrufbar unter <https://www.agrarbericht.ch/de/service/dokumentation/publikationen>.

³⁸ SRF ECO, Mythos Ernährungssicherheit, 30. Januar 2017, abrufbar unter <https://www.srf.ch/play/tv/eco/video/mythos-ernaehrungssicherheit?id=1bb15628-76f2-422f-a0a5-c14abf4ad9fc&station=69e8ac16-4327-4af4-b873-fd5cd6e895a7>.

³⁹ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 4.

⁴⁰ BLW, Faktenblatt zur Ernährungssicherheit, Produktionsintensität und -potential, Februar 2016.

⁴¹ Ibid.

Die Ammoniakemissionen, bei denen die Schweiz eine Spitzenposition einnimmt,⁴² stellen für die Initiantinnen und Initianten eines der gravierendsten Umweltprobleme in der Schweiz dar. Die «critical loads» werden im Landwirtschaftsgebiet regelmässig überschritten.⁴³

2. Die Auswirkung von Gülle auf das Trinkwasser aus wissenschaftlicher und gewässerschutzrechtlicher Sicht

a) Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft

42 Rund 95 % der gesamtschweizerischen Ammoniakemissionen stammen aus der Landwirtschaft, 90 % aus der Tierhaltung (v.a. Rindvieh).⁴⁴ Der Eintrag von Ammoniak (und dem Umwandlungsprodukt Ammonium) versauert Böden und Gewässer,⁴⁵ so dass die Filterwirkung des Bodens beeinträchtigt wird, was auch Auswirkungen auf das Trinkwasser hat. Zudem führen die hohen Ammoniaklasten zu einer wesentlichen Verarmung der Biodiversität insbesondere in Wäldern, Naturschutzgebieten und anderen artenreichen Flächen mit empfindlichen Lebensräumen. Nicht zuletzt wirkt sich Ammoniak negativ auf die menschliche Gesundheit aus, wenn es in die Umwelt gelangt: Ammoniak trägt zur Bildung von Feinstaub bei, welcher Erkrankungen der Atemwege verursachen kann.⁴⁶

43 Für Ammonium im Fliess- und Trinkwasser bestehen gesetzliche Grenzwerte.⁴⁷

b) Nitrat im Grund- und Trinkwasser

44 Ammoniakemissionen der Landwirtschaft verursachen rund zwei Drittel der Stickstoffeinträge in empfindliche Ökosysteme.⁴⁸ Ammoniak und Ammonium sind auch an der Stickstoffübersorgung von naturnahen Böden wesentlich beteiligt, wobei

⁴² Vgl. SRF, Hohe Tierdichte, Ammoniak-Emissionen belasten Umwelt massiv, 19. Juni 2018, abrufbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/behoerden-schuetzen-bauern-hohe-tierdichte-ammoniak-emissionen-belasten-umwelt-massiv>.

⁴³ Eidgenössische Kommission für Lufthygiene EKL, Ammoniak-Immissionen und Stickstoffeinträge, Bern 2014, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/38297.pdf>, S. 28.

⁴⁴ BAFU, Landwirtschaft als Luftschadstoffquelle, letzte Änderung 4. März 2019, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/luft/fachinformationen/luftschadstoffquellen/landwirtschaft-als-luftschadstoffquelle.html>.

⁴⁵ Bayerisches Landesamt für Umwelt, Ammoniak und Ammonium, August 2013, abrufbar unter https://www.lfu.bayern.de/buerger/doc/uw_6_ammoniak_ammonium.pdf, S. 4.

⁴⁶ ZUNDEL, Agrarbericht 2016, Ammoniakemissionen, abrufbar unter <http://agrarbericht-2016.cmsbox.com/de/umwelt/stickstoff/ammoniakemissionen>.

⁴⁷ Anhang 2 Ziff. 12 Abs. 5 Nr. 3 und Ziff. 22 Abs. 2 Nr. 2 GSchV, Anhang 3 Ziff. 2 Nr. 5 GSchV, Anhang 4 der Fremd- und Inhaltsstoffverordnung vom 26. Juni 1995 (FIV) und Anhang 2 der Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen vom 16. Dezember 2016 (TBDV).

⁴⁸ BAFU, Stickstoffhaltige Luftschadstoffe beeinträchtigen auch die Biodiversität, letzte Änderung 8. Februar 2019, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/luft/fachinformationen/luftqualitaet-in-der-schweiz/stickstoffhaltige-luftschadstoffe-beeintraechtigen-auch-die-biod.html>.

solch nährstoffreiche Böden zu einer Verlagerung von Nitrat ins Grundwasser führen.⁴⁹ Nitrat im Trinkwasser zeitigt negative gesundheitliche Wirkungen: Es kann – in Form von Nitrit – den roten Blutfarbstoff Hämoglobin bei der Übertragung von Sauerstoff hemmen.⁵⁰

- 45 Gewässer, die der Trinkwassernutzung dienen, dürfen maximal 5,6 mg/l Stickstoff (entspricht 25 mg/l Nitrat) enthalten (Anhang 2 Ziff. 11 Nr. 1 GSchV). Deutlich erhöhte Konzentrationen treten nach Messungen im Jahr 2013 landesweit an mehr als 15 % der Messstellen auf. In überwiegend ackerbaulich genutzten Gebieten liegen die Konzentrationen an 60 % der Messstellen über diesem Wert. An 3 % der Messstellen wurde gar der lebensmittelrechtliche Toleranzwert von 40 mg/l (Anhang 4 FIV) überschritten.⁵¹ Hauptverantwortlich für erhöhte Nitrat-Konzentrationen im Grundwasser ist die intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung (Düngemittel, Bodenbearbeitung).⁵²

c) Phosphate aus der Landwirtschaft

- 46 Messungen von Phosphat zeigten an rund 30 % der Messstellen erhöhte Werte. Dies namentlich dort, wo die Verdünnung des gereinigten Abwassers zu gering ist und wo diffuse Einträge (insbesondere aus der Landwirtschaft) zu hoch sind.⁵³ Betreffend die Gewässerqualität existiert kein Phosphat-Grenzwert.

3. Nutztierbestand aus Sicht des Landwirtschafts- und Gewässerschutzrechts

a) Konventionelle Landwirtschaft

- 47 Der Bundesrat kann in der Viehwirtschaft für die einzelnen Nutztierarten Höchstbestände je Betrieb festsetzen (Art. 46 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG]). Dies hat er mit der Verordnung über Höchstbestände in der Fleisch- und Eierproduktion vom 23. Oktober 2013 getan. Wird der Höchsttierbestand überschritten, muss eine Abgabe geleistet werden, die so hoch ist, dass die Haltung überzähliger Tiere unwirtschaftlich ist (Art. 47 Abs. 2 LwG). Betreffend die Milchproduktion existiert derzeit keine analoge Regelung.
- 48 Es wird ein Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (d.h. Direktzahlungen, Art. 70 ff. DZV) gewährt. Gemäss einer neueren Evaluation wirkt sich

⁴⁹ Bayerisches Landesamt für Umwelt (Fn. 45), S. 5.

⁵⁰ Bayerisches Landesamt für Umwelt (Fn. 45), S. 6.

⁵¹ Vgl. BAFU, Nitrat im Grundwasser, letzte Änderung 29. August 2018, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/nitrat-im-grundwasser.html>.

⁵² Ibid.

⁵³ KUNZ/SCHINDLER/WILDHABER/DIETZE, Zustand der Schweizer Fliessgewässer, Ergebnisse der Nationalen Beobachtung Oberflächengewässerqualität (NAWA) 2011–2014, BAFU, Bern 2016, Umwelt-Zustand Nr. 1620: 87, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/publikationen-studien/publikationen-wasser/zustand-schweizer-fliessgewaesser.html>, S. 9.

der Beitrag allerdings nicht signifikant auf die Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse aus.⁵⁴

- 49 Der ökologische Leistungsnachweis setzt eine «ausgeglichene Düngerbilanz» voraus (Art. 70a Abs. 2 Bst. b LwG). Die Nährstoffkreisläufe sind dazu «möglichst zu schliessen» (Art. 13 DZV). Diese Anforderungen können auch mittels Weitergabe des Hofdüngers an andere Betriebe über das Programm HODUFLU erfüllt werden.⁵⁵
- 50 Auch gemäss Art. 14 Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG) ist auf jedem Betrieb mit Nutztierhaltung eine «ausgeglichene Düngerbilanz» anzustreben. Auf 1 ha Nutzfläche darf dabei der Dünger von höchstens drei Düngergrossvieheinheiten (DGVE) ausgebracht werden (Art. 14 Abs. 4 GSchG), eine Regelung, die sich auf den zulässigen Nutztierbestand auswirken kann. Es gibt aber drei Spezialfälle. Insbesondere kann ein Teil des im Betrieb anfallenden Hofdüngers ausserhalb des ortsüblichen Bewirtschaftungsbereichs verwertet werden; in diesem Fall dürfen nur so viele Nutztiere gehalten werden, dass mindestens die Hälfte des im Betrieb anfallenden Hofdüngers auf der eigenen oder gepachteten Nutzfläche verwertet werden kann (Art. 14 Abs. 4 GSchG).

b) Biologische Landwirtschaft

- 51 Die Zahl der Nutztiere ist in der biologischen Landwirtschaft an die für das Verwenden der Hofdünger «geeignete eigene oder gepachtete landwirtschaftliche Nutzfläche» anzupassen (Art. 3 Bst. e Bio-Verordnung). Die Menge ausgebrachter Nährstoffe pro Hektar (eigene und fremde Hofdünger, zugekaufte Dünger) darf bei besten Bedingungen im Talgebiet höchstens 2,5 Düngergrossvieheinheiten (DGVE) entsprechen. Sie ist nach Bodenbelastbarkeit, Höhenlage und topographischen Verhältnissen abzustufen. Liegen die kantonal festgelegten Grenzwerte gemäss Gewässerschutzgesetzgebung tiefer, so gelten diese (Art. 12 Abs. 4 Bio-Verordnung).
- 52 Der Zukauf von Futtermitteln ist im biologischen Landbau zulässig, sofern er aus biologischem Landbau und «wenn möglich» aus der gleichen Region stammt (Art. 16a Abs. 4 Bio-Verordnung).

4. Fazit

- 53 Eine umfassende Reduktion der Gewässerbeeinträchtigungen durch Nitrateinträge aus diffusen Quellen und durch Phosphoreinträge kann wohl letztlich nur durch eine Reduktion der Nährstoffüberschüsse erreicht werden.⁵⁶ Die Trinkwasserinitiative

⁵⁴ Agroscope, Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion, Agroscope Science, Nr. 54 / 2017, abrufbar unter https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/publikationen/suchen/agroscope-science/_jcr_content/par/externalcontent.external.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9pcmEuYWdyb3Njb3BlMmNoL2RILUNIL0VpbnpIbH/B1Ymxpa2F0aW9uL0Rvd25sb2FkP2VpbnpIbHB1Ymxpa2F0aW9u/SWQ9MzgxMTc=.pdf, S. 62.

⁵⁵ Vgl. hierzu BLW, HODUFLU, letzte Änderung 11. Januar 2019, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/datenmanagement/agate/hoduflu.html>.

⁵⁶ KUNZ/SCHINDLER/WILDHABER/DIETZEL (Fn. 53), S. 78.

möchte dies mit einer Reduktion des Tierbestandes bis auf ein Niveau, das weitgehend der eigenen Futtergrundlage entspricht (regional geschlossene Kreisläufe), erreichen.

- 54 Obwohl es in der Landwirtschafts- und Gewässerschutzgesetzgebung Bestimmungen gibt, die die Nutztierbestände eingrenzen, kommt es regelmässig zu Grenzwertüberschreitungen auch im Grund- und Trinkwasser. Bestehendes Recht und/oder der Vollzug des bestehenden Rechts sind damit ungenügend.

C. Antibiotikaresistente Bakterien

1. Anliegen der Initiantinnen und Initianten

- 55 Die Initiantinnen und Initianten kritisieren die in der Fleisch- und Milchproduktion prophylaktisch eingesetzten hohen Mengen an Antibiotika. Antibiotikarückstände würden via Gülle und Mist auf die Felder und von dort in den Wasserkreislauf gelangen. Nicht zuletzt hätten sich durch den übermässigen Einsatz von Antibiotika antibiotikaresistente Bakterien gebildet, die von der Eidgenössischen Fachkommission für biologische Sicherheit bereits 2014 zur «grössten Bedrohung für die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz» erklärt worden seien.⁵⁷
- 56 Die Erkrankungshäufigkeit der Tiere hänge dabei in hohem Mass von den Haltungsbedingungen, aber auch dem Betriebsmanagement, insbesondere dem Herdenmanagement in Bezug auf Zukäufe, Transporte und Fütterung ab.⁵⁸ Der Einsatz von Antibiotika bei Tieren ist nach den Initiantinnen und Initianten nicht zu rechtfertigen, wenn er das Ziel hat, Mängel bei Haltungssystemen oder Managementfehler zu korrigieren.⁵⁹

2. Antibiotikarückstände in Gewässern aus wissenschaftlicher und rechtlicher Sicht

- 57 Rund 100 Messstellen der nationalen Grundwasserbeobachtung NAQUA wurden 2004 und 2005 im Rahmen von Pilotstudien auf Rückstände von Human- und Veterinärarzneimitteln untersucht. Von den im Grundwasser nachgewiesenen Arzneimittelrückständen betrafen mehr als die Hälfte Antibiotika. Die vier am häufigsten nachgewiesenen Wirkstoffe stammen aus der Humanmedizin, welche vorwiegend über Kläranlagen in die Gewässer gelangen. Aus dem Bereich der Veterinärmedizin (diffuse

⁵⁷ Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit, Antibiotikaresistenzen: Grösste Bedrohung für Gesundheit in der Schweiz, 15. Dezember 2014, abrufbar unter https://www.initiative-sauberes-trinkwasser.ch/wp-content/uploads/2016/11/MM_EFBS_Antibiotikaresistenzen_D_15.12.2014.pdf.

⁵⁸ Vgl. Europäische Lebensmittelbehörde EFSA, Tierschutz, abrufbar unter <http://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/animal-welfare>.

⁵⁹ Gesellschaft Schweizer Tierärztinnen und Tierärzte, Antibiotikaresistenz, Schweizer Archiv für Tierheilkunde, Juni 2016, abrufbar unter https://www.gstsvs.ch/de/sat/archiv/2016/062016/sondernummer-antibiotikaresistenz/star.html?tx_igiplogin_pi2%5Bipauthfail%5D=1.

Einträge) wurden Wirkstoffe der Antibiotika Sulfadiazin, Sulfamethazin und Sulfathiazol im Grundwasser nachgewiesen.⁶⁰

- 58 Von den in der Nutztierhaltung eingesetzten Antibiotika sind die Sulfonamide (zu dieser Gruppe gehören sämtliche obgenannten Antibiotika) unter Berücksichtigung von Verbrauch und Stoffeigenschaften die für die Gewässer potenziell kritischsten Stoffe.⁶¹ Gemäss dem BAFU geben einzelne Messungen in Fliessgewässern und detaillierte Feldstudien Hinweise, dass diese Stoffe nur in Kleinstgewässern in Regionen mit hohem Einsatz von Antibiotika in ökotoxikologisch bedenklichen Konzentrationen auftreten.⁶²
- 59 In der Gewässerschutzgesetzgebung finden sich noch keine numerischen Anforderungen an Sulfonamide (vgl. aber unten, Ausblick, Rz. 63).

3. Antibiotikaabgabe aus rechtlicher Sicht

a) Konventionelle Landwirtschaft

- 60 Mit der Teilrevision vom 1. April 2016 der Tierarzneimittelverordnung vom 18. August 2004 (TAMV) wurde die *prophylaktische Abgabe* von Antibiotika *reguliert*, aber nicht verboten (vgl. insbesondere Art. 11 Abs. 2 TAMV).
- 61 Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) erstellt eine Tierarzneimittel-Verbrauchsstatistik zur Überwachung der Antibiotikaresistenzsituation (Art. 36 Abs. 1 TAMV).

b) Biologische Landwirtschaft

- 62 In der biologischen Landwirtschaft ist die präventive Verabreichung von Antibiotika demgegenüber nicht zulässig (vgl. Art. 16d/Abs. 3 Bst. d Bio-Verordnung).

4. Ausblick

- 63 Mit der Revision der GSchV soll für Oberflächengewässer ein Sulfamethazin-Grenzwert von 30 µg/l und ein Sulfamethoxazol-Grenzwert von 2,7 µg/l resp. 0,6 µg/l (chronisch) gelten.⁶³
- 64 Die nationale Strategie Antibiotikaresistenzen (StAR) möchte die Wirksamkeit von Antibiotika für Mensch und Tier langfristig erhalten. Diese Strategie soll im Bereich der

⁶⁰ BAFU, Arzneimittel im Grundwasser, letzte Änderung 29. August 2018, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/zustand-der-gewaesser/zustand-des-grundwassers/grundwasser-qualitaet/antibiotika-im-grundwasser.html>.

⁶¹ BRAUN/GÄLLI/LEU/MUNZ/SCHINDLER WILDHABER/STRAHM/WITTMER, Mikroverunreinigungen in Fliessgewässern aus diffusen Einträgen, BAFU, Bern 2015, Umwelt-Zustand Nr. 1514: 78, abrufbar unter https://www.micropoll.ch/fileadmin/user_upload/Redaktion/Dokumente/01_Berichte/01_Mikroverunreinigungen/mikroverunreinigungeninflieessgewaessernausdiffuseneintraegen.pdf, S. 23.

⁶² BRAUN/GÄLLI/LEU/MUNZ/SCHINDLER WILDHABER/STRAHM/WITTMER (Fn. 61), S. 23.

⁶³ Verordnung des UVEK (Fn. 20).

Landwirtschaftspolitik primär mit Direktzahlungsmassnahmen umgesetzt werden, insbesondere mit einem neuen freiwilligen Anreizprogramm «gesundes Nutztier.»⁶⁴

5. Fazit

- 65 Nur in der biologischen Landwirtschaft ist die präventive Abgabe von Antibiotika verboten, in der konventionellen Landwirtschaft ist sie erlaubt.
- 66 Auch im Grundwasser werden regelmässig Antibiotikarückstände nachgewiesen. Ein mit der Revision der GSchV geplanter Sulfamethazin-Grenzwert soll es nur für Oberflächengewässer, nicht aber für das Grund- und Trinkwasser geben.

D. Biodiversität

1. Anliegen der Initiantinnen und Initianten

- 67 Die Initiantinnen und Initianten machen geltend, dass die Landwirtschaft die Biodiversität wie kaum eine andere menschliche Tätigkeit beeinflusst – die industriellen landwirtschaftlichen Methoden, besonders der Einsatz von Pestiziden, Gülleüberschüsse und Stickstoffemissionen hätten zu einem «eigentlichen Zusammenbruch» der Biodiversität in der Kulturlandschaft geführt.⁶⁵ Den Initiantinnen und Initianten ist es ein Anliegen, dass die Lebensmittelproduktion so angepasst wird, dass die Biodiversität gefördert, wenigstens aber erhalten bleibt.

2. Biodiversität aus wissenschaftlicher Sicht

- 68 Biodiversität bezeichnet die Vielfalt der Lebensräume, der Arten und der Gene sowie deren Interaktionen. Sie ist unverzichtbar für das Leben auf der Erde.⁶⁶ Eine reichhaltige biologische Vielfalt ist eine wichtige Grundlage für die Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie Trinkwasser (sog. Versorgungsleistungen der Biodiversität).⁶⁷
- 69 In den letzten 100 Jahren ist die Biodiversität in der Schweiz massiv zurückgegangen.⁶⁸ 36 % der untersuchten Pflanzen-, Tier- und Pilzarten gelten als «bedroht», deutlich mehr als in den meisten EU-Ländern.⁶⁹ Auch knapp die Hälfte aller Lebensraumtypen gilt als bedroht und der Druck bleibt anhaltend hoch. Der Bundesrat erkennt: «Der Handlungsbedarf für die Biodiversität ist gross und dringend».⁷⁰

⁶⁴ BLW, Vernehmlassung zur Agrarpolitik ab 2022 (AP 22+), Erläuternder Bericht, 14. November 2018, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/ap22plus.html>, S. 153.

⁶⁵ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 6.

⁶⁶ BAFU, Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung, Stand 2016, Bern 2017, Umwelt-Zustand Nr. 1630: 60, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/biodiversitaet-schweiz-zustand-entwicklung.html>, S. 5.

⁶⁷ Ibid, S. 7.

⁶⁸ Ibid, S. 14.

⁶⁹ Ibid, S. 7.

⁷⁰ Der Bundesrat, Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, Bern 2017, abrufbar unter www.bafu.admin.ch/aktionsplan-biodiversitaet, S. 7 (nachfolgend: «Aktionsplan Biodiversität»).

- 70 Hauptursachen für den Biodiversitätsverlust sind die intensive Land- und Gewässernutzung, die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten und atmosphärische Stickstoffeinträge insbesondere aus landwirtschaftlichen Quellen in die Böden.⁷¹ Besonders hoch ist der Anteil an bedrohten Lebensräumen und Arten in den Gewässern und Feuchtgebieten. Einträge von Dünger, Pestiziden und anderen Mikroverunreinigungen (Arzneimittel, Kosmetika usw.) beeinträchtigen die Gewässerökosysteme. Einige dieser Stoffe können bereits in tiefen Konzentrationen Schädigungen bei Wasserorganismen hervorrufen.⁷²
- 71 Auch im Ackerland beeinträchtigen hohe Dünger- und Pflanzenschutzmittelgaben die Biodiversität.⁷³ Durch regelmässige Herbizidanwendung verarmt der Samenvorrat im Boden und es entstehen artenarme Unkrautgesellschaften. 42 % der Arten der Ackerbegleitflora gelten als gefährdet. Pflanzenschutzmittel reduzieren auch die Bestände von wirbellosen Tieren, Vögeln und Amphibien, indem sie deren Nahrungsgrundlage vermindern. Die Giftstoffe gelangen sodann via Nektar und Pollen der Kulturpflanzen an viele blütenbesuchende Insekten.⁷⁴

3. Biodiversität aus rechtlicher Sicht

- 72 Das Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität ist sowohl im internationalen als auch im nationalen Recht verankert. Im Bundesrecht der Schweiz findet sie ihren Niederschlag im Natur- und Heimatschutzgesetz, im Umweltschutzgesetz, im Jagdgesetz, im GSchG, im Fischereigesetz sowie im Gentechnikgesetz. Ein nachhaltiger Umgang mit der Biodiversität wird unter anderem im Raumplanungsgesetz, im LwG, im Waldgesetz und im Nationalparkgesetz geregelt.⁷⁵
- 73 Es bestehen verschiedene Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität:
- Nationale Schutzgebiete, die 6,2 % der Landesfläche umfassen. Dies ist im internationalen und europäischen Vergleich allerdings ein niedriger Wert;⁷⁶ auch verlieren nationale Biotope zusehends an ökologischem Wert, nicht zuletzt aufgrund grossflächiger Pestizid- und Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft rund um die Biotope. Es fehlt oft an einer (genügenden) Pufferzone.⁷⁷
 - Regionale, lokale und private Schutzgebiete, Gebiete von internationaler Bedeutung sowie Waldreservate.
 - Biodiversitätsförderflächen im Agrarland: Der Bund verlangt für den Bezug von Direktzahlungen, dass 7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (3,5 % bei Spezialkulturen) als Biodiversitätsförderflächen ausgeschieden sind (Art. 14 Abs. 1 DZV).

⁷¹ BAFU (Fn. 66), S. 9.

⁷² Vgl. *ibid.*, S. 10 und 11.

⁷³ *Ibid.*, S. 9.

⁷⁴ *Ibid.*, S. 9 f.

⁷⁵ «Aktionsplan Biodiversität» (Fn. 70), S. 5.

⁷⁶ Rund 15 % der Fläche der EU sind Schutzgebiete, in Deutschland sind es über 30 %, vgl. BAFU (Fn. 66) S. 50.

⁷⁷ BAFU (Fn. 66), S. 49 ff.

- Produktionssystembeiträge u.a. für die biologische Landwirtschaft und die graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (Art. 2 Bst. e Ziff. 1 DZV).
- Sicherung angemessener Restwassermengen (Art. 29–36 GSchG), Sanierung der Restwasserstrecken (Art. 80–83 GSchG), Ausscheiden eines Gewässerraums (Art. 36a und 38a GSchG), Revitalisierung der Gewässer (Art. 38a GSchG), Sanierung Wasserkraft (Geschiebehauhalt [Art. 43a GSchG], Fischgängigkeit [Art. 31 Abs. 2 Bst. d GSchG], Schwall und Sunk [Art. 39a GSchG]).

4. Ausblick «Aktionsplan Biodiversität»

- 74 Am 6. September 2017 hat der Bundesrat den «Aktionsplan Biodiversität» verabschiedet.⁷⁸ Sämtliche von 2017 bis 2023 vorgesehenen Massnahmen («Umsetzungsphase I») bewegen sich dabei im Rahmen der bestehenden Regulierungen. Allfällige Lücken auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe sollen erst als Ergebnis der Wirkungsanalyse 2022 ab 2024 im Rahmen der «Umsetzungsphase II» angegangen werden.⁷⁹ Grund für diese zeitliche Verzögerung sind gemäss dem Bundesrat fehlende Ressourcen.⁸⁰
- 75 In der Umsetzungsphase I sind in Sachen Gewässer zwei Pilotprojekte vorgesehen. Das Pilotprojekt «Dem Wert des Wassers auf der Spur» soll die Werthaltung der Schweizer Bevölkerung gegenüber genutzten und ungenutzten Fliessgewässern erfassen, um daraus Konsequenzen für die zukünftige Umweltpolitik zu ziehen.⁸¹ Die gleiche Zielsetzung hat das Pilotprojekt «Vision Wasserschloss 2.0», wo untersucht werden soll, wie sich die Bevölkerung und weitere Interessensgruppen das «Wasserschloss der Zukunft» vorstellen.⁸²

5. Fazit

- 76 Trotz vielfältiger, im Bereich Biodiversität bestehender Regulierungen ist der Zustand der Biodiversität in der Schweiz schlecht⁸³ und der Handlungsbedarf – in den Worten des Bundesrates – «gross und dringend».⁸⁴

⁷⁸ «Aktionsplan Biodiversität» (Fn. 70).

⁷⁹ Ibid, S. 16.

⁸⁰ Ibid, S. 26.

⁸¹ Ibid, S. 37.

⁸² Ibid, S. 30.

⁸³ BAFU, Indikator Biodiversität, letzte Änderung 18. April 2018, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/thema-biodiversitaet/biodiversitaet--daten--indikatoren-und-karten/biodiversitaet--indikatoren/indikator-biodiversitaet.pt.html/aHR0cHM6Ly93d3cuaW5kaWthdG9yZW4uYWRtaW4uY2gvUHVibG/ljLOFibURldGFpbD9pbmQ9QkQwOTQmbG5nPWRIJIN1Ymo9TGg%3D%3D.html>.

⁸⁴ «Aktionsplan Biodiversität» (Fn. 70), S. 7.

IV. Die Haltung des Bundesrats

A. Empfehlung zur Ablehnung der Trinkwasserinitiative

- 77 Mit Medienmitteilung vom 15. Juni 2018 begründet der Bundesrat die Empfehlung zur Ablehnung der Trinkwasserinitiative wie folgt:

«Die Trinkwasserinitiative hätte weitreichende, schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. (...)

Einerseits würde die Produktion durch den kompletten Verzicht auf Pestizide und zugekauftes Futter auf vielen direktzahlungsberechtigten Betrieben stark abnehmen. Andererseits besteht das Risiko, dass Betriebe vermehrt aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und ihre Produktion im Rahmen des gesetzlichen Spielraums intensivieren.

Die Volksinitiative nimmt jedoch wichtige Anliegen auf, die der Bund selber bereits mit verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen wie beispielsweise dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel anstrebt. Aufgrund der inhaltlichen und terminlichen Überschneidung soll diese Massnahmen-Strategie als Alternative zur Volksinitiative im Rahmen des laufenden Prozesses der Agrarpolitik ab 2022 verstärkt und ergänzt werden. Es soll insbesondere vorgeschlagen werden, den maximalen Tierbesatz pro Fläche gemäss Gewässerschutzgesetz zu reduzieren, im Ökologischen Leistungsnachweis nur noch Pflanzenschutzmittel mit geringem Umweltrisiko zuzulassen und den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel verstärkt mit Direktzahlungen zu fördern. Wenn trotzdem regional zu hohe Stoffeinträge in Gewässern festgestellt werden, sollen Bund und Kantone gezielt die Anforderungen regional verschärfen können.

Da diese Massnahmen-Strategie im Rahmen der Agrarpolitik ab 2022 umgesetzt werden soll, hat sich der Bundesrat für eine Ablehnung der Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag ausgesprochen.»⁸⁵

- 78 In diesem Sinne liest sich auch die Botschaft des Bundesrats vom 14. Dezember 2018. Die «Vorzüge und Mängel der Initiative» umschreibt der Bundesrat wie folgt:

«Die Volksinitiative nimmt einerseits wichtige Anliegen auf, die der Bund selbst bereits mit verschiedenen agrarpolitischen Massnahmen wie beispielsweise dem Aktionsplan Pflanzenschutzmittel und der Strategie Antibiotikaresistenzen anstrebt. Aufgrund der inhaltlichen und terminlichen Überschneidung sollen diese Massnahmen im Rahmen des laufenden Prozesses der Agrarpolitik ab 2022 verstärkt und ergänzt werden. Die Volksinitiative hätte andererseits weitreichende und schädliche Folgen für die Schweizer Landwirtschaft. Die Produktion würde durch den Verzicht auf Pestizide und zugekauftes Futter auf vielen direktzahlungsberechtigten Betrieben abnehmen. Es bestünde aber auch das Risiko, dass die Umweltbelastung durch eine intensivere landwirtschaftliche Produktion zunimmt, wenn Betriebe vermehrt aus dem Direktzahlungssystem aussteigen und daher die Anforderungen des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) nicht mehr berücksichtigen müssen.»⁸⁶

B. Agrarpolitik 2022

- 79 Am 1. November 2017 hat der Bundesrat in einer Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik sein Konzept für die Agrarpolitik ab 2022

⁸⁵ Der Bundesrat, Bundesrat empfiehlt Ablehnung der «Trinkwasserinitiative» und beschliesst Massnahmen-Strategie, 15. Juni 2018, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71156.html>.

⁸⁶ BBl 2019 1101, S. 1102.

veröffentlicht.⁸⁷ Ziel der Agrarreform 2022 ist es unter anderen, die *Umweltbelastung der Landwirtschaft zu reduzieren*:

«Im Fokus stehen die Emissionen der Pflanzennährstoffe Stickstoff und Phosphor sowie Treibhausgase, Pflanzenschutzmittel und Antibiotika. Der in der Klimastrategie definierte Absenkpfad der Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft muss eingehalten werden. (...) Die kritischen Eintragswerte für Stickstoff in sensible Ökosysteme werden in weiten Teilen der Schweiz überschritten und Emissionen von Pflanzenschutzmitteln können standortbezogen problematisch sein, dies v.a. in der Nähe von Gewässern und wo standortspezifische Gegebenheiten (z.B. Hangneigung, Bodenbeschaffenheit und Niederschlagsmenge) die Verfrachtung fördern. Neben den natürlichen Voraussetzungen sind auch gesellschaftliche Ansprüche an einen Standort wichtig. So ist beispielsweise der Anspruch an den Grad der Nitratarmut des Grundwassers abhängig davon, ob dieses als Trinkwasser genutzt wird. Es gilt deshalb, Minderungsmaßnahmen optimal an die verschiedenen Standorte anzupassen.»⁸⁸

«Das Risiko, dass Tierarzneimittel, insbesondere Antibiotika, ihre Wirkung durch übermässigen und unsachgemässen Einsatz verlieren und Resistenzen verbreitet werden, ist zu minimieren. Eine Förderung der Tiergesundheit entlang der gesamten Produktionskette kann grundlegend zur Risikoreduktion beitragen.»⁸⁹

«Die landwirtschaftliche Flächennutzung beeinflusst den Zustand der Biodiversität massgeblich. Dieser Zustand soll verbessert und langfristig erhalten bleiben. Die Agrarökosysteme haben auch einen gesellschaftlichen und touristischen Wert, der neue Marktpotenziale eröffnet. Diese sollen verstärkt genutzt werden.»⁹⁰

- 80 Wie in seiner Empfehlung vom 15. Juni 2018 zur Ablehnung der Trinkwasserinitiative angekündigt (vgl. Rz. 77), enthält die gegenüber November 2017 angepasste *Agrarpolitik 2022* (AP 22+) vom November 2018 neu ein «Massnahmenpaket Trinkwasserinitiative»:⁹¹
- Der ökologische Leistungsnachweis soll neu einen «umweltschonenden Pflanzenschutz» umfassen (neuer Art. 70a Abs. 2 Bst. g E-LwG), was gemäss dem Bundesrat insbesondere den Verzicht auf «Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Risiken» bedeutet. Er weicht damit von seiner ursprünglichen Überlegung ab, im ökologischen Leistungsnachweis nur noch «Pflanzenschutzmittel mit geringem Umweltrisiko» zuzulassen (vgl. oben Rz. 77).⁹² Unklar ist, was «Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Risiken» bedeuten soll. Sind damit «Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotential»⁹³ gemeint?

⁸⁷ Der Bundesrat, Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Bern, 1. November 2017, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/50150.pdf> («Bericht Gesamtschau»).

⁸⁸ Bericht Gesamtschau (Fn. 87), S. 73 f.

⁸⁹ Ibid, S. 76.

⁹⁰ Ibid, S. 63.

⁹¹ BLW (Fn. 64), S. 41.

⁹² Vgl. zum Begriff «Wirkstoffe mit geringem Risiko» in der EU Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Das Schweizer Recht verweist in Art. 5 Abs. 4 PSMV auf diesen Begriff und definiert Pflanzenschutzmittel, welche ausschliesslich aus solchen Wirkstoffen bestehen, in Art. 32 PSMV als «Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko».

⁹³ Definiert im Anhang 9.1 des «Aktionsplans Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14).

- «Low-input-Systeme» sollen mit Produktionssystembeiträgen (auf Basis des bestehenden Art. 75 LwG) gefördert werden.
- Es soll eine Reduktion des zulässigen Düngereintrags gemäss GSchG von maximal 3 auf 2.5 Düngergrossvieheinheiten pro ha düngbare Fläche erfolgen (Anpassung von Art. 14 Abs. 1 GSchG), wobei diese Vorgabe deutlich über dem heutigen Tierbestand von 1,7 Düngergrossvieheinheiten liegt (vgl. Rz. 40).
- Nationalen Massnahmen sollen gezielt regional/lokal verschärft werden, wenn umweltrechtliche Anforderungen nicht erreicht werden (neuer Art. 70a Abs. 2 Bst. h E-LwG).
- Der Bund soll regionsspezifische Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes im Rahmen von regionalen landwirtschaftlichen Strategien fördern können (Art. 76a und 87a LwG).
- Die Einhaltung der einzelbetrieblichen, landwirtschaftsrelevanten Vorgaben der Gewässerschutzgesetzgebung sollen in den ökologischen Leistungsnachweis integriert werden (neuer Art. 70a Abs. 2 Bst. i E-LwG).⁹⁴

81 Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF eröffnete am 14. November 2018 die Vernehmlassung zur AP 22+, welche bis am 6. März 2019 andauerte. Derzeit werden die Vernehmlassungsantworten ausgewertet. Dem Parlament soll die Botschaft spätestens in der Sommersession 2020 unterbreitet, Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sollen per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden.⁹⁵

⁹⁴ Diese Pflicht ist freilich formeller Natur, denn die Gewässerschutzgesetzgebung muss von jedermann eingehalten werden. Immerhin müssten landwirtschaftliche Betriebe, möchten sie in den Genuss von Direktzahlungen kommen, neu *aktiv darlegen*, dass sie bei ihren Tätigkeiten die Gewässerschutzgesetzgebung einhalten, und die Betriebe unterliegen entsprechender Kontrolle (vgl. Art. 101 DZV).

⁹⁵ Der Bundesrat, Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Auftrag des Nationalrats vom 4. Juni 2018, 5. September 2018, abrufbar unter <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/gesamtschau.html>, S. 33.

V. Die Verwirklichung des Verfassungsauftrags durch Auslegung der Verfassung

A. Einleitung

- 82 Um die Tragweite einer Verfassungsbestimmung (wie diejenige der Trinkwasserinitiative) zu erfassen, bedarf es einer sorgfältigen Interpretation des Textes, der sog. «*Auslegung*».⁹⁶ Die Auslegung hat nach in der Rechtswissenschaft definierten Methoden zu erfolgen. Grundsätzlich kann der Auftrag des Verfassungstexts, entsprechende Gesetze zu erlassen, erst aufgrund einer Auslegung des Texts erfüllt werden. Aber auch eine rechtsanwendende Behörde muss auf Auslegungsregeln zurückgreifen, wenn es um die Umsetzung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung geht.
- 83 Nachfolgend wird der Initiativtext aus der Sichtweise des Gesetzgebers ausgelegt, welcher mit dem Auftrag befasst ist, die Verfassungsbestimmung auf Gesetzesebene umzusetzen.
- 84 Die Auslegung von Verfassungstexten ermöglicht dem Gesetzgeber bei der *Umsetzung und Konkretisierung auf Stufe Gesetz* einen gewissen Spielraum. Nicht zuletzt müssen die aufgrund einer revidierten Verfassungsbestimmung zu erlassenden Gesetze nicht nur den umzusetzenden Verfassungstext, sondern verschiedene rechtliche Vorgaben in Einklang bringen.⁹⁷ Verschiedentlich führte dies auch schon zum Vorwurf, der National- und Ständerat habe die Anliegen von Volksinitiativen verwässert, so z.B. im Rahmen der Alpeninitiative, der Masseneinwanderungsinitiative oder der Zweitwohnungsinitiative.

B. Was wird unter «Verfassungsauslegung» verstanden?

- 85 Unter «Verfassungsauslegung» wird «die Ermittlung des Sinngehalts von Normen im Hinblick auf die Anwendung des Rechts» verstanden.⁹⁸ Die Verfassung ist durch sämtliche Organe auszulegen, die mit der Umsetzung und Konkretisierung von Verfassungsnormen betraut sind, also vom Gesetzgeber (Parlament), vom Verordnungsgeber (Verwaltung) als auch von den rechtsanwendenden Behörden und den rechtsprechenden Gerichten.⁹⁹ Die Auslegung bezieht sich auf die Sozialwirklichkeit im Zeitpunkt der Interpretation, im «hier und jetzt.»¹⁰⁰ Durch die Auslegung wird das Recht auf mehr oder weniger schöpferische Weise gestaltet. Der Norminhalt findet erst in der Auslegung seine Vollendung.¹⁰¹ Als Beispiel sei hier die Zweitwohnungsinitiative erwähnt, die den Begriff «Zweitwohnung» verwendet. Gehören darunter z.B. auch Wohnungen, welche fast wie Hotelzimmer professionell vermietet werden? Ist auch

⁹⁶ BIAGGINI, in BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, § 7 N 44.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basel 2016, N 480.

⁹⁹ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 480.

¹⁰⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 487.

¹⁰¹ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 492.

eine Studentenwohnung eine Zweitwohnung?¹⁰² Die Antworten auf solche Fragen sind selbstredend entscheidend für die effektive Umsetzung der Initiative.

- 86 Die Auslegung fragt nach dem «objektiven» Sinn einer Norm, also nach demjenigen Sinn, der unabhängig von den persönlichen Ansichten der rechtsanwendenden Person gelten soll. Das Bundesgericht führt entsprechend aus: «Rechtsnormen sind so auszulegen, wie sie vernünftigerweise von den Rechtssuchenden verstanden werden dürfen und müssen.»¹⁰³ Es knüpft damit an der Idee eines idealtypischen Rechtsadressaten an. Zudem gilt das Vertrauensprinzip, wonach sich jedermann auf dasjenige verlassen können soll, was eine vernünftige, korrekte und unvoreingenommene Person in Würdigung aller Umstände einer Norm entnimmt.¹⁰⁴ Die Rechtssicherheit und Zweckmässigkeit und damit die Voraussehbarkeit einer Norm ist das anzustrebende Ziel.¹⁰⁵
- 87 Zu beachten ist, dass Lehre und Rechtsprechung „rein formale Auslegungsregeln“ ablehnen. Die Auslegung ist *keine absolut exakte Methode, die es erlauben würde, ein objektiv richtiges Resultat zu erreichen. Vielmehr soll gestützt auf logische Argumente zu einem rational begründeten und damit kontrollierbaren, sachgerechten Ergebnis im Einzelfall gelangt werden.*¹⁰⁶

C. Wieso ist die Verfassungsauslegung notwendig?

- 88 Die Verfassungsauslegung ist notwendig, weil Sprache ungenau ist. Sprachliche Texte (und dazu gehören auch rechtliche Bestimmungen, d.h. Gesetzestexte, Verordnungstexte etc.) beinhalten fast immer unklare und mehrdeutige Begriffe und Formulierungen oder erscheinen unvollständig.¹⁰⁷ Dazu trägt nicht zuletzt der Umstand bei, dass Normen bruchstückhaft, d.h. problemorientiert, sach- und materienbezogen und punktuell erlassen werden. Aus diesem Grund müssen im Auslegungsvorgang jeweils verschiedene Normen zueinander in Beziehung gesetzt und auf ihre Geltung im konkreten Fall befragt werden.¹⁰⁸ Welche Norm geht vor, welche Norm geht nach? Solche Fragen müssen im Einzelfall beantwortet werden. Stehen sich gleichrangige Normen gegenüber (wie dies i.d.R. bei Verfassungsnormen der Fall ist), sind Widersprüche oder Konflikte zwischen einzelnen Bestimmungen auf dem Weg der Interpretation zu lösen.¹⁰⁹

¹⁰² PFAFFINGER/ROSSÉ, Einführung, in NORER/RÜTSCHÉ (Hrsg.), Rechtliche Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative, 2013, S. 9.

¹⁰³ Vgl. statt vieler BGE 114 Ia 25 E. 3.

¹⁰⁴ FORSTMOSER/VOGT, Einführung in das Recht, 5. A., Bern 2012, § 19 N 25.

¹⁰⁵ FORSTMOSER/VOGT (Fn. 95), § 19 N 26.

¹⁰⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Zürich/Basel/Genf 2016, N 89.

¹⁰⁷ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 484.

¹⁰⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 485.

¹⁰⁹ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 486.

VI. Die Methode der Verfassungsauslegung

89 Es besteht in Lehre und Rechtsprechung weitgehend Einigkeit darüber, dass sich die Auslegung von Verfassungsbestimmungen «grundsätzlich nach denselben methodischen Regeln [...], wie sie für die Auslegung der einfachen Gesetze entwickelt wurden», richtet.¹¹⁰ Der Sinn einer Regelung ist dabei ausgehend vom

- Wortlaut,
- unter Berücksichtigung von *Sinn und Zweck der Regelung*,
- der *Entstehungsgeschichte* wie auch dem Normverständnis zur Zeit der Normanwendung,
- sowie des *Zusammenhangs mit anderen Bestimmungen*, der Systematik, zu ermitteln.¹¹¹

90 Gerade Aufgabennormen mit detaillierten Vorgaben an den Gesetzgeber, wie Art. 104 BV bereits heute eine ist, lassen sich ohne Weiteres diesem üblichen Interpretationsprozedere unterwerfen.¹¹²

A. Auslegung nach dem Wortlaut

91 Die grammatikalische Auslegung fragt nach der Bedeutung der sprachlichen Aussage der Norm, wobei sowohl der allgemeine als auch der juristisch-technische Sprachgebrauch zu berücksichtigen ist.¹¹³ Massgeblich sind alle drei Amtssprachen.¹¹⁴

92 Das Bundesgericht stellt darauf ab, ob ein Wortlaut «klar» ist. Ist dies der Fall, ist das Gesetz «nach seinem Wortlaut auszulegen».¹¹⁵ Es gibt allerdings Normen mit einem bloss scheinbar klaren Wortlaut und solche, bei denen es zweifelhaft ist, ob der an sich klare Wortlaut den «wahren Sinn der Norm» wiedergibt. Daher müssen auch bei scheinbar klaren Texten die übrigen Auslegungsregeln angewendet werden und ist schliesslich im Einzelfall abzuwägen, welche Methode den «wahren Sinn der Norm» am besten aufdeckt:¹¹⁶

«Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen, Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der

¹¹⁰ BGE 139 II 243 E. 8 («Zweitwohnungsinitiative») mit weiteren Hinweisen.

¹¹¹ BIAGGINI (Fn. 96), § 7 N 45; für die zeitgemässe Auslegung HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 14.

¹¹² Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2016, § 4 Rz. 6 ff. mit weiteren Verweisen.

¹¹³ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 17.

¹¹⁴ BGE 140 II 495, 499.

¹¹⁵ Zum Beispiel BGE 139 V 148, 153; BGE 139 IV 62, 74.

¹¹⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 80; BGE 138 IV 232 E. 3 (Überwachung der Telefonanschlüsse von Drittpersonen).

Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben.»¹¹⁷

B. Auslegung anhand der Systematik

1. Einleitung

- 93 Die Rechtsordnung ist geprägt durch punktuelle Normen und Normgruppen, die von unterschiedlichen Rechtsetzern zu unterschiedlichen Zeitpunkten erlassen wurden.¹¹⁸ Bei der systematischen Auslegung geht es darum, die zu interpretierende Bestimmung in eine Beziehung zu setzen zu anderen Bestimmungen des gleichen Erlasses, zu einer Normgruppe, eines Rechtsgebietes und/oder zur Rechtsordnung insgesamt.¹¹⁹ Einwirkungen von Normen auf andere Normen sowie Wertungs- und Textwidersprüche sollen aufgespürt und im Sinne einer angestrebten Einheit der Rechtsordnung harmonisiert werden.¹²⁰
- 94 In diesem Sinne hat die Auslegung einer Verfassungsbestimmung *im Lichte der ganzen Verfassung* (*verfassungskonform*, hierzu sogleich Rz. 95 ff.), mit Einschluss des relevanten Völkerrechts (*völkerrechtskonform*, hierzu Rz. 98), zu erfolgen. Denn die «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht» (Art. 5 Abs. 1 BV), nicht nur ein Ausschnitt davon.¹²¹

2. Einheit der Verfassung

- 95 Dem Gesichtspunkt der «Einheit der Verfassung» wird bei der Verfassungsauslegung ein besonderes Gewicht beigemessen.¹²² Verfassungssätze sind grundsätzlich gleichwertig.¹²³ Diese dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sondern die Auslegung ist einem «ganzheitlichen Verfassungsverständnis» verpflichtet.¹²⁴
- 96 Die zur Konkretisierung der Verfassung angerufenen Organe wie die Bundesversammlung (als gesetzgebende Gewalt) müssen ihrem Handeln also nicht nur die jeweils einschlägige Verfassungsnorm zu Grunde legen, sondern alle von der Sache berührten Verfassungsanliegen.¹²⁵ Es ist ein möglichst *schonender Ausgleich verschiedener Verfassungs- und Grundrechtsinteressen*¹²⁶ zu erzielen.¹²⁷ Bei kollidierenden Rechtsgütern müssen optimierende Ergebnisse gesucht werden, damit beide zur Wirksamkeit gelangen können.¹²⁸ Dies gilt gerade auch hinsichtlich der Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV)

¹¹⁷ BGE 144 II 121 E. 3.4; BGE 140 II 129 E. 3.2.

¹¹⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 523.

¹¹⁹ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 520.

¹²⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 523.

¹²¹ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 493.

¹²² RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 529.

¹²³ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 13.

¹²⁴ TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, in THÜRER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 21.

¹²⁵ TSCHANNEN (Fn. 124), Rz. 21.

¹²⁶ BGE 139 I 16, E. 4.2 («Ausschaffungsinitiative»).

¹²⁷ BIAGGINI (Fn. 96), § 7 N 45.

¹²⁸ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 524.

sowie des Nachhaltigkeitsprinzips (Art. 2 Abs. 2 und 4 BV, Art. 73 und 126 Abs. 1 BV),¹²⁹ und im Verhältnis zu Grundrechten wie der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV).¹³⁰ Die im Rahmen der Trinkwasserinitiative zu beachtenden Grundrechte und Grundsätze werden im Einzelnen in Kapitel VII beleuchtet.

- 97 Die Auslegung einer Verfassungsbestimmung, die dem verfassungsrechtlichen Gesamtkontext keine Rechnung trägt und ausschliesslich den Willen der Initiantinnen und Initianten in den Vordergrund stellt, ist damit unzulässig. Zulässig wäre dies vielleicht, sofern die Bestimmung sich selber eindeutig den Vorrang zu den anderen betroffenen Verfassungsvorgaben zuweisen würde. Alleine der Umstand, dass die neue Verfassungsbestimmung jüngerer Recht ist, genügt indessen nicht.¹³¹

3. Völkerrechtskonforme Auslegung

- 98 Die Bestimmungen der BV sind völkerrechtskonform, d.h. in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht auszulegen (Art. 5 Abs. 4, Art. 190 BV; vgl. hierzu auch Kapitel VII).

C. Auslegung nach der Entstehungsgeschichte

- 99 Die sog. historische Auslegung fragt nach dem Sinn der Norm zur Zeit ihrer Entstehung.¹³² Untersucht wird
- die Regelungsabsicht des historischen Gesetzes- und Verfassungsgebers, wie sie aus der Entstehung einer Norm hervorgeht (sog. subjektiv-historische Auslegung), aber auch
 - die allgemeinen Anschauungen, tatsächlichen Verhältnisse und Überzeugungen zum Zeitpunkt, als die Norm geschaffen wurde (sog. objektiv-historische Auslegung).¹³³
- 100 Sowohl der Verfassungstext als auch ein darauf aufbauender Gesetzestext können in Zukunft historisch ausgelegt werden.
- 101 Die historische Auslegung klärt, ob und in welchem Ausmass der Gesetz- und Verfassungsgeber im Rahmen der Normsetzung von der bislang geltenden Rechtslage abweichen wollte.¹³⁴ Die Begründung der Initiative sowie Argumente und Stellungnahmen der Initiantinnen und Initianten wie auch der Initiativgegner und der Behörden im Vorfeld der Abstimmung werden berücksichtigt.¹³⁵ Ebenso kann auf Voten im Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Auslegung zurückgegriffen werden.

¹²⁹ RHINOW/SCHAFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 533 f.

¹³⁰ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 14.

¹³¹ BGE 139 I 16, E. 4.2.2 («Ausschaffungsinitiative»).

¹³² TSCHANNEN (Fn. 124), Rz. 11.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ RHINOW/SCHAFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 516.

¹³⁵ BGE 139 II 243, E. 8.

Sind *neue Normen zu interpretieren, pflegt das Bundesgericht entstehungsgeschichtlichen Elementen ein erhöhtes Gewicht beizulegen*.¹³⁶

D. Auslegung nach dem Sinn und Zweck

- 102 Normen antworten auf bestimmte Regelungsbedürfnisse. Verfassungsgeber verfolgen (politische) Ziele und Absichten, welche sich in Erlassen niederschlagen. Sie lassen sich dabei von Wertvorstellungen leiten, die dem Erlass – oft auch unausgesprochen – zugrunde liegen. Normtexten kommt stets eine werthaltige und zweckverwirklichende Funktion zu. Die Ermittlung des Normsinns und -zwecks ist deshalb von zentraler Bedeutung.¹³⁷
- 103 Dabei werden in der Regel zwei Zwecke unterschieden: Einerseits die *gesetzgeberische* Absicht, die sog. *ratio legis*, die sich aus dem Gesetz bzw. der Verfassung und den Materialien entnehmen lässt. Andererseits geht es um den «*Zweck heute*», also um die Frage, *wie eine Norm heute auszulegen ist* (man spricht auch vom «objektiven Zweck», im Gegensatz zum «subjektiven Zweck» des Gesetzgebers).¹³⁸ Die Berücksichtigung zeitgemässer Aspekte belässt dem Gesetzgeber u.a. die Freiheit, Art. 104 BV durch spätere Anpassung der Landwirtschaftsgesetzgebung einen zeitgemäss erneuerten Sinn beizulegen.¹³⁹

E. Das Verhältnis der Auslegungsmethoden untereinander

- 104 Es besteht grundsätzlich *keine Hierarchie der Auslegungsmethoden*.¹⁴⁰ Die Wahl der zur Verfügung stehenden Auslegungsmethoden ist auf ein befriedigendes, vernünftiges und praktikables Ergebnis auszurichten.¹⁴¹

F. Unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen

- 105 Verfassungssätze mit Aufgabencharakter wie Art. 104 BV werden meist auf Stufe Gesetz umgesetzt. Nur ausnahmsweise sind sie genügend bestimmt, um mit ihrem Inkrafttreten ohne ausführende Gesetzgebung – ganz oder teilweise – unmittelbar Anwendung zu finden. Ob dies der Fall ist, muss im Rahmen der Auslegung ermittelt werden.¹⁴² Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht einheitlich ist. Als direkt anwendbar gelten beispielsweise der normativ «harte Kern» der Zweitwohnungsinitiative (Art. 75b BV) und der Moorschutz (Art. 78 Abs. 5 BV).¹⁴³ Die Ausschaffungsinitiative hingegen war mangels ausreichender Bestimmtheit nicht direkt anwendbar.¹⁴⁴

¹³⁶ BGE 131 I 74, E. 4.2 («Grüne Aargau»).

¹³⁷ RHINOW/SCHAFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 508.

¹³⁸ Vgl. dazu eingehend KRAMER, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl., Bern 2016, 125 ff.; vgl. auch FORSTMOSER/VOGT (Fn. 95), § 19 N 38 ff.

¹³⁹ Vgl. TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 30.

¹⁴⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 130; BGE 142 IV 137 E. 6.2 («Rasertatbestand»).

¹⁴¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 135 f.; BGE 122 I 343 E. 3g/dd.

¹⁴² BGE 139 I 16, E. 4.2.3 («Ausschaffungsinitiative») mit weiteren Verweisen.

¹⁴³ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 16a.

¹⁴⁴ BGE 139 I 16, E. 4.3 («Ausschaffungsinitiative»).

106 In eine ähnliche Richtung, wenn auch weniger weit, gehen Verfassungssätze mit zwingenden Vorgaben. Normen also, die in zentralen Punkten so kategorisch formuliert sind, dass dem Ausführungsgesetzgeber kein nennenswerter Gestaltungsspielraum mehr verbleibt. Solche Normen rühren fast durchwegs von Volksinitiativen her.¹⁴⁵

¹⁴⁵ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 16b.

VII. Rund um Art. 104 BV zu beachtendes Recht

107 Im Rahmen der Auslegung von Art. 104 E-BV sind verschiedene Normen zu beachten. Eine verfassungskonforme Auslegung verlangt die Berücksichtigung einschlägiger Verfassungsbestimmungen. Dazu gehören insbesondere die nachfolgend aufgeführten Grundsätze, Prinzipien und Vorschriften. Ein solcher Überblick könnte auch unter dem Titel der «systematischen Auslegung» der einzelnen Bestimmungen der Initiative erfolgen; der folgende Abschnitt soll jedoch helfen, mit einer Art «Gesamtschau» die Initiative mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen besser einordnen zu können.

A. Verhältnismässigkeitsprinzip

108 Das *gesamte staatliche Handeln* muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV).¹⁴⁶ «Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen».¹⁴⁷ Rechtsprechung und Lehre haben drei Elemente des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes entwickelt, denen jede Verhältnismässigkeitsprüfung folgt:

- *Eignung* der Massnahme: Ist die geplante oder getroffene Massnahme geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen, oder ist sie mindestens nicht ungeeignet?¹⁴⁸
- *Erforderlichkeit* der Massnahme: Ist die geplante oder getroffene Massnahme erforderlich, den angestrebten Zweck zu erreichen, oder wäre ein milderer Mittel gleichermaßen geeignet?¹⁴⁹ Wenn ein milderer Mittel gleichermaßen geeignet ist, geht die in Frage stehende Massnahme zu weit.¹⁵⁰
- *Angemessen oder zumutbar* ist eine Massnahme, wenn sie nicht ausser Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht, sodass die erwartete Wirkung der Massnahme nicht in einem Missverhältnis zu den durch sie beeinträchtigten Rechten oder Interessen steht.¹⁵¹ Es hat eine Abwägung zu erfolgen zwischen den
 - *öffentlichen Interessen* wie vorliegend dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (Art. 118 BV) und dem Umweltschutz (Art. 74 BV), der Verpflichtung zur Nachhaltigkeit (Art. 75 BV) sowie dem Schutz der Grundrechte Dritter (z.B. Recht auf körperliche Unversehrtheit [Art. 10 Abs. 2 BV]) und den
 - *Interessen der vom Eingriff betroffenen Grundrechtsträger* wie der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV, vgl. dazu Rz. 120 ff.)¹⁵² oder *rein privaten Interessen*, wobei die Beeinträchtigung von Grundrechten schwerer wiegt als die Beeinträchtigung rein privater Interessen.¹⁵³

¹⁴⁶ EPINEY, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 5 N 67.

¹⁴⁷ GÄCHTER, in BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, § 30 N 122 mit Verweis auf FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928, S. 404.

¹⁴⁸ GÄCHTER (Fn. 147), § 30 N 125, siehe etwa BGE 130 I 26, E. 6.3.4.2.

¹⁴⁹ MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 2013, § 9 N 281.

¹⁵⁰ GÄCHTER (Fn. 147), § 30 N 126.

¹⁵¹ EPINEY (Fn. 146), Art. 5 N 70.

¹⁵² GÄCHTER (Fn. 147), § 30 N 128.

¹⁵³ EPINEY (Fn. 146), Art. 5 N 71.

109 Das materielle Recht muss so ausgestaltet sein, dass es selber verhältnismässig ist. Es muss aber auch rechtsanwendenden Organen ausreichend Spielräume belassen, damit diese im Ergebnis verhältnismässig handeln können, etwa indem mittels offener Normen oder Ausnahmeklauseln die notwendige Flexibilität geschaffen wird.¹⁵⁴ Zu denken ist beispielsweise auch an Notsituationen oder an individuelle Härtefälle, welche aufzufangen sind.¹⁵⁵

B. Öffentliches Interesse

110 Sämtliches staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen (Art. 5 Abs. 2 BV). «Öffentliches» Interesse heisst Allgemeininteresse oder die Ausrichtung des Staates am Gemeinwohl. D.h. der Staat soll sich nicht (auch nicht nebenbei) alleine an Partikularinteressen orientieren.¹⁵⁶

111 Der Begriff ist in höchstem Masse unbestimmt.¹⁵⁷ Die Frage des zulässigen öffentlichen Interesses stellt sich meist im Zusammenhang mit einer konkreten Verhältnismässigkeitsprüfung (vgl. oben Rz. 108) und ist von dieser nur schwer zu entkoppeln.¹⁵⁸ Es ist in erster Linie Aufgabe des Verfassungs- und Gesetzgebers, dem «öffentlichen Interesse» Gehalt zu verleihen,¹⁵⁹ ihm kommt ein erheblicher Spielraum zu.¹⁶⁰

C. Entscheidungsregel im Zweifelsfall: Das Vorsorgeprinzip

112 Das Vorsorgeprinzip (Art. 74 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 BV) ist ein tragendes Grundprinzip des Umweltrechts.¹⁶¹ Es ist immer zu beachten, wenn es gilt, den Menschen¹⁶² in seiner Umwelt zu schützen.¹⁶³ Das Vorsorgeprinzip beinhaltet einerseits die «Prävention» (erfordert den wissenschaftlichen Nachweis der Schädlichkeit bzw. Lästigkeit eines Verhaltens, einer Substanz oder eines Zustandes) und andererseits die «Vorsorge» (setzt keinen solchen Nachweis voraus, sondern begnügt sich mit einer *ausreichenden Wahrscheinlichkeit*¹⁶⁴).¹⁶⁵

¹⁵⁴ SCHINDLER, in EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 5 N 52 mit Verweis auf BGE 117 Ia 472, E. 3g/bb («Vermummungsverbot Basel»).

¹⁵⁵ Selbstverständlich wird dadurch wiederum die Frage aufgeworfen, welche Fälle als «Notsituationen» bzw. «individuelle Härtefälle» erfasst werden sollen. Wie soll beispielsweise mit klimatisch bedingten Veränderungen (z.B. vermehrte Trockenperioden, Überschwemmungen, Schneefall, etc.) in der Landwirtschaft umgegangen werden? Das sind Fragen, welche vom Gesetzgeber angegangen werden müssen.

¹⁵⁶ EPINEY (Fn. 146), Art. 5 N 62.

¹⁵⁷ SCHINDLER (Fn. 154), Art. 5 N 42.

¹⁵⁸ SCHINDLER (Fn. 154), Art. 5 N 43.

¹⁵⁹ BGE 138 I 378, E. 8.3 («Glarnersach»).

¹⁶⁰ SCHINDLER (Fn. 154), Art. 5 N 44.

¹⁶¹ GRIFFEL, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 74 N 18 und 32.

¹⁶² GRIFFEL (Fn. 161), N 24 f.

¹⁶³ MARTI, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Genève 2011, S. 149.

¹⁶⁴ GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, Art. 1 N 19.

¹⁶⁵ GRIFFEL/RAUSCH (Fn. 164), Art. 1 N 15.

- 113 Eine zentrale Funktion des Vorsorgeprinzips ist – gerade auch für den Gesetzgeber – diejenige als Entscheidungsregel für den Fall der Unsicherheit. Es soll verhindern, dass fehlende wissenschaftliche Gewissheit zum Vorwand für staatliche Untätigkeit wird.¹⁶⁶ Es liegt ihm «der Gedanke zugrunde, unüberschaubare Risiken zu vermeiden; es schafft eine Sicherheitsmarge, welche Unsicherheiten über längerfristige Wirkungen von Umweltbelastungen berücksichtigt».¹⁶⁷
- 114 Das Vorsorgeprinzip bedeutet aber nicht, dass sämtliche denkbaren Risiken vermieden werden müssen. Unter Bezug des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) ist ein vernünftiges Verhältnis zwischen aufgewendeten Mitteln und vermiedenem Risiko anzustreben.¹⁶⁸ Dies gilt insbesondere, wenn später noch Massnahmen möglich sind, welche die Gefährdungen wirksam begrenzen können, sollten sie sich dereinst realisieren.¹⁶⁹

D. Grundsatz der Nachhaltigkeit

- 115 Der Verfassungsgeber legte besonderes Gewicht auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit.¹⁷⁰ Als nachhaltig gilt eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse deckt, ohne für künftige Generationen die Möglichkeit zu schmälern, ihre dannzumaligen Bedürfnisse zu befriedigen.¹⁷¹
- 116 Mit der «Nachhaltigkeit» ist ein Leitbild der Umwelt- und Entwicklungspolitik angesprochen, das neben den natürlichen auch die sozialen und ökonomischen Lebensgrundlagen einschliesst.¹⁷²
- 117 Der Nachhaltigkeitsgrundsatz liegt verschiedenen Aufgabennormen zugrunde und wird in einigen Artikeln ausdrücklich angesprochen. Bereits in der Präambel ist von der «Verantwortung gegenüber künftigen Generationen» die Rede. Nach Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 BV fördert die Schweizer Eigenossenschaft die nachhaltige Entwicklung und «setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen». Nach Art. 73 BV, der auf das ökologische Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet ist,¹⁷³ streben Bund und Kantone «ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» an. Explizit soll der Bund auch für eine nachhaltige Landwirtschaft sorgen (Art. 104 Abs. 1 BV).

¹⁶⁶ BGE 132 II 305, S. 320.

¹⁶⁷ BGE 126 II 399, E. 4b (sinngemäss), Dotzigen (= URP 2000 602 ff.); BGE 124 II 219, E. 8a, Biel (= URP 1998 215 ff.); BGE 117 Ib 28, E. 6a, Samnaun (= URP 1991 127 ff.); BGer Urteil 1A.62/1997 und 1P.150/1997 vom 24. Okt. 1997, E. 2a, Dürnten (= ZBI 1998 437 ff.).

¹⁶⁸ BGE 131 II 431, E. 4.1 (= URP 2005 330 ff.).

¹⁶⁹ BGE 139 II 185, E. 11.3.

¹⁷⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 189.

¹⁷¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 106), N 190.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

E. Schutz der Gesundheit

- 118 Der Bund hat nach Art. 118 BV konkrete Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu treffen und Vorschriften zu erlassen über den Umgang mit Lebensmitteln und Heilmitteln, Chemikalien und die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren.

F. Recht auf körperliche Unversehrtheit

- 119 Jeder Mensch (und damit auch Konsumentinnen und Konsumenten) hat das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Dieses Grundrecht schützt den menschlichen Körper vor jeglicher Veränderung oder Einwirkung von Aussen/durch Dritte. Dabei kommt es «nicht darauf an, ob die Einwirkung schmerzhaft oder schmerzlos, schädigend oder heilend, dauerhaft oder vorübergehend, folgenreich oder folgenlos ist.»¹⁷⁴ Das Recht auf körperliche Unversehrtheit gilt nicht absolut. Eine zulässige Einschränkung erfährt das Recht unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV.

G. Wirtschaftsfreiheit

1. Individuelle Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)

- 120 Die Wirtschaftsfreiheit wird so ausgelegt, dass sie die wirtschaftspolitische Grundentscheidung für ein System des freien Wettbewerbs, die Schaffung eines einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraums und die freie Wahl und Ausübung eines Berufs garantiert.¹⁷⁵ Sie schützt die freie privatwirtschaftliche Betätigung umfassend.¹⁷⁶ Somit sind auch die freie Wahl des Ausübungsortes, der Organisation sowie der für die privatwirtschaftliche Tätigkeit eingesetzten Produktionsmittel Gegenstand der Wirtschaftsfreiheit.¹⁷⁷
- 121 Die mit der Trinkwasserinitiative einzuführenden neuen Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis resp. die neuen Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen wirken sich faktisch auf die Tätigkeit von Landwirten aus, die wirtschaftlich von Direktzahlungen abhängig sind. Es stellt sich damit die Frage, ob erhöhte Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen als Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit betrachtet werden können.
- 122 Als Individualrecht schützt die Wirtschaftsfreiheit sowohl rechtliche wie auch (ausnahmsweise) faktische Interessen.¹⁷⁸ Sie ist aber in erster Linie Abwehrrecht gegenüber dem Staat.¹⁷⁹ Die Wirtschaftsfreiheit verschafft demgegenüber nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich *keinen Anspruch auf staatliche Leistungen*.¹⁸⁰

¹⁷⁴ TSCHENTSCHER, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 10 N 51.

¹⁷⁵ BGE 116 Ia 237, E. 2d.

¹⁷⁶ VALLENDER, in EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 27 N 10.

¹⁷⁷ VALLENDER (Fn. 176), Art. 27 N 22, mit Verweis auf BGE 63 I 213, E. 1.

¹⁷⁸ BGE 130 I 26, E. 4.4 («Zulassungsstopp für Medizinpersonal»).

¹⁷⁹ UHLMANN, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 27 N 69.

¹⁸⁰ BGE 141 V 557, 569; 130 I 26, E. 4.1 («Zulassungsstopp für Medizinpersonal»); 125 I 161, E. 3e.

- 123 Als Abwehrrecht konzipiert, schützt die Wirtschaftsfreiheit die freie privatwirtschaftliche Betätigung in einem umfassenden Sinn. Als «privat» gilt die Betätigung, wenn sie weder die Erfüllung einer staatlichen, kommunalen oder öffentlich-rechtlich übertragenen Aufgabe noch eine Tätigkeit in einem Monopolbereich darstellt.¹⁸¹ Als «wirtschaftlich» gilt eine Tätigkeit insbesondere dann, wenn mit ihr wirtschaftliche Güter und Dienstleistungen erstellt werden.¹⁸² Auch wenn die Landwirtschaft gemäss Art. 104 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben wahrzunehmen hat (sie hat einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes zu leisten) und insbesondere vor diesem Hintergrund Direktzahlungen erhält, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Landwirtschaft «staatliche Tätigkeiten» oder Aufgaben zu erfüllen hätte. Vielmehr sind Landwirte auch in der heutigen Wirtschaftsordnung, welche die Landwirtschaft weitgehend von der freien Marktwirtschaft abschirmt,¹⁸³ in erster Linie privatwirtschaftlich tätig. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch aus Abs. 2 von Art. 104 BV, wonach «*ergänzend* zur zumutbaren *Selbsthilfe* der Landwirtschaft und nötigenfalls *abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit*» der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe fördert.
- 124 Direktzahlungen (resp. die Voraussetzungen für deren Bezug) schränken nach HÄNNI/STÖCKLI die Landwirte in ihrer Wirtschaftsfreiheit ein,¹⁸⁴ und «schaffen gleichzeitig die Grundlage ihrer unternehmerischen Freiheit, denn Bauernstand und Landwirtschaft gelten von Verfassungswegen in ihren Existenzgrundlagen als gefährdet.»¹⁸⁵ Nach RICHLI allerdings kann «die Einengung des unternehmerischen Handlungsspielraumes der Landwirtin und des Landwirtes schwerlich überzeugend als Einbruch in deren Wirtschaftsfreiheit gedeutet werden», solange die Landwirtschaft von der freien Marktwirtschaft abgeschirmt bleibt.¹⁸⁶
- 125 Das Bundesgericht hat sich betreffend die Altersgrenze für den Bezug von Direktzahlungen zur Frage geäussert, ob durch eine solche Regelung die Wirtschaftsfreiheit der Landwirte betroffen sei:¹⁸⁷

«Direktzahlungen stellen eine landwirtschaftspolitische Lenkungsmassnahme dar, deren konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen ist und die den Veränderungen der Gesetzgebung unterliegt. (...) Die Direktzahlungen sollen den Landwirten lediglich eine Ergänzung des bäuerlichen Einkommens erlauben. Sie bilden also nur einen von mehreren Bestandteilen desselben und rechtfertigen sich im Hinblick auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche

¹⁸¹ VALLENDER (Fn. 176), Art. 27 N 10.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Vgl. RICHLI, Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Bern 2007, Rz. 650.

¹⁸⁴ HÄNNI/STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013, Rz. 1427; gl. Ansicht wohl NIKLAUS, Flurbegehung durch das schweizerische Agrarkartellrecht, SJZ 111/2015, S. 3.

¹⁸⁵ BGE 118 Ib 241, E. 6b.

¹⁸⁶ RICHLI, Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Bern 2007, Rz. 650.

¹⁸⁷ BGer 2A.292/2004 vom 7. Juni 2004, E. 2.2.2, wobei unklar bleibt, ob das Gericht zum selben Ergebnis gekommen wäre, wenn die Anforderungen für den Bezug von Direktzahlungen tatsächlich zu einer Gefährdung der Lebensgrundlagen geführt hätten. Vorliegend wurden die Direktzahlungen nahtlos von AHV-Geldern abgelöst.

die Landwirtschaft erbringt. Sie sind jedoch eine Einkommensübertragung ohne direkten Bezug zur Produktion und damit nicht Entgelt für eine konkret erbrachte Leistung. (...)

Es bleibt dem Landwirt (...) unbenommen, seinen Hof weiterhin zu bewirtschaften und damit ein zusätzliches Einkommen zu erzielen; er wird somit in der weiteren freien Ausübung seiner Tätigkeit als Landwirt nicht beeinträchtigt.»

- 126 Analoges kann auch für erhöhte Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen gelten. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, inwieweit die Einführung zusätzlicher Voraussetzungen für den Bezug von Direktzahlungen die Wirtschaftsfreiheit der Landwirte zu tangieren vermag. Wird eine Tangierung der Wirtschaftsfreiheit angenommen, ist Art. 36 BV (vgl. unten Rz. 127) zu beachten.

2. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV)

- 127 Art. 94 Abs. 1 BV verankert den «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» im Sinne einer «ordnungspolitischen Funktion», welche namentlich den Wettbewerb schützt.¹⁸⁸ Bei der Beurteilung, ob eine Massnahme den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit wahrt, wird zwischen grundsatzkonformen und grundsatzwidrigen Eingriffen (Art. 94 Abs. 4 BV) unterschieden.¹⁸⁹

- 128 Direktzahlungen (Art. 70 ff. LwG) sind grundsatzwidrige Massnahmen. Diese Abweichungen sind aber gemäss Art. 104 Abs. 2 BV erlaubt.¹⁹⁰

3. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit

- 129 Sofern das Individualrecht nach Art. 27 BV überhaupt als tangiert betrachtet werden kann (vgl. hierzu oben Rz. 126), müssen die Anforderungen an die Direktzahlungen nach den *Voraussetzungen von Art. 36 BV* gerechtfertigt sein.¹⁹¹ Das heisst sie müssen insbesondere durch ein öffentliches Interesse (Rz. 110 f.) gerechtfertigt und verhältnismässig (Rz. 108 ff.) sein.

- 130 Änderungen an den Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen wirken sich gegenüber heute von vorneherein nicht auf die *Gleichbehandlung der Konkurrenten* (Art. 27 Abs. 1 BV,¹⁹² Art. 94 Abs. 1 und Abs. 4 BV) aus.¹⁹³

H. Eigentumsgarantie

- 131 Die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) schützt das sachenrechtliche Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen (inkl. Tieren), die beschränkten dinglichen Rechte, den Besitz, Immaterialgüterrechte und obligatorische Rechte.¹⁹⁴

¹⁸⁸ UHLMANN (Fn. 179), Art. 27 N 37; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX (Fn. 89), N 3180.

¹⁸⁹ VALLENDER (Fn. 176), Art. 27 N 56.

¹⁹⁰ OESCH, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 104 N 35.

¹⁹¹ UHLMANN (Fn. 179), Art. 94 N 22.

¹⁹² VALLENDER (Fn. 176), Art. 27 N 28.

¹⁹³ UHLMANN (Fn. 179), Art. 27 N 38.

¹⁹⁴ UHLMANN, in BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2015, § 37 N 4 mit weiteren Verweisen.

132 Nicht unter die Eigentumsgarantie fallen durch öffentliches Recht begründete Rechtspositionen mit Ausnahme der sog. wohlerworbenen Rechte.¹⁹⁵ Es besteht allerdings *kein wohlerworbenes Recht auf Direktzahlungen*.¹⁹⁶ Direktzahlungen stellen eine landwirtschaftspolitische Lenkungsmaßnahme dar, deren konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber (oder Verfassungsgeber) überlassen ist, und unterliegen somit Veränderungen.¹⁹⁷ Direktzahlungen unterliegen damit nicht der Eigentumsgarantie.

I. Exkurs: Freiheit des Privat- und Familienlebens

133 Die Freiheit des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) garantiert zwar kein Recht auf eine saubere Umwelt, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) leitet daraus aber in ständiger Rechtsprechung eine staatliche Schutzpflicht vor Umweltbeeinträchtigungen ab, die sich negativ auf die Gesundheit auswirken.¹⁹⁸ Die Gesundheit muss dabei von der Umwelteinwirkung direkt und ernsthaft betroffen sein. Eine schwerwiegende, tatsächlich eingetretene Gesundheitsgefährdung ist demgegenüber nicht erforderlich.¹⁹⁹

134 Im Fall *Dzemyuk v. Ukraine* hatte der EGMR eine Verletzung von Art. 8 EMRK im Zusammenhang mit einer vorgebrachten Trinkwasserverschmutzung zu beurteilen. Weil ein Friedhof (zu) nahe an eine Quelle gebaut war, aus welcher der Beschwerdeführer sein Trinkwasser bezog, wurden die Grenzwerte von E. coli Bakterien massiv überschritten. Der Gerichtshof stellte in der Folge eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest.²⁰⁰

¹⁹⁵ UHLMANN (Fn. 194), § 37 N 4, mit Verweis auf BGE 139 II 28, E. 2.7.2., BGE 138 II 575, E. 4.5 und BGE 134 I 23, E. 7.

¹⁹⁶ BGer vom 21. März 2000, 2P.56/1999, E. 4b.

¹⁹⁷ BGer vom 3. Dezember 2002, 2A.346/2002, E. 2.5.4.

¹⁹⁸ EGMR, factsheet - Environment and the European Convention on Human Rights, Juni 2016, abrufbar unter www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf; *Fadeyeva v. Russia*, Dossiernummer 55723/00, Paragraph 68; *Kyrtatos v. Greece*, Dossiernummer 41666/98, Paragraph 52; *Dubetska and Others v. Ukraine*, Dossiernummer 30499/03, Paragraph 105.

¹⁹⁹ KELLER/CIRIGLIANO, Grundrechtliche Ansprüche an den Service Public: Am Beispiel der italienischen Abfallkrise, URP 2012, S. 831-853, 852.

²⁰⁰ *Dzemyuk v. Ukraine*, Dossiernummer 42488/02, Paragraph 92.

VIII. Die Auslegung des Initiativtexts

135 Gestützt auf die Hintergründe der Initiative (Kapitel III–IV) und basierend auf der oben abstrakt dargestellten Auslegungsmethodik (Kapitel VI–VII) erfolgt im Folgenden die eigentliche, konkrete Auslegung des Initiativtexts. Dabei soll versucht werden, die Sichtweise des mit der gesetzgeberischen Umsetzung befassten Gesetzgebers einzunehmen. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die durch die Initiative geforderte Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes (LwG).

A. Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV

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 mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser;*

In Kürze

Die Versorgungssicherheit soll weiterhin quantitativ gewährleistet werden. Mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV erfährt die Versorgungssicherheit neu eine zusätzliche qualitative Dimension.

Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV hat keine kompetenzbegründende Bedeutung. «Gesunde Lebensmittel» und «sauberes Trinkwasser» sind Zielsetzungen, welche mit den in Art. 104 Abs. 3 E-BV vorgeschlagenen neuen Massnahmen erfüllt werden.

Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV bewirkt, dass die in Art. 104 Abs. 3 E-BV neu definierten Massnahmen nicht in einen Zielkonflikt mit der heute primär quantitativ verstandenen Ernährungssicherheit gemäss Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV geraten.

1. Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV heute

136 Absatz 1 von Art. 104 BV definiert die Ziele und Rahmenbedingungen der Landwirtschaftspolitik und überdacht die kompetenzbegründenden Absätze 2 und 3. Absatz 1 von Art. 104 BV begründet selber keine Kompetenzen zugunsten des Bundes.²⁰¹ Die Ziele und Rahmenbedingungen sind aber für die Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung in verbindlicher Weise «richtungsgebend» und werden heute im Zweckartikel des LwG (Art. 1 LwG) wieder aufgenommen. Art. 104 BV äussert sich nicht über die Auflösung von allfälligen Zielkonflikten. Es ist am Gesetzgeber, die verschiedenen Handlungsaufträge und Zielvorgaben zu einem Ausgleich «unter einen Hut» zu bringen.²⁰² Auch der in dieser Bestimmung verwendete Begriff der «Nachhaltigkeit» weist nach heutigem Verständnis nicht nur eine ökologische Dimension auf, sondern die Produktion landwirtschaftlicher Güter soll gleichermassen auch ökonomisch und sozial nachhaltig erfolgen.²⁰³

²⁰¹ OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 20.

²⁰² OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 21.

²⁰³ OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 22; BGE 132 II 305, 320.

- 137 Betreffend die Versorgungssicherheit steht heute das Ziel im Zentrum, die Produktionskapazität durch Kalorienproduktion und wichtigen Einzelkulturen sowie genügend fruchtbaren Kulturboden zu erhalten. Es geht um die Ernährungssicherheit resp. die Versorgungssicherheit im Allgemeinen;²⁰⁴ die Lebensmittelsicherheit ist durch das Lebensmittelrecht (basierend auf Art. 118 BV, Schutz der Gesundheit) abgedeckt.²⁰⁵ Im Gesetzesrecht wird die Versorgungssicherheit wesentlich durch das Raumplanungsrecht gefördert.²⁰⁶ Das Anliegen der sicheren Versorgung der Bevölkerung verfolgt auch der neue Art. 104a BV.²⁰⁷ Art. 104a «akzentuiert» Art. 104 BV²⁰⁸ und dürfte nach der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK Einfluss auf die Erteilung von Subventionen haben.²⁰⁹
- 138 Für Leistungen zugunsten der Ernährungssicherheit werden sog. Versorgungssicherheitsbeiträge ausgerichtet (Art. 72 LwG).

2. Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV im Sinne der Trinkwasserinitiative

a) Grammatikalische Auslegung

- 139 Mit der Trinkwasserinitiative soll der Bund nicht nur dafür sorgen, dass die «nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion» zur Ernährungssicherheit im Allgemeinen einen wesentlichen Beitrag leistet, sondern er soll für eine sichere Versorgung (oben Rz. 137) der Bevölkerung «mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser» sorgen.
- 140 Relativ klar sind die Begriffe «Lebensmittel» sowie «Trinkwasser»: «Lebensmittel» sind nach dem allgemeinen Sprachgebrauch «Waren zum Essen oder Trinken, die zum Bedarf des täglichen Lebens gehören.»²¹⁰ «Trinkwasser» ist «für den menschlichen Genuss geeignetes Wasser.»²¹¹

Im juristisch-technischen Sprachgebrauch ist der Begriff «Lebensmittel» in Art. 4 LMG definiert. Als Lebensmittel gilt auch Wasser für den menschlichen Konsum (Art. 4 Abs. 2

²⁰⁴ In Krisenzeiten und Mangellagen ist Art. 102 BV anwendbar.

²⁰⁵ OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 26 mit weiteren Verweisen.

²⁰⁶ Ausscheidung von Landwirtschaftszonen inkl. Fruchtfolgeflächen, Art. 1 Abs. 2 lit. d, Art. 3 Abs. 1 lit. a und Art. 16 RPG, Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG i.V.m. Art. 26–30 RPV, vgl. OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 26.

²⁰⁷ BIAGGINI, BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2017, Art. 104 N 7.

²⁰⁸ EFK, Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen, S. 16, abrufbar unter https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/wirtschaft_und_landwirtschaft/17159/17159BE_Endg%C3%BCltige_Fassung_V04.pdf.

²⁰⁹ «Produkte oder Produktionsverfahren, die nicht nachhaltig und standortangepasst sind, sollte der Bund nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang fördern. Dies betrifft Produkte, die ohne wesentliche Importe nicht im gegenwärtigen Umfang produziert werden können oder nicht zur Ernährungssicherheit beitragen», vgl. EFK, Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzhilfen an externe Organisationen, Bundesamt für Landwirtschaft, Das Wesentliche in Kürze, S. 5, abrufbar unter https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/wirtschaft_und_landwirtschaft/17159/17159BE_WiK_d.pdf.

²¹⁰ Vgl. www.duden.de.

²¹¹ Vgl. www.duden.de.

Bst. a LMG). Gemäss Art. 2 Bst. a TBDV ist «Trinkwasser» «Wasser im Naturzustand oder nach der Aufbereitung, das zum Trinken (...) vorgesehen, bereitgestellt oder verwendet wird.»

Futtermittel gelten weder nach allgemeinem noch nach juristisch-technischem Sprachgebrauch (Art. 4 Abs. 3 Bst. a LMG) als Lebensmittel.

- 141 Im allgemeinen Sprachgebrauch heisst «gesund» «keine Störung im körperlichen Wohlbefinden aufweisend, durch Krankheit nicht beeinträchtigt» wie auch «die Gesundheit fördernd, ihr zuträglich».²¹² Im juristisch-technischen Sprachgebrauch ist «gesund» nicht definiert; im Lebensmittelrecht wird allenthalben auf «gesundheitsschädigend» Bezug genommen (vgl. Art. 22 LMG).
- 142 «Sauber» wird als «keinen Schmutz verursachend, keine lästigen oder schädlichen Stoffe hervorbringend, mit sich bringend» verstanden.²¹³ Für «sauber» gibt es keinen juristisch-technischen Sprachgebrauch, doch sind die Anforderungen an «sauberes» Wasser definiert (Anhänge 1–3 TBDV, Verordnung des EDI über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln vom 26. Juni 1995, Anhang 2 GSchV).
- 143 Aus dem Wortlaut erschliesst sich, dass es mit der Initiative nicht mehr wie heute nur um die *quantitative*, sichere Versorgung mit Lebensmitteln geht, sondern dass die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln einer gewissen *Qualität* zu gewährleisten ist – nämlich mit «gesunden» Lebensmitteln und «sauberem» Trinkwasser. *Der Wortlaut ergibt aber nicht, wie die Verknüpfung der Versorgungssicherheit mit dem qualitativen Aspekt im Einzelnen verstanden werden muss.* Ebenso wenig ist aufgrund des Wortlauts restlos klar, wie «gesunde» Lebensmittel und «sauberes» Trinkwasser zu interpretieren sind.
- 144 Die Bedeutung von Bst. a ist daher zusätzlich durch die übrigen Auslegungsregeln zu ermitteln.

b) Systematische Auslegung von Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV

- 145 Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV muss in seinem Verhältnis zu Art. 118 BV (Schutz der Gesundheit/Lebensmittelsicherheit) und Art. 104 Abs. 3 E-BV analysiert und verstanden werden.
- 146 Sind Ernährungssicherheit und Lebensmittelsicherheit im heutigen Recht relativ klar getrennt (vgl. oben Rz. 137), findet mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV neu eine Annäherung dieser Aspekte statt.
- 147 Die Abgrenzung von Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV und Art. 118 BV ist im Kontext von Art. 104 Abs. 3 E-BV vorzunehmen: Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV bezieht sich nicht wie Art. 118 BV auf die Regulierung von Lebensmitteln, die die Gesundheit gefährden könnten. Vielmehr bezieht sich dieser im Lichte von Art. 104 Abs. 3 E-BV auf *Massnahmen in der Landwirtschaft*, die gegenüber dem heutigen Zustand *indirekt*

²¹² Vgl. www.duden.de.

²¹³ Vgl. www.duden.de.

«gesunde» Lebensmittel und «sauberes Trinkwasser» begünstigen. Insofern verstärkt Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV auch die ökologische Dimension der gemäss Art. 104 Abs. 1 BV wie auch gemäss Art. 73 BV (Rz. 115) vom Bund anzustrebenden «Nachhaltigkeit».

- 148 Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV ergänzt schliesslich die Zielsetzung des bei Annahme der Initiative weiterhin bestehenden Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV (Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen) um den Aspekt der Gesundheit.

c) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

(1) Qualitätsaspekt in der Ernährungssicherheit

- 149 Die Initiative möchte mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV einen schonenden, ökologisch orientierten Anbau, um die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten. Die heute intensive, einseitig auf Höchstleistung getrimmte Produktion schädige die Böden, das Wasser und damit auch das Produktionspotenzial für Krisenzeiten. Zudem sei die Schweizer Landwirtschaft mittlerweile stark von Betriebsmittelimporten wie Futtermittel, Pestizide, Dünger, Erdöl etc. aus dem Ausland abhängig, was die eigene Ernährungssicherheit (im Falle geschlossener Grenzen) gefährde. Eine Beschränkung der Direktzahlungen auf Betriebe mit einer ökologischen Produktionsweise ohne Pestizide und Futtermittelimport (Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV) reduziere die Auslandabhängigkeit der Schweizer Landwirtschaft. Qualität werde wichtiger als Quantität, was der heute gängigen Überproduktion entgegenwirke.²¹⁴ *Die Initiantinnen und Initianten verbinden damit den quantitativen Aspekt der Versorgungssicherheit ganz bewusst mit demjenigen der Qualität, was aus ihrer Sicht nicht zuletzt auch die inländische Versorgungssicherheit verbessere.*
- 150 Gemäss dem Bundesrat wird mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV der «wesentliche Beitrag der Landwirtschaft zur sicheren Versorgung der Bevölkerung präzisiert», da er sich explizit auf gesunde Lebensmittel und sauberes Trinkwasser beziehe.²¹⁵ Insofern geht der Bundesrat wie die Initiantinnen und Initianten von einem zusätzlichen qualitativen Aspekt der Versorgungssicherheit aus.
- 151 Das deckt sich auch mit dem Verständnis der Initiativgegner, die den qualitativen Aspekt aber schon heute als erfüllt ansehen.²¹⁶

(2) «Gesunde» Lebensmittel

- 152 Die in der Landwirtschaft eingesetzten Hilfsstoffe wie Pestizide, Tierarzneimittel und überhöhte Dünger- und Futterimporte (die allesamt Thema von Art. 104 Abs. 3 E-BV bilden) hinterlassen gemäss den Initiantinnen und Initianten Umweltschäden, belasten insbesondere das Trinkwasser und gefährden die Gesundheit.²¹⁷ Es geht ihnen entsprechend darum, Gesundheitsschäden durch in diesem Sinne verschmutztes Trinkwasser und mit Schadstoffen belastete Lebensmittel zu verhindern. Nicht

²¹⁴ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 12.

²¹⁵ BBl 2019 1101, S. 1107.

²¹⁶ Schweizer Bauernverband, Argumentarium Trinkwasserinitiative, März 2018, abrufbar unter <https://trinkwasserinitiative-nein.ch/de/>, S. 4.

²¹⁷ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 9.

angestrebt wird hingegen, dass der Bund die Gesundheit der Bevölkerung darüberhinausgehend in irgendeiner Art und Weise aktiv fördern soll. Die Initianten erwarten eine Verbesserung der Gesundheit gegenüber dem heutigen Zustand durch die in Art. 104 Abs. 3 E-BV verankerten Instrumente. Sie knüpfen mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV keine zusätzlichen Anforderungen an «gesunde Lebensmittel und sauberes Trinkwasser».

- 153 Von diesem Verständnis gehen wohl auch die Initiativgegner aus, indem sie ihre Beurteilung auf Rückstände von Pflanzenschutzmittel beschränken.²¹⁸
- 154 Der Bundesrat führt aus, dass die heutige Gesetzgebung «sichere Lebensmittel inkl. Trinkwasser», nicht aber «gesunde» Lebensmittel und «sauberes» Trinkwasser erfordere.²¹⁹ Entsprechend gehe Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV «wesentlich über die bisherigen Anforderungen hinaus.»²²⁰ Zur Umsetzung der Initiative hinsichtlich Trinkwasserqualität müsste u.a. der Ackerbau in Zuströmbereichen von Trinkwasserfassungen eingeschränkt werden, wobei sich das Trinkwasser «optimal» mit einer extensiven Grünlandnutzung schützen lasse.²²¹ Dass spezielle Massnahmen zur Erreichung des Ziels «gesunde Lebensmittel» zu ergreifen sind, macht der Bundesrat demgegenüber nicht geltend.

d) Auslegung nach dem Sinn und Zweck

- 155 Für das mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV verfolgte Regelungsbedürfnis wird auf Rz. 149 und 152 verwiesen.

e) Ergebnis der Auslegung

- 156 Mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV soll die Ernährungssicherheit in *quantitativer* Hinsicht weiterhin gewährleistet sein. An der heutigen Umsetzung der Versorgungssicherheit mit den Mitteln des Raumplanungsrechts, und damit an der quantitativ für die Landwirtschaft verfügbaren Fläche, ändert sich mit der Initiative nichts. Die Initiative bietet keinen Anlass, das Raumplanungsrecht zu ändern.
- 157 Neu soll mit Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV das Ziel der Ernährungssicherheit um eine *qualitative* Komponente ergänzt werden. Es soll nicht nur die Versorgungssicherheit gewährleistet, sondern auch Schädigungen an der menschlichen Gesundheit durch die Landwirtschaft vermieden werden. Die Mittel zur Gewährleistung dieser neu verstandenen Versorgungssicherheit werden in Art. 104 Abs. 3 E-BV neu definiert.
- 158 Die in Abs. 1 des Art. 104 BV angesiedelten neuen qualitativen Aspekte der Versorgungssicherheit – einer Versorgung mit «gesunden Lebensmitteln» und «sauberem Trinkwasser» – definieren Ziele der Landwirtschaftspolitik und erfahren keine kompetenzbegründende Bedeutung (vgl. oben Rz. 136). Sie bedürfen nicht zwingend einer weiteren Konkretisierung. «Gesunde Lebensmittel» und «sauberes

²¹⁸ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 4.

²¹⁹ BBI 2019 1101, S. 1111.

²²⁰ BBI 2019 1101, S. 1111.

²²¹ BBI 2019 1101, S. 1112.

Trinkwasser» sind vielmehr als Ergebnis einer Umsetzung der in Art. 104 Abs. 3 E-BV vorgeschlagenen neuen Massnahmen zu verstehen.

- 159 Aus den neuen Zielsetzungen in Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV kann auch keine konkrete Pflicht des Bundes abgeleitet werden, den Ackerbau im Zuströmbereich einzuschränken resp. eine extensive Grünlandnutzung vorzusehen (Rz. 154) – Massnahmen, welche der Bundesrat in der Botschaft anspricht. Absatz 1 von Art. 104 BV begründet diesbezüglich jedoch keine genügende Kompetenznorm zugunsten des Bundes (Rz. 136). Kompetenzbegründende Norm für die Einführung einer extensiven Grünlandnutzung im Zuströmbereich aus Trinkwasserschutzgründen wäre Art. 76 Abs. 3 BV, und eine solche Einschränkung erfolgte systematisch nicht über die Landwirtschaftsgesetzgebung, sondern über eine Anpassung von Art. 19 GSchG.²²²
- 160 Art. 104 Abs. 1 Bst. a E-BV bewirkt aber, dass die in Art. 104 Abs. 3 E-BV neu definierten Massnahmen nicht in einen Zielkonflikt mit der heute quantitativ verstandenen Ernährungssicherheit geraten.
- 161 Die Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 72 LwG) werden nicht tangiert.

f) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 162 Die Zweckbestimmung des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 1 LwG) ist bei Annahme der Initiative entsprechend anzupassen.

²²² Gemäss Art. 19 GSchG teilen die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und unterirdischen Gewässer in *Gewässerschutzbereiche* ein. Besonders gefährdete Gebiete sind in Art. 29 Abs. 1 und Anhang 4 Ziff. 11 GSchV definiert, dazu gehören unter jeweils bestimmten Voraussetzungen der Gewässerschutzbereich A_u, Gewässerschutzbereich A_o, Zuströmbereich Z_u und der Zuströmbereich Z_o.

B. Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV

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, *der die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, umfasst.*

In Kürze

Die konkrete Ausgestaltung des ökologischen Leistungsnachweises obliegt im Grundsatz weiterhin dem Gesetzgeber. Die drei Elemente Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und ein Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, bilden neu den Mindestinhalt des Leistungsnachweises.

«Erhalten» der Biodiversität bedeutet «keine weitere Verschlechterung» und nicht darüber hinaus eine Verbesserung. Die Anforderung gilt für den ganzen Betrieb. Biodiversitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen können weiterhin ausgerichtet werden. Die Initiative tangiert das in anderen Rechtsgrundlagen verankerte Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität nicht.

«Pestizidfrei» heisst, dass auf sämtliche Pflanzenschutzmittel verzichtet wird ausser auf diejenigen, die im Bio-Landbau verwendet werden dürfen. Wenn die Massnahme aus naturwissenschaftlicher Optik gleichermassen geeignet ist, kann «pestizidfrei» auch so weit ausgelegt werden, dass nur «Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko» verwendet werden dürfen.

«Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann» bedeutet, dass der maximale Tierbesatz pro Fläche grundsätzlich anhand des Parameters «auf dem Betrieb produzierbares Futter» reduziert wird. In die Berechnung kann je nach Bodenverhältnissen und agrarwissenschaftlicher Beurteilung, in einem untergeordneten Rahmen und unter Beachtung des Vorsorgeprinzips der Aspekt der ausgeglichenen Düngerbilanz miteinbezogen und auf Besonderheiten der verschiedenen Nutztierarten eingegangen werden. Der Tierbestand soll nach Möglichkeit mit dem auf dem eigenen Hof oder in der Region produzierten Futter ernährt werden. Es bleibt aber weiterhin möglich, Futtermittel zu verkaufen und zuzukaufen, auch im Ausland, wobei der Futtermittelimport bei einem an die Fläche angepassten Tierbestand ausser in Notsituationen faktisch wohl eine geringe Rolle spielen wird.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet es, dass mittels offener Normen oder Ausnahmeklauseln die notwendige Flexibilität geschaffen wird insbesondere für lokale, regionale oder nationale Notsituationen und individuelle Härtefälle.

1. Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV heute

- 163 Direktzahlungen ergänzen nach Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV das Einkommen von bodenbewirtschaftenden Betrieben, um insbesondere bäuerlichen Familienbetrieben die Erzielung eines angemessenen Einkommens zu ermöglichen, das mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung vergleichbar ist.²²³ Sie stellen ein Entgelt für die erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen dar (vgl. Art. 70 LwG). Für die Direktzahlungen muss gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV ein ökologischer Leistungsnachweis erbracht werden. Die konkrete Ausgestaltung des ökologischen Leistungsnachweises obliegt heute dem Gesetzgeber, der bereits heute mit Blick auf Art. 104 Abs. 1 BV als entscheidendes Kriterium die Nachhaltigkeit heranzuziehen hat.²²⁴
- 164 Umgesetzt ist Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV heute in Art. 70–77 LwG und der DZV. Art. 70 LwG sieht sieben Direktzahlungsarten vor. Die Elemente des zu erbringenden ökologischen Leistungsnachweises werden in Art. 70a Abs. 2 LwG und Art. 11–25 DZV umschrieben.

2. Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV im Sinne der Trinkwasserinitiative

a) Einleitung

- 165 Mit der Trinkwasserinitiative soll die Verfassungsbestimmung die Ausgestaltung des Inhalts des ökologischen Leistungsnachweises konkretisieren. Neu wird mit Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV auf Verfassungsebene vorgeschrieben, dass der ökologische Leistungsnachweis «die Erhaltung der Biodiversität, eine pestizidfreie Produktion und einen Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, umfasst».
- 166 Der Wortlaut erscheint in vielerlei Hinsicht unklar und damit auslegungsbedürftig. Die Norm bzw. jedes Element davon muss im Gesetzgebungsprozess unter Zuhilfenahme der weiteren Auslegungsregeln ausgelegt und schliesslich konkretisiert werden.

b) «Unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises, der die (...) umfasst»

(1) Grammatikalische Auslegung

- 167 Aus dem Wortlaut erschliesst sich nicht, ob die Auflistung abschliessend ist oder nur einen Minimalinhalt darstellen soll. Im juristisch-technischen Sprachgebrauch ist eine solche Terminologie ohne den Zusatz «insbesondere» als abschliessend zu verstehen (vgl. Art. 70a Abs. 2 LwG). Im allgemeinen Sprachgebrauch kann «umfassen» sowohl abschliessend als auch beispielhaft verstanden werden. Dasselbe gilt für die französischsprachige Version, in der das Wort «comprendre» verwendet wird.

²²³ OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 39.

²²⁴ OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 40.

(2) Systematische Auslegung

- 168 Es erscheint nicht im öffentlichen Interesse (Rz. 110 f.), die in Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV mit dem Begriff «umfasst» aufgelisteten Elemente als abschliessend, den heutigen Inhalt des ökologischen Leistungsnachweises (vgl. Art. 70a Abs. 2 LwG) vollständig ersetzend zu verstehen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die in Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV genannten Bestandteile die heutigen im ökologischen Leistungsnachweis definierten Anforderungen *anpassen und ergänzen*.

(3) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 169 Weder die Regelungsabsicht der Initiantinnen und Initianten noch die allgemeinen Anschauungen und Zeitumstände im Umfeld der Trinkwasserinitiative (vgl. zur historischen Auslegung oben Rz. 99 f.) deuten darauf hin, dass der Begriff «umfassen» abschliessend verstanden werden soll. Auch der Bundesrat hält in seiner Botschaft fest, dass die Initiative keinen Einfluss auf die übrigen Bestimmungen des ökologischen Leistungsnachweises habe.²²⁵

(4) Auslegung nach Sinn und Zweck

- 170 Sinn und Zweck der Regelung ist es, dass die neuen Elemente im Sinne eines Mindestinhaltes im ökologischen Leistungsausweis enthalten sind, nicht aber, dass der Bundesrat im ökologischen Leistungsnachweis keine weiteren Voraussetzungen definieren darf.

(5) Ergebnis der Auslegung

- 171 Die konkrete Ausgestaltung des ökologischen Leistungsnachweises obliegt im Grundsatz weiterhin dem Gesetzgeber, wobei die drei Elemente Erhaltung der Biodiversität, pestizidfreie Produktion und ein Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann, neu den Mindestinhalt des Leistungsnachweises darstellen.

(6) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 172 Art. 70a Abs. 2 LwG kann damit im Grundsatz erhalten bleiben, wie er heute ist, und würde mit der Initiative um die Elemente «Erhaltung der Biodiversität», «pestizidfreie Produktion» und ein «Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann» ergänzt.

c) «Biodiversität erhalten»

(1) Grammatikalische Auslegung

- 173 «Biodiversität» heisst umgangssprachlich «biologische Vielfalt».²²⁶ Sie bezeichnet die Vielfalt der Lebensräume, der Arten und der Gene sowie deren Interaktionen (vgl. Rz. 68). Doch welche Lebensräume fallen unter den Begriff «Biodiversität», welche Arten und Gene? Gehören darunter auch gebietsfremde Arten, Schädlinge, «Unkraut»? Trotz solcher Unklarheit scheint die allgemeine sprachliche Stossrichtung des Begriffs klar.

²²⁵ BBl 2019 1101, S. 1108.

²²⁶ Vgl. www.duden.de.

- 174 «Erhalten» heisst umgangssprachlich «Bestand haben», «in einem bestimmten Zustand bewahren»²²⁷ und ist Synonym zu «nicht verschlechtern». Auch im technisch-juristischen Sprachgebrauch kommt dem Begriff diese Bedeutung zu, vgl. z.B. Art. 7 des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 21. Juni 1991. Doch soll die Biodiversität darüber hinaus auch verbessert resp. gefördert werden?²²⁸

(2) Systematische Auslegung

- 175 Es ist nicht hinreichend geklärt, aber nicht auszuschliessen, dass die Anforderung an die Landwirte, die «Biodiversität auf dem Betrieb zu erhalten», deren Wirtschaftsfreiheit tangiert, namentlich deren freie Wahl der Produktionsmittel und der Art und Weise der Produktion (vgl. oben Rz. 126).
- 176 In jedem Fall (auch wenn nicht nach Art. 36 BV vorgegangen würde) sind Verfassungsbestimmungen im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Rz. 108 ff.) auszulegen und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Rz. 110 f.).
- 177 An die Ausrichtung von Direktzahlungen die Erhaltung oder Förderung der Biodiversität auf dem Betrieb zu knüpfen, ist mindestens nicht ungeeignet, den Biodiversitätsrückgang zu reduzieren. Gänzlich gestoppt werden kann der Biodiversitätsrückgang damit allerdings nicht. Ein milderer Mittel mit der gleichen umfassenden Wirkung ist nicht ersichtlich. Die Massnahme verfolgt wichtige öffentliche Interessen, wie die Sicherstellung der Versorgungsleistung der Biodiversität (Rz. 68), den Natur- und Artenschutz (Art. 78 BV), die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV) und die Nachhaltigkeit (Rz. 115 f.). Angesichts der Tatsache, dass kein Anspruch auf Direktzahlungen besteht (Rz. 122), erscheint die «Erhaltung» der Biodiversität als Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen verhältnismässig.
- 178 Fraglich erscheint dies mit Bezug auf eine darüberhinausgehende «Förderung» der Biodiversität. Es erscheint nicht als zumutbar, entschädigungslos aktive Handlungen zu verlangen, um überhaupt erst in den Genuss von Zahlungen zu kommen, die für viele Landwirtschaftsbetriebe faktisch lebensnotwendig sind (Rz. 163).
- 179 «Erhaltung der Biodiversität» ist eine zusätzliche Anforderung im ökologischen Leistungsnachweis. Von der Initiative nicht tangiert wird das unabhängig vom ökologischen Leistungsnachweis bestehende Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität nach bestehenden, anderen Rechtsquellen (vgl. hierzu im Einzelnen oben Ziff. III.D.3).

(3) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 180 Die Initiantinnen und Initianten möchten mit der Initiative einen Beitrag leisten, den Rückgang der Biodiversität in der Schweiz zu stoppen (vgl. Rz. 68). Die

²²⁷ Vgl. www.duden.de.

²²⁸ Die Initiantinnen und Initianten sprechen nicht nur vom Erhalt, sondern auch von der «Förderung» der Biodiversität, vgl. Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 8.

landwirtschaftliche Tätigkeit soll ganz generell so angepasst werden, dass die Biodiversität erhalten bleibt und sich nicht weiter verschlechtert (Rz. 67). Denn trotz bereits umfangreicher Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität (Rz. 73) ist der Handlungsbedarf für die Biodiversität weiterhin gross und dringend (Rz. 69). Griffige Massnahmen sind auch dem «Aktionsplan Biodiversität» des Bundesrates nicht zu entnehmen (Rz. 74).

- 181 Die Initiantinnen und Initianten unterscheiden dabei nicht zwischen Biodiversitätsförderflächen und anderen Flächen. Denn die Biodiversität soll sich auf dem ganzen Betrieb, und insgesamt in der ganzen Schweiz, möglichst nicht weiter verschlechtern. Zudem soll die Biodiversität «gefördert» werden, wobei gemäss den Materialien der Fokus klar auf der Erhaltung der Biodiversität als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen liegt.²²⁹ Das Element des «Förderns» bezieht sich wohl auf Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV. Eine Verbesserung der Biodiversität ergibt sich nach den Initiantinnen und Initianten insbesondere dank der «pestizidfreien Produktion» und dem «Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann».
- 182 Die Initiativgegner sind der Ansicht, dass es heute ausreichend Biodiversitätsförderflächen gibt und der Fokus auf der Qualität dieser Flächen und nicht auf deren Ausdehnung liegen soll.²³⁰
- 183 Der Bundesrat versteht Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV so, dass die Vielfalt als auch die Leistungen der Biodiversität «erhalten» werden sollen, und dies die Vorschriften des ökologischen Leistungsnachweises sicherstellen müssen.²³¹ Den Begriff «Erhalten» definiert der Bundesrat nicht, doch verwendet er die Begriffe «Erhaltung» und «Förderung» in Anlehnung an Art. 73 LwG *nebeneinander*,²³² misst diesen also unterschiedliche Bedeutungen zu. Auch der Bundesrat bezieht Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV auf den ganzen Betrieb und nicht etwa nur auf Biodiversitätsförderflächen.²³³

(4) Auslegung nach Sinn und Zweck

- 184 Sinn und Zweck der Regelung ist es, den Rückgang der Biodiversität in der Schweiz zu stoppen (vgl. Rz. 68). Die landwirtschaftliche Tätigkeit soll auf dem ganzen Betrieb so angepasst werden, dass die Biodiversität erhalten bleibt (Rz. 67).

(5) Ergebnis der Auslegung

- 185 Die Auslegung ergibt, dass «Erhalten» der Biodiversität «keine weitere Verschlechterung» bedeutet und nicht darüber hinaus eine Verbesserung. Auf diese Auslegung deutet bereits der Wortlaut hin und ergibt sich auch aus dem Zusammenspiel mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Entstehungsgeschichte ist in diesem Punkt zwar nicht eindeutig, gleichwohl ist ersichtlich, dass die Initiantinnen und Initianten ihren Fokus für Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV klar auf eine Vermeidung der

²²⁹ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 8.

²³⁰ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 5.

²³¹ BBI 2019 1101, S. 1108 f.

²³² BBI 2019 1101, S. 1112.

²³³ Vgl. BBI 2019 1101, S. 1112.

weiteren Verschlechterung gelegt haben, was auch dem Verständnis des Bundesrats entspricht und demjenigen der Initiativgegner mindestens nicht widerspricht.

- 186 Die Auslegung ergibt keine Hinweise, dass die «Erhaltung der Biodiversität» örtlich begrenzt wäre (z.B. auf Biodiversitätsförderflächen). Die Anforderung gilt für den ganzen Betrieb.
- 187 Von der Initiative nicht tangiert wird das in anderen Rechtsgrundlagen verankerte Ziel der Erhaltung und Förderung der Biodiversität.

(6) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 188 Was «erhalten» der «Biodiversität» in Bezug auf den ökologischen Leistungsnachweis genau bedeutet, muss in der Gesetz- und Verordnungsgebung im Einzelnen konkretisiert werden. Es ist zu definieren, was für eine «Biodiversität» erwünscht ist, und es ist ein System zu entwickeln, anhand dessen der Biodiversitätszustand und dessen Entwicklung beurteilt werden kann. Es könnten beispielsweise verschiedene Klassen für den Biodiversitätszustand gebildet werden (z.B. «sehr guter Zustand», «guter Zustand», etc.), anhand welcher der Zustand der Biodiversität auf jedem Landwirtschaftsbetrieb in einem bestimmten Zeitintervall eingeschätzt und hinsichtlich einer Verschlechterung überprüft werden kann.
- 189 Anhaltspunkt für eine mögliche Herangehensweise kann das in der EU geltende Verschlechterungsverbot des Gewässerzustands bieten.²³⁴ Anhang V der WRRL legt relativ detailliert fest, anhand welcher Kriterien die Einstufung eines Gewässers in fünf Kategorien zu erfolgen hat. Der EuGH hat die Frage geklärt, was eine «Verschlechterung des Gewässerzustands» im Einzelnen bedeutet.²³⁵
- 190 Festzuhalten ist in den Ausführungsvorschriften zudem, dass es sich beim «erhalten» um eine Minimalvorschrift handelt – Verbesserungen des Biodiversitätszustands sind selbstverständlich zulässig und erwünscht.
- 191 Biodiversitätsbeiträge für Biodiversitätsförderflächen (Art. 70 Abs. 2 Bst. c LwG und Art. 55 ff. DZV) können auch nach Annahme der Initiative weiterhin ausgerichtet werden.
- 192 Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind Ausnahmeregelungen in generellen Notsituationen oder in individuellen Härtefällen zu statuieren bzw. zuzulassen (vgl. oben Rz. 109).

²³⁴ Vgl. Art. 4 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, kurz Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

²³⁵ EuGH, Rs. C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz vs. Deutschland, EU:C:2015:433 «Entscheid Weservertiefung», Rn. 70.

d) «Pestizidfrei»

(1) Grammatikalische Auslegung

- 193 «Pestizid» wie auch «Pflanzenschutzmittel» sind im allgemeinen Sprachgebrauch «Schädlingsbekämpfungsmittel».²³⁶ Im technischen Sprachgebrauch ist «Pestizid» eine Sammelbezeichnung resp. ein *Oberbegriff* für Pflanzenschutzmittel und Biozide. «Pflanzenschutzmittel» schützen Pflanzen gegen schädliche Organismen oder bekämpfen Unkraut. «Biozide» bekämpfen schädliche Organismen.²³⁷
- 194 Im juristischen Sprachgebrauch wird der Begriff «Pestizid» selten verwendet. Er gelangt jedoch z.B. in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände (VPRH) zur Anwendung. Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a VPRH bedeuten «Pestizide»
- «derzeit oder früher in Pflanzenschutzmitteln im Sinne des Chemikaliengesetzes vom 15. Dezember 2000 (ChemG) verwendete Wirkstoffe und ihre Stoffwechsel-, Abbau- oder Reaktionsprodukte», oder
 - «Wirkstoffe und ihre Stoffwechsel-, Abbau- oder Reaktionsprodukte aus Biozidprodukten im Sinne der Biozidprodukteverordnung vom 18. Mai 2005 (VBP)».

Auch hier kommt dem Begriff «Pestizid» damit die Funktion einer Sammelbezeichnung zu.

- 195 Gewöhnlich wird im Schweizer Recht direkt mit den (Unter-)Begriffen «Pflanzenschutzmittel» und «Biozidprodukte» gearbeitet (vgl. Chemikaliengesetz, Pflanzenschutzmittelverordnung, Bio-Verordnung).
- «Pflanzenschutzmittel» sind «Wirkstoffe und Zubereitungen» die u.a. dafür bestimmt sind, Pflanzen vor Schadorganismen zu schützen, deren Wachstum zu regeln, sie zu konservieren und unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. e ChemG).
 - «Biozidprodukte» sind «Wirkstoffe und Zubereitungen, die nicht Pflanzenschutzmittel sind und die dazu bestimmt sind, Schadorganismen abzuschrecken, unschädlich zu machen, zu zerstören oder in anderer Weise zu bekämpfen oder Schädigungen durch Schadorganismen zu verhindern» (Art. 4 Abs. 1 Bst. d ChemG).

Der Begriff «Pflanzenschutzmittel» (wie auch «Biozidprodukte») umfasst dabei chemisch-synthetische wie andere Wirkstoffe. Die Bio-Verordnung enthält keine eigene, andere Definition von «Pflanzenschutzmittel»; das WBF legt vielmehr die

²³⁶ Vgl. www.duden.de.

²³⁷ Vgl. European Food Safety Authority, Pestizide, abrufbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/pesticides>; Phytoweb, Pflanzenschutzmittel, Pestizide oder Biozide? Abrufbar unter <https://fytoweb.be/de/pflanzenschutzmittel/gebrauch/pflanzenschutzmittel/pflanzenschutzmittel-pestizide-oder-biozide>.

zulässigen Pflanzenschutzmittel aus der ganzen Palette an Pflanzenschutzmitteln fest (vgl. oben Rz. 32).

- 196 Der Wortlaut «Pestizid» erscheint damit als Überbegriff für «Pflanzenschutzmittel» und «Biozide» klar. Ebenfalls klar erscheint der Wortlaut «Pflanzenschutzmittel» als Überbegriff für sämtliche chemisch-synthetische wie natürliche Mittel. Der Begriff «Pestizid» wird bei der Auslegung nach dem Wortlaut umfassend verstanden und enthält auch nicht chemisch-synthetische Pestizide und solche, die in der biologischen Landwirtschaft eingesetzt werden. Die Auslegung des Bundesrats endet mit diesen Feststellungen.²³⁸

Es ist allerdings aufgrund der Entstehungsgeschichte (vgl. unten Rz. 205), dem Sinn und Zweck der Vorschrift (vgl. unten Rz. 212) und dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften (vgl. unten Rz. 198 ff.) fraglich, ob dieser an sich klare Wortlaut den «wahren Sinn» der Norm wiedergibt, weshalb seine wahre Tragweite über die übrigen Auslegungsregeln gesucht werden muss (vgl. Rz. 92).

- 197 Unklar ist der Teilbegriff «frei» von «pestizidfrei». Ist damit gänzlich frei von jeglichen Schädlingsbekämpfungsmitteln gemeint (dies die grammatikalische Interpretation des Bundesrates²³⁹) oder reicht schon «überwiegend frei»? Dürfen Ausnahmen gewährt werden?

(2) Systematische Auslegung

- 198 Es ist unklar, ob die Anforderung an die Landwirte, «pestizidfrei» zu produzieren, um in den Genuss von Direktzahlungen zu kommen, deren Wirtschaftsfreiheit tangiert, namentlich deren freie Wahl der Produktionsmittel und -weise (vgl. oben Rz. 126).
- 199 Nicht nur bei einem Grundrechtseingriff, der über Art. 36 BV gerechtfertigt werden müsste (vgl. oben Rz. 129), sind Verfassungsbestimmungen im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Rz. 108 ff.) auszulegen und durch ein öffentliches Interesse zu rechtfertigen (Rz. 110 f.).
- 200 Die Massnahme, Direktzahlungen an eine – wie auch immer definierte – pestizidfreie Produktion zu knüpfen, ist grundsätzlich geeignet, Mensch und Umwelt besser vor den mit Pestiziden verbundenen Risiken zu schützen. Doch inwiefern ist sie vor dem Hintergrund des *Verhältnismässigkeitsprinzips* erforderlich, inwiefern ist sie das «mildeste Mittel», das zum angestrebten Zweck führt (Rz. 108)?
- 201 Ein Verzicht auf *sämtliche* chemische und natürliche Pflanzenschutzmittel erscheint für das Ziel, die Wasserqualität, den Boden, die Biodiversität und die menschliche Gesundheit vor den Folgen des Pestizideinsatzes zu schützen (Rz. 17 f.), nicht als das mildeste Mittel und damit nicht als verhältnismässig. Als mildere Mittel sind insbesondere folgende Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis denkbar:

²³⁸ BBl 2019 1101, S. 1109.

²³⁹ BBl 2019 1101, S. 1109.

- Pflanzenschutz gemäss Betriebsmittelliste des Forschungsinstitutes für Biologischen Landbau (FiBL)²⁴⁰, welche heute für «Bio Suisse» und Demeter verbindlich ist.²⁴¹
 - Pflanzenschutz gemäss Bio-Verordnung und Anhang 1 der Verordnung des WBF über die biologische Landwirtschaft (Rz. 32).
 - Pflanzenschutz mit «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» (vgl. den ursprünglichen Vorschlag des Bundesrats, Rz. 77, sowie für die Definition von «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» Fn. 92).
- 202 Welche dieser Varianten tatsächlich *gleichermassen geeignet* (Rz. 108) wäre, um die angestrebten Ziele zu erreichen, ist *seitens der Natur- und Agrarwissenschaft abschliessend zu klären*.²⁴² Nachachtung zu verschaffen ist beim Entscheid über das erforderliche Mittel jedenfalls auch dem Vorsorgeprinzip (vgl. Rz. 114).
- 203 Klar erscheint, dass alleine der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel mit besonderem Risikopotential²⁴³ nicht ausreicht, um das angestrebte Ziel der Initiative zu erreichen. Entsprechend hatte auch der Bundesrat in Folge der Trinkwasserinitiative im Juni 2018 kommuniziert, dem Parlament vorzuschlagen, den Pflanzenschutz mit «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» in die Agrarpolitik 2022 zu integrieren (Rz. 77). Dies in Abweichung vom ursprünglichen «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» vom September 2017 (Rz. 35 f.) und schliesslich zur AP 22+ vom November 2018, der den Verzicht auf «Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Risiken» vorsieht (oben Rz. 80).
- 204 Die Massnahme, Direktzahlungen an eine wie oben konkretisierte (Rz. 201) «pestizidfreie» Produktion zu knüpfen, verfolgt wichtige öffentliche Interessen, wie den Schutz der Gesundheit (Art. 118 BV, Rz. 119), das Recht auf körperliche Unversehrtheit der Konsumentinnen und Konsumenten (Art. 10 Abs. 2 BV, Rz. 119), die Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK, Rz. 133), die Sicherstellung der Versorgungsleistung der Biodiversität (Rz. 68), den Natur- und Artenschutz (Art. 78 BV), die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV) und die Nachhaltigkeit (Rz. 115 f.). Angesichts der Tatsache, dass kein Anspruch auf Direktzahlungen besteht (Rz. 122) und es um gewichtige öffentliche Interessen geht (Rz. 108), sind mindestens die oben genannten «milderen Mittel» (Rz. 201) als Voraussetzung für den Bezug von Direktzahlungen zumutbar und verhältnismässig.

(3) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 205 Die Initiative erfolgt vor dem Hintergrund der in der Schweiz seit 2008 unverändert hohen Mengen verkaufter und verwendeter Pflanzenschutzmittel; unter den zehn meistverkauften Wirkstoffen befinden sich dabei auch mehrere nicht chemisch-

²⁴⁰ FiBL, Betriebsmittelliste 2019 für den biologischen Landbau in der Schweiz, abrufbar unter <https://shop.fibl.org/DEde/mwdownloads/download/link/id/52/?ref=1>.

²⁴¹ FiBL (Fn. 240), S. 4.

²⁴² Die Erstunterzeichnende hat beim Bundesamt für Landwirtschaft nach den Unterschieden vom Pflanzenschutz gemäss Bio-Landbau und Pflanzenschutz mit «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» in Bezug auf deren Wirksamkeit für den Umweltschutz nachgefragt, ohne eine klärende Antwort zu erhalten.

²⁴³ Definiert im Anhang 9.1 des «Aktionsplans Pflanzenschutzmittel» (Fn. 14).

synthetische Wirkstoffe, die auch im biologischen Landbau eingesetzt werden können (Rz. 19 f.).

- 206 Die gesetzlich erlaubte Konzentration von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen und deren Abbauprodukte im Grund- und Trinkwasser wird gerade im Landwirtschaftsgebiet regelmässig überschritten (Rz. 22 ff.); erfasst sind hier chemisch-synthetische Pestizide, für welche in der Gewässerschutzgesetzgebung Grenzwerte definiert sind (vgl. Anhang 2 Ziff. 22 Abs. 2 Nr. 11 GSchV). Pflanzenschutzmittel im Trinkwasser und in Lebensmitteln können Gesundheits- und Umweltschäden hervorrufen (Rz. 18), und sie beeinträchtigen die Biodiversität (Rz. 35).
- 207 Der Bundesrat anerkennt das Problem. Er hat einen «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» ausgearbeitet, welcher zwischen «Pflanzenschutzmitteln mit besonderem Risikopotential» und den «verbleibenden Pflanzenschutzmitteln» unterscheidet (Rz. 35). Den Initiantinnen und Initianten geht dieser Plan zu wenig weit, sollen die heutigen Risiken – gar ohne Terminangabe – bloss halbiert werden (Rz. 36). Zudem stehen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen erst noch an; der Aktionsplan ist unverbindlich. Das gleiche gilt für die Agrarpolitik 2022. Der Bundesrat hat in Folge der Trinkwasserinitiative geäussert, den Pflanzenschutz mit «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» in die Agrarpolitik 2022 zu integrieren (Rz. 77). Tatsächlich sollen nun mit der AP 22+ «Pflanzenschutzmittel mit erhöhten Risiken» ausgeschlossen werden (oben Rz. 80).
- 208 Vor diesem objektiv-historischen Hintergrund ist die subjektive Regelungsabsicht der Initiantinnen und Initianten zu verstehen:²⁴⁴
- Unter «Pestizid» fallen chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel
 - *Nicht* unter den Begriff fallen für die Initiantinnen und Initianten
 - «nicht-toxische, für Mensch und Natur unproblematische Substanzen»
 - In der Betriebsmittelliste des Forschungsinstitutes für Biologischen Landbau gelistete Pflanzenschutzmittel²⁴⁵
 - Sodann verweisen die Initiantinnen und Initianten auf die Definition des Begriffs «Pestizid» von Vision Landwirtschaft:
- «Pestizide wird hier, in Übereinstimmung mit dem alltäglichen Sprachgebrauch, als Überbegriff verwendet für toxische chemische Substanzen, die in der Landwirtschaft (...) eingesetzt werden, um unerwünschte Tiere (...), Pflanzen (...) oder Pilze (...) abzutöten oder zu schädigen. Pestizide können synthetischen oder natürlichen Ursprungs (z.B. Pyrethrum, Kupfer) sein.»²⁴⁶*
- 209 Der Verweis auf die Definition von Vision Landwirtschaft wird von den Initiativgegnern so verstanden, dass die Initiantinnen und Initianten die im Biolandbau eingesetzten Pflanzenschutzmittel als mit der Initiative verboten erachten.²⁴⁷ Der Verweis hinterlässt eine gewisse Unsicherheit, eine klarere Kommunikation wäre wünschenswert. Sind

²⁴⁴ Vgl. Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 11.

²⁴⁵ FiBL (Fn. 240).

²⁴⁶ Vision Landwirtschaft, Pestizid-Reduktionsplan Schweiz, Mai 2016, abrufbar unter http://svgw-vps.adfinis.ch/fileadmin/resources/svgw/web/Wasser-Eau/Pestizid-Reduktionsplan_DE.pdf.

²⁴⁷ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 5.

Pestizide natürlichen Ursprungs (wie eben Kupfer) «Pestizide» i.S.v. Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV oder nicht? Da die Betriebsmittelliste des FiBL, die Kupfer als Pflanzenschutzmittel zulässt, explizit als nicht tangiert gilt, ist zu schliessen, dass die Initiantinnen und Initianten unter dem Begriff Pestizide – *abweichend von der Definition von Vision Landwirtschaft*

- Pestizide synthetischen Ursprungs verstehen, und
- Pestizide natürlichen Ursprungs mindestens dann nicht tangiert sind, wenn sie gemäss den Vorgaben von Bio Suisse und Demeter, für welche die Betriebsmittelliste verbindlich ist²⁴⁸, verwendet werden.

210 In dieser Schreibweise möchte auch Bio-Suisse den Begriff «Pestizid» verstanden wissen.²⁴⁹

211 Der Bundesrat interpretiert den Begriff «Pestizid» ausschliesslich grammatikalisch und sieht davon sämtliche Pflanzenschutzmittel und Biozide erfasst, also auch solche, die in der biologischen Landwirtschaft Verwendung finden (Rz. 196).

(4) Auslegung nach Sinn und Zweck

212 Sinn und Zweck von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV ist es, die Wasserqualität, den Boden, die Biodiversität und die menschliche Gesundheit vor den Folgen des Pestizideinsatzes zu schützen (Rz. 17 f.). Nach dieser Auslegungsmethodik sind Pestizide synthetischen *und* natürlichen Ursprungs von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV erfasst, wenn sie sich negativ auf die angestrebten Ziele auszuwirken vermögen.

213 Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV kann damit so verstanden werden, dass insbesondere sog. *low risk* Pestizide,²⁵⁰ die aus Wirkstoffen natürlichen wie chemisch-synthetischen Ursprungs²⁵¹ bestehen können, *nicht* von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV betroffen sind. Der Bundesrat plante denn auch, dem Parlament vor dem Hintergrund der Trinkwasserinitiative vorzuschlagen, im ökologischen Leistungsnachweis nur noch «Pflanzenschutzmittel mit geringem Umweltrisiko» zuzulassen (vgl. Rz. 77), schliesslich ist er aber von diesem Vorhaben im Rahmen der AP 22+ wieder abgewichen (Rz. 80).

²⁴⁸ FiBL (Fn. 240), S. 4.

²⁴⁹ Bio Suisse, Initiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung», abrufbar unter <https://www.bio-suisse.ch/de/trinkwasser-initiative.php>.

²⁵⁰ Vgl. zum Begriff «Wirkstoffe mit geringem Risiko» in der EU Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und Verordnung (EG) Nr. 1107/2009. Das Schweizer Recht verweist in Art. 5 Abs. 4 PSMV auf diesen Begriff und definiert Pflanzenschutzmittel, welche ausschliesslich aus solchen Wirkstoffen bestehen, in Art. 32 PSMV als «Pflanzenschutzmittel mit geringem Risiko».

²⁵¹ Gemäss einer Auswertung finden sich unter den von der EU definierten «low risk pesticides» 6 % chemisch-synthetische Wirkstoffe, vgl. Greenpeace, The EU Pesticide Blacklist, Freiburg 2016, S. 10, abrufbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20160727_schwarze_liste_pestizide_greenpeace_final.pdf.

(5) Ergebnis der Auslegung

- 214 Insgesamt erscheint es als praktikabel, vernünftig und verhältnismässig (Rz. 104), den Begriff «pestizidfrei» so auszulegen, dass auf sämtliche Pflanzenschutzmittel verzichtet wird ausser
- auf diejenigen gemäss Bio-Verordnung und Anhang 1 der Verordnung des WBF über die biologische Landwirtschaft (Rz. 32), oder
 - auf «Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko» (Art. 32 PSMV), sofern diese Massnahme aus naturwissenschaftlicher Optik gleichermassen geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen.
- 215 Es entspricht wohl nicht der Regelungsabsicht der Initiantinnen und Initianten, dass Landwirte, die gemäss Bio-Verordnung produzieren, nicht aber Bio-Suisse oder Demeter angeschlossen sind,²⁵² nach Annahme der Initiative möglicherweise nicht mehr in den Genuss von Direktzahlungen kommen.

(6) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 216 Gestützt auf die Auslegung müssen die Begriffe «Pestizid» und «pestizidfrei» in Bezug auf den ökologischen Leistungsnachweis auf Gesetzes- und Verordnungsebene konkretisiert werden.
- 217 Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind Ausnahmeregelungen in generellen Notsituationen oder in individuellen Härtefällen zu statuieren bzw. zuzulassen (vgl. oben Rz. 109).

e) «Tierbestand, der mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann»

(1) Grammatikalische Auslegung

- 218 Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet «Tierbestand» den aktuellen Bestand sämtlicher sich an einem definierten Ort befindlichen Tiere. Dass der «Tierbestand» nicht auch natürlich vorkommende Tiere oder Haustiere umfasst, sondern ausschliesslich Nutztiere, ergibt sich aus dem juristisch-technischen Sprachgebrauch (vgl. Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 47 Abs. 3 LwG), Art. 27 i.V.m. Anhang 1 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 (LBV) definiert die im derzeitigen juristischen Sprachgebrauch unter «Tierbestand» fallenden Tiergattungen.
- 219 «Betrieb» bedeutet im allgemeinen Sprachgebrauch eine Wirtschaftsgüter produzierende wirtschaftliche Einrichtung.²⁵³ Im derzeitigen juristisch-technischen Sprachgebrauch ist ein «Betrieb» ein landwirtschaftliches Unternehmen, das
- Pflanzenbau oder Nutztierhaltung oder beide Betriebszweige betreibt,
 - eine oder mehrere Produktionsstätten umfasst,
 - rechtlich, wirtschaftlich, organisatorisch und finanziell selbständig sowie unabhängig von anderen Betrieben ist,

²⁵² Unklar ist, ob es in der Praxis überhaupt solche Fälle gibt.

²⁵³ Vgl. www.duden.de.

- ein eigenes Betriebsergebnis ausweist und
 - während des ganzen Jahres bewirtschaftet wird (Art. 6 Abs. 1 LBV).
- 220 Gemäss Art. 10 BLV werden Betriebsgemeinschaften für den ökologischen Leistungsnachweis als Betrieb behandelt. Bio-«Betriebe» erfahren in Art. 5 Bio-Verordnung eine eigene, auf Art. 6 Abs. 1 LBV aufbauende Definition.
- 221 «Futtermittel» sind im allgemeinen Sprachgebrauch Nahrungsmittel für Tiere, im juristischen Sprachgebrauch Stoffe und Erzeugnisse, die zur oralen Tierfütterung bestimmt sind (Art. 3 Futtermittel-Verordnung vom 26. Oktober 2011).
- 222 In diesem Sinne legt auch der Bundesrat die Begriffe «Tierbestand», «Betrieb» und «Futtermittel» grammatikalisch aus.²⁵⁴ Der Bundesrat geht aber schliesslich ohne Auslegung des weiteren Inhalts von Art. 104 Abs. 3 Bst. a BV – , namentlich der Wortwahl «(...) ernährt werden kann» – davon aus, dass das Futter für alle Nutztiere auf dem Betrieb oder in der Betriebsgemeinschaft erzeugt werden muss. Er führt aus, damit der ökologische Leistungsnachweis erfüllt sei, müsse das Rau- und Ergänzungsfutter zur Deckung des Energie- und Proteinbedarfs für alle landwirtschaftlichen Nutztiere auf dem Betrieb oder in der Betriebsgemeinschaft produziert werden.²⁵⁵ Damit geht der Bundesrat aber über den Wortlaut der Initiative hinaus.
- 223 «(...) ernährt werden *kann*» heisst nach allgemeinem Sprachgebrauch nämlich *nicht*, dass der Tierbestand mit dem auf dem eigenen Betrieb hergestellten Futter ernährt werden *muss*. Es heisst vielmehr, dass es für die Erfüllung der Anforderungen an den ökologischen Leistungsnachweis *theoretisch* möglich sein muss, den Tierbestand mit dem «eigens» produzierten Futter zu ernähren, das Futter für die Tiere also auf dem eigenen Betrieb herzustellen. Ansonsten hätte der Text «ernährt wird» heissen müssen. Es ist nach dem Wortlaut mithin weiterhin möglich, Futtermittel zu verkaufen und zuzukaufen, auch im Ausland, auch wenn dies nach Umsetzung der Initiative faktisch wohl nicht mehr nötig sein wird. Zum Thema Gülle äussert sich der Text nicht.
- 224 Für die konkretere Entschlüsselung des Normgehalts wird im Folgenden auf die weiteren Auslegungsmethoden zurückgegriffen.

(2) Systematische Auslegung

- 225 Verfassungsbestimmungen sind im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Rz. 108 ff.) auszulegen und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Rz. 110 f.).
- 226 Die Massnahme, Direktzahlungen an einen bestimmten Nutztierbestand zu knüpfen, ist geeignet, Mensch und Umwelt besser vor den mit Gülleüberschüssen und überhöhten Ammoniakemissionen verbundenen Risiken zu schützen. Doch inwiefern ist die Anknüpfung des Nutztierbestands an auf dem Betrieb theoretisch produzierbares

²⁵⁴ BBI 2019 1101, S. 1110.

²⁵⁵ BBI 2019 1101, S. 1110.

Futter vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips erforderlich, inwiefern ist sie das «mildeste Mittel», das zum angestrebten Zweck führt (Rz. 108)?

- 227 Für die Bekämpfung der Gülleüberschüsse und der damit verbundenen ökologischen und gesundheitlichen Risiken nicht erforderlich und damit nicht verhältnismässig ist es, im Rahmen einer über den Wortlaut hinausgehenden Interpretation (Rz. 223) von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV zu fordern, dass jeder Betrieb sein Vieh mit eigens produziertem Futter ernähren *muss*.
- 228 Ob die abstrakte Reduktion des maximalen Tierbestands über den Parameter «Futter» für die Verhinderung von Nährstoffüberschüssen und übermässigen Ammoniakemissionen erforderlich ist und wie die verschiedenen Bodenverhältnisse und Nutztierarten hier allenfalls differieren, kann nur aus agrarwissenschaftlicher Sicht abschliessend geklärt werden. Ob die Massnahme an die Ernährung oder an eine ausgeglichene Düngerbilanz anknüpft, ist mindestens dann irrelevant, wenn sie rechnerisch zum selben maximalen Nutztierbestand führt. Würde eine ausgeglichene Düngerbilanz als gleichermassen geeignetes, aber milderes Mittel betrachtet werden, so kann eine solche nicht gegen den diesbezüglich klaren Wortlaut von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV in diese Bestimmung hineininterpretiert werden. Denkbar wäre allerdings vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips, in die Berechnung des maximal zulässigen Nutztierbestands nicht nur das auf dem Betrieb produzierbare Futter miteinzubeziehen, sondern je nach Bodenverhältnissen und agrarwissenschaftlicher Beurteilung auch den Aspekt der ausgeglichenen Düngerbilanz. Dies unter Beachtung des Vorsorgeprinzips (Ziff. VII.C) und aufgrund des Wortlauts der Bestimmung in einem untergeordneten Rahmen. Ebenso möglich erscheint eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen Nutztierarten.
- 229 Klar ist: Mit der Massnahme werden wichtige, überwiegende öffentliche Interessen verfolgt (vgl. dazu oben Rz. 204).
- 230 Bereits nach Art. 104 Abs. 3 Bst. d BV hat der Bund die Aufgabe, die Umwelt vor Beeinträchtigungen durch überhöhten Einsatz von Düngstoffen, Chemikalien und anderen Hilfsstoffen wie Saatgut zu schützen. Diese Bestimmung würde von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV ergänzt.

(3) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 231 Die intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung mit hohen Nutztierbeständen fusst auf der Einfuhr substantieller Mengen an Futtermitteln (Rz. 40). Diese Bewirtschaftung verursacht aufgrund entsprechend hoher Mengen anfallender Gülle erhöhte Nitrat-Konzentrationen im Grundwasser (Rz. 45). Auf sie gehen 95 % der gesamtschweizerischen Ammoniakemissionen zurück (Rz. 42). Diffuse Einträge aus der Landwirtschaft führen sodann zu erhöhten Phosphat-Werten in Gewässern (Rz. 46). Eine umfassende Reduktion der Gewässerbeeinträchtigungen kann nur durch eine Reduktion der Nährstoffüberschüsse, und damit durch eine Reduktion der ausgebrachten Gülle, erreicht werden (Rz. 53).
- 232 Zur Reduktion von Gülleüberschüssen und Ammoniakemissionen, verursacht durch Importfutter, fordern die Initiantinnen und Initianten die Anpassung des Nutztierbestands an die Fläche der Betriebe insofern, als es möglich sein soll, den

Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter zu ernähren (Rz. 40 f.). Implizit schwingt damit der Wunsch mit, dass die Nutztiere *tatsächlich* mit dem betriebseigenen Futter ernährt werden. Es ist aber explizit auch die Absicht der Initiantinnen und Initianten, dass die *regionale* und *nachbarschaftliche* betriebliche Zusammenarbeit (Austausch von Futtermitteln und Hofdünger) unter Betrieben und das Führen von Betriebsgemeinschaften und Betriebszweiggemeinschaften weiterhin möglich sein soll.²⁵⁶ Auch der Bundesrat,²⁵⁷ die Initiativgegner²⁵⁸ und Bio-Suisse befürworten eine solche Auslegung.²⁵⁹ Aufgrund der Materialien entspricht es demgegenüber *nicht* der Idee der Initiantinnen und Initianten, dass Futter aus dem Ausland importiert wird – der Futterimport wird als Hauptursache für die Gülleüberschüsse gesehen. Die Initiantinnen und Initianten verschliessen sich gemäss den Materialien aber nicht generell und umfassend gegen jeglichen Futtermittelimport.

- 233 Der Bundesrat geht in seiner Botschaft ohne Berücksichtigung des Satzteils «(...) ernährt werden *kann*» (oben Rz. 222) im Sinne einer Idealvorstellung der Initiantinnen und Initianten davon aus, dass bei Annahme der Initiative kein Futter mehr aus dem Ausland importiert oder von anderen Betrieben im Inland bezogen werden könnte.²⁶⁰ Im Rahmen der AP 22+ schlägt er eine Anpassung des maximalen Tierbesatzes pro Fläche über eine Reduktion des zulässigen Düngereintrags in der Gewässerschutzgesetzgebung vor (Rz. 80).

(4) Auslegung nach Sinn und Zweck

- 234 Sinn und Zweck der Regelung ist es, die Tierbestände auf eine bodenabhängige Produktion zu reduzieren, um Nährstoffüberschüsse und übermässige Ammoniakemissionen zu verhindern und Gewässer- und weitere Umweltbeeinträchtigungen zu verringern.
- 235 Diesen Sinn und Zweck verfolgt die biologische Landwirtschaft bereits heute. Im Unterschied zur Initiative knüpft der höchstens zulässige Tierbestand an den Hofdünger (Zahl der Nutztiere ist an die für das Verwenden der Hofdünger «geeignete eigene oder gepachtete landwirtschaftliche Nutzfläche» anzupassen, Rz. 51) und nicht an die Ernährung an. Der Dünger muss dabei «nach Möglichkeit» aus dem eigenen Betrieb stammen (Art. 12 Abs. 1 Bio-Verordnung), er kann aber u.U. auch zugekauft werden (vgl. Art. 12 Abs. 6 Bio-Verordnung). Auch Futtermittel können zugekauft werden (Art. 16a Bio-Verordnung).
- 236 In diesem Sinne kann auch Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV verstanden werden, der sich statt auf den Parameter «Dünger» auf den Parameter «Futter» stützt. Es ist nicht Sinn und

²⁵⁶ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 11.

²⁵⁷ BBI 2019 1101, S. 1110.

²⁵⁸ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 6: Die Produktion von Eiern, Geflügel- und Schweinefleisch sowie Milch sei unabhängig vom Produktionssystem kaum je ausschliesslich mit betriebseigenem Futter möglich. Viele in der Landwirtschaft eingesetzte Futtermittel seien Nebenprodukte der Lebensmittelindustrie. Zudem würden sinnvolle Zusammenarbeitsformen – unter benachbarten Landwirten häufig – verunmöglicht.

²⁵⁹ Bio Suisse (Fn. 249): Mit einer engen Auslegung des Wortlauts der Initiative würde verhindert, dass Nachbarbetriebe oder Regionen arbeitsteilig arbeiten und sich gegenseitig beliefern können.

²⁶⁰ BBI 2019 1101, S. 1110.

Zweck von Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV, dass der Tierbestand zwingend mit dem eigenen Futter ernährt wird,²⁶¹ auch wenn dies vor dem Hintergrund eines in sich geschlossenen ökologischen Kreislaufes als «Idealfall» gilt, worauf auch Art. 12 Abs. 1 und Art. 16a Abs. 4 Bio-Verordnung hindeuten. Es geht vielmehr um die Reduktion der Anzahl Nutztiere auf ein ökologisch verträgliches Mass.

- 237 Solange der Zweck der Regelung gewahrt wird, ist eine regionale oder nachbarschaftliche Zusammenarbeit unter Betrieben wie auch der Futterimport aus dem Ausland möglich.

(5) Ergebnis der Auslegung

- 238 Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV bewirkt, dass für den Erhalt von Direktzahlungen der maximale Tierbesatz pro Fläche anhand des Parameters «auf dem Betrieb produzierbares Futter» reduziert wird. In die Berechnung des maximalen Tierbesatzes kann, je nach Bodenverhältnissen und agrarwissenschaftlicher Beurteilung, in einem untergeordneten Rahmen und unter Beachtung des Vorsorgeprinzips der Aspekt der ausgeglichenen Düngerbilanz miteinbezogen und auf Besonderheiten der verschiedenen Nutztierarten eingegangen werden.
- 239 Art. 104 Abs. 3 Bst. a E-BV impliziert zwar den Idealfall, dass der Tierbestand mit dem auf dem eigenen Hof produzierten Futter ernährt werden soll, was bei Konkretisierung auf Gesetzesebene zu berücksichtigen ist, wie dies beispielsweise in Art. 12 Abs. 1 Bio-Verordnung mit der Wendung «nach Möglichkeit» gelöst wurde. Die Bestimmung führt aber nicht dazu, dass der Tierbestand mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden *muss*. Es bleibt weiterhin möglich, Futtermittel zu verkaufen und zuzukaufen, auch im Ausland, auch wenn insbesondere der Import «nach Möglichkeit» vermieden werden soll.

(6) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 240 Auf Gesetzes- und Verordnungsebene konkretisiert werden muss insbesondere die Frage, wie die Berechnung des maximalen Tierbesatzes pro Fläche im Allgemeinen und in Bezug auf die verschiedenen Nutztierarten erfolgt. Festzuhalten ist zudem, dass der Tierbestand «nach Möglichkeit» mit dem auf dem eigenen Betrieb oder in der Region produzierten Futter zu ernähren ist.
- 241 Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind zudem Ausnahmeregelungen in generellen Notsituationen oder in individuellen Härtefällen zu statuieren bzw. zuzulassen (vgl. oben Rz. 109).

²⁶¹ Ebenso wenig entspricht es Sinn und Zweck der Regelung, dass die Gülle der eigenen Nutztiere zwingend auf dem eigenen Betrieb ausgebracht wird.

C. Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV

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

- e. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern und Investitionshilfen leisten, *sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird.*

In Kürze

Der Bund hat weiterhin die Möglichkeit, die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung zu fördern und Investitionshilfen zu leisten. Den Fokus hat er neu auf die ökologisch nachhaltige Landwirtschaft zu richten, welche im ökologischen Leistungsnachweis u.a. definiert ist als eine Landwirtschaft, die zur Biodiversität beiträgt, auf toxische Pestizide und die präventive Verabreichung von Antibiotika verzichten kann und mit einem nachhaltigen Viehbestand auskommt.

In einem untergeordneten Rahmen kann er insbesondere über Investitionshilfen auch andere Aspekte der Landwirtschaftspolitik weiterhin unterstützen, wenn dies der nachhaltigen Landwirtschaft zugutekommt.

1. Art. 104 Abs. 3 Bst. e BV heute

242 Art. 104 Abs. 3 Bst. e BV ermächtigt den Bund, die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung zu fördern und Investitionshilfen zu leisten, sodass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben zu erfüllen vermag.

243 Umgesetzt wurde die Bestimmung in verschiedenen Erlassen:²⁶²

- Art. 113–117 und Art. 136 LwG enthalten Bestimmungen zu *Forschung und Beratung*. Grundsatz ist, dass der Bund die Landwirtschaft in ihrem Bestreben unterstützt, rationell und nachhaltig zu produzieren, und ein angemessener Anteil der finanziellen Mittel für Produktionsformen eingesetzt wird, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind (Art. 113 LwG).
- In Art. 78–86a LwG sowie in Art. 87–112 LwG finden sich Bestimmungen über *Investitionshilfen*. Darunter werden *soziale Begleitmassnahmen* (Betriebshilfen, Umschulungsbeihilfen) und *Strukturverbesserungen* (Beiträge und Investitionskredite) verstanden:
 - *Betriebshilfen* können gewährt werden, um unverschuldete oder durch veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen verursachte finanzielle Bedrängnis zu beheben oder zu verhindern (Art. 78 Abs. 2 LwG).
 - Die Gewährung einer *Umschulungsbeihilfe* setzt das nicht mehr Weiterführen des landwirtschaftlichen Betriebs voraus (Art. 86a Abs. 2 LwG).

²⁶² Vgl. dazu OESCH (Fn. 190), Art. 104 N 48.

- *Beiträge* werden gewährt für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude, für die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung, für Bauten gewerblicher Kleinbetriebe und für gemeinschaftliche Initiativen von Produzentinnen und Produzenten zur Senkung der Produktionskosten (Art. 93 ff. LwG).
- *Investitionskredite* sind finanzielle Mittel, die der Bund den Kantonen für einzelbetriebliche und gemeinschaftliche Massnahmen sowie für Bauten und Einrichtungen gewerblicher Kleinbetriebe zur Verfügung stellt (Art. 105 ff. LwG).
- Umfassende gemeinschaftliche Massnahmen werden als *Strukturverbesserung* unterstützt, wenn sie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern (Art. 88 Bst. b LwG).
- Einzelbetriebliche Massnahmen werden als *Strukturverbesserung* unterstützt, wenn der Betrieb nach der Investition den ökologischen Leistungsnachweis erbringen kann (Art. 89 Abs. 1 Bst. c LwG).

2. Art. 104 Abs. 3 Bst. e BV im Sinne der Trinkwasserinitiative

a) Grammatikalische Auslegung

244 Mit der Trinkwasserinitiative kann der Bund die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung nur fördern und Investitionshilfen leisten, «sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird».

245 «Sofern» bedeutet «vorausgesetzt, dass.»²⁶³ «Unterstützen» heisst im allgemeinen Sprachgebrauch, «dazu beitragen, dass etwas Fortschritte macht.»²⁶⁴

246 «Sofern damit die Landwirtschaft im Hinblick auf die Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 unterstützt wird» heisst, dass Forschung und Beratung sowie auch Ausbildungen gefördert werden sollen (inkl. Investitionshilfen), wenn sie im Sinne der Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 zur Landwirtschaft beitragen.

Betreffend die *Förderung von Forschung und Beratung* interpretiert auch der Bundesrat die Bestimmung in diesem Sinne.²⁶⁵

Betreffend die *Investitionshilfen* argumentiert der Bundesrat demgegenüber, dass sich diese neu auf Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, oder Anwärterbetriebe beschränken würden.²⁶⁶ Zudem könnten gewerbliche Kleinbetriebe, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten oder verkaufen, nur noch unterstützt werden, wenn die Lieferanten nicht von den Direktzahlungen ausgeschlossen sind.²⁶⁷ Die grammatikalische Auslegung des Texts führt nicht zu einer solchen Interpretation. Es ist beispielsweise nicht ersichtlich, inwiefern Beiträge für landwirtschaftliche

²⁶³ Vgl. www.duden.de.

²⁶⁴ Vgl. www.duden.de.

²⁶⁵ BBl 2019 1101, S. 1114 f.

²⁶⁶ BBl 2019 1101, S. 1115 f.

²⁶⁷ BBl 2019 1101, S. 1115.

Gebäude (Rz. 243), deren Besitzer Direktzahlungen erhalten, ohne weiteres vom Wortlaut gedeckt sein sollen. Solche Beiträge beziehen sich nicht von vorneherein auf Art. 104 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a und g BV. Sie können sich aber im *Einzelfall* auf diese beziehen, und zwar *unabhängig davon, ob der Gebäudebesitzer Direktzahlungen bezieht oder zu beziehen plant* (z.B. Sanierung des Stalls als Massnahme für geringeren Antibiotikaeinsatz). Genauso ist es im Sinne der grammatikalischen Auslegung betreffend die gewerblichen Kleinbetriebe angezeigt, im Einzelfall zu prüfen, ob die beantragten Investitionshilfen in Hinblick auf Buchstaben a und g sowie auf Absatz 1 gewährt werden können.

- 247 Entscheidend im Rahmen der grammatikalischen Auslegung ist sodann auch die Bedeutung von «sowie». Soll die Unterstützung primär in Hinblick auf Buchstabe a oder g und *im Rahmen von Buchstabe a oder g zudem* in Hinblick auf Absatz 1 erfolgen (Variante 1), oder ist «sowie» so zu verstehen, dass eine Unterstützung in Hinblick auf Buchstaben a, g *oder* Absatz 1 (Variante 2) erfolgen kann?
- 248 «Sowie» dient der Verknüpfung von Gliedern einer Aufzählung und bedeutet «und [ausserdem]» oder «und auch». Synonyme zu «sowie» sind «darüber hinaus», «dazu», «überdies», «nebstdem».²⁶⁸ Diese Bedeutung von «sowie» sowie die Tatsache, dass die Formulierung nicht lautet «in Hinblick auf Buchstabe a, Buchstabe g und Absatz 1» oder «in Hinblick auf die Buchstaben a und g und Absatz 1» können so interpretiert werden, dass der Verweis auf Absatz 1 nicht alleine steht, sondern im Zusammenhang mit Buchstaben a und g gelesen werden muss (Variante 1). Der Bundesrat geht von dieser Variante aus,²⁶⁹ ohne dies weiter zu begründen. Es kann allerdings auch sein, dass die bestehende Formulierung nur deshalb gewählt wurde, weil sie schöner klingt, und «sowie» schlicht «oder» bedeutet (Variante 2).
- 249 Aufgrund der Unklarheiten ist dem Sinn der Norm mit Hilfe der übrigen Auslegungsregeln auf die Spur zu kommen.

b) Systematische Auslegung

- 250 Eine Fokussierung der Förderung und der Investitionsbeihilfen alleine auf die Inhalte des ökologischen Leistungsnachweises und auf Antibiotika (Variante 1) liesse gerade bisherige Investitionshilfen (Rz. 243) nur mehr sehr beschränkt zu. Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (Rz. 108 ff.) und des öffentlichen Interesses (Rz. 110 f.) ist eine solch enge Auslegung nicht angezeigt. Die Massnahme erscheint in dieser Strenge nicht erforderlich, um die Ziele der Initiative zu erreichen, mildere Mittel sind verfügbar.
- 251 Eine so weite Auslegung wie in Variante 2 würde die Bedeutung von Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV demgegenüber stark relativieren. Gemäss Art. 104 Abs. 1 E-BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine «nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion» einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit mit gesunden Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung

²⁶⁸ Vgl. www.duden.de.

²⁶⁹ BBl 2019 1101, S. 1110.

des Landes leistet. Da der Aspekt der Nachhaltigkeit weite Dimensionen aufweist und auch die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit umfasst (vgl. oben Rz. 136 f.), fielen unter Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV allerlei «nachhaltige» Fördermassnahmen und Investitionshilfen. Das Instrument ist so schwerlich geeignet, die von der Initiative angestrebten Ziele zu erreichen.

- 252 Als verhältnismässig erscheint damit die «goldene Mitte». Es erscheint zur Erreichung des Initiativziels insbesondere als ausreichend, wenn der Bund den *Fokus* der Förderung und Investitionshilfen auf Buchstabe a und g legt, ohne dabei weitere, nachhaltige Massnahmen i.S.v. Abs. 1 gänzlich zu streichen.

c) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 253 Gemäss den Initiantinnen und Initianten soll die Initiative eine zukunftsorientierte Forschung, Beratung und Ausbildung fördern und weniger, wie es heute der Fall sei, Gelder für die Untersuchung von durch die Landwirtschaft verursachten Schäden ausrichten. Es soll eine Landwirtschaft gefördert werden, die nicht auf Giftstoffe angewiesen ist. Der Bund soll die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung sowie Investitionshilfen gezielt auf eine Nahrungsmittelproduktion ausrichten, die zunehmend ohne Pestizide und prophylaktischen Antibiotikaeinsatz auskommt und effizient und nachhaltig aus eigenen Ressourcen produziert.²⁷⁰ Wichtig ist für die Initiantinnen und Initianten, dass Förderung von Forschung, Beratung und Ausbildung nur hinsichtlich einer ökologischen Landwirtschaft erfolgt. Dass daneben Investitionshilfen gänzlich ausgeschlossen sein sollen, machen die Initiantinnen und Initianten allerdings nicht geltend.
- 254 Nach den Initiativgegnern würde die Initiative «zu einer neuen Ausrichtung» der Forschung, Beratung, Ausbildung und der Investitionshilfe führen.²⁷¹ Bio Suisse sieht bei wörtlicher Umsetzung der Initiative die heutige Forschung, Beratung und Ausbildung stark eingeschränkt.²⁷² Nach dem Bundesrat ist eine *Förderung von Forschung, Beratung und Ausbildung* durch den Bund nur mehr zulässig, wenn dabei eine Landwirtschaft unterstützt wird, die ohne Pestizide und ohne einen prophylaktischen oder regelmässigen Antibiotika-Einsatz auskommt und dabei einen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität leistet.²⁷³ Demgegenüber sieht der Bundesrat die *Investitionshilfen* auf Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, oder Anwärterbetriebe beschränkt, soweit ersichtlich ohne an den unterstützten Sachverhalt Anforderungen zu knüpfen.²⁷⁴

d) Auslegung nach dem Sinn und Zweck

- 255 Sinn und Zweck von Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV ist es, dass der Fokus der Förderung von Forschung, Beratung und Ausbildung wie der Investitionshilfen auf eine ökologisch nachhaltige Landwirtschaft gelegt wird, dass *die Mittelvergabe die Landwirtschaft somit ebenfalls in die von der Initiative vorgegebene Richtung lenkt*. Eine Landwirtschaft also,

²⁷⁰ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 10 f.

²⁷¹ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 7.

²⁷² Bio Suisse (Fn. 249).

²⁷³ BBI 2019 1101, S. 1110.

²⁷⁴ BBI 2019 1101, S. 1115 f.

die die Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises zu erfüllen vermag, die insbesondere zur Biodiversität beiträgt, auf toxische Pestizide und die präventive Verabreichung von Antibiotika verzichten kann und die mit einem nachhaltigen Viehbestand auskommt. Dabei ist unerheblich, ob der Betrieb dank der im Einzelfall unterstützten Massnahme insgesamt direktzahlungsberechtigt wird oder nicht (oben Rz. 246).

- 256 Sinn und Zweck von Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV schliesst auch die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit, wie sie insbesondere über Investitionshilfen gelebt wird (Rz. 243), daneben nicht aus. So heisst es ja auch, dass die Landwirtschaft «*im Hinblick* auf die Buchstaben (...)» unterstützt wird (und nicht z.B. «im Sinne von»). Es geht also darum, die entsprechende Zielsetzung dieser Vorschriften im Visier zu behalten.

e) Ergebnis der Auslegung

- 257 Insgesamt erscheint folgendes Auslegungsergebnis als befriedigend, vernünftig und praktikabel (Rz. 104): Art. 104 Abs. 3 Bst. e E-BV gewährt dem Bund weiterhin die Möglichkeit, die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung zu fördern und Investitionshilfen zu leisten. Den *Fokus* hat er dabei auf die ökologisch nachhaltige Landwirtschaft zu richten. Diese ist definiert durch den ökologischen Leistungsnachweis, der eine Landwirtschaft, die zur Biodiversität beiträgt, auf toxische Pestizide und die präventive Verabreichung von Antibiotika verzichten kann und mit einem nachhaltigen Viehbestand auskommt, umfasst. Daneben, wenn auch in einem untergeordneten Rahmen, kann er insbesondere über Investitionshilfen durchaus auch andere Aspekte der Landwirtschaftspolitik unterstützen, wenn dies der nachhaltigen Landwirtschaft zugutekommt.
- 258 Die Interpretation des Bundesrats, Investitionshilfen seien generell nur dann auszurichten, wenn der Betrieb Direktzahlungen erhalte oder eine solche Umstellung anstrebe (oben Rz. 246), liegt auch nach Analyse der weiteren Auslegungselemente nicht auf der Hand.

D. Art. 104 Abs. 3 Bst. g E-BV

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

- g. *Er schliesst Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen aus, die Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.*

In Kürze

Direktzahlungen werden nur an Betriebe ausbezahlt, die Antibiotika nicht präventiv verabreichen. Nach Ablauf der Übergangsfrist ergibt sich dies unmittelbar aus der Verfassung.

Auch Betriebe mit Produktionssystemen, die einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika im Erkrankungsfall nötig machen, werden von Direktzahlungen ausgeschlossen. Dies betrifft diejenigen Betriebe, deren Haltungsbedingungen und/oder deren Betriebs- und Herdenmanagement dazu führen, dass ein wesentlich über der Norm liegender Antibiotikaeinsatz tatsächlich nötig ist.

1. Situation heute

259 Buchstabe g würde neu in Art. 104 Abs. 3 BV eingefügt. Zur Situation auf Gesetzesebene wird nach oben Rz. 60 ff. verwiesen.

2. Art. 104 Abs. 3 Bst. g BV im Sinne der Trinkwasserinitiative

a) Grammatikalische Auslegung

260 Gemäss Art. 104 Abs. 3 Bst. g E-BV werden Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen ausgeschlossen, welche

- Antibiotika in der Tierhaltung prophylaktisch einsetzen oder
- deren Produktionssystem einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht.

261 Der erste Teil der Bestimmung erscheint bereits aufgrund des Wortlauts klar. Das gilt für den allgemeinen Sprachgebrauch wie für den technischen. «Antibiotika» ist in der Medizin klar abgrenzbar von anderen Medikamenten. Der Begriff findet sich bereits heute auch im juristischen Sprachgebrauch (vgl. z.B. Art. 16d Abs. 3 Bst. d Bio-Verordnung). Ebenso klar ist die Bedeutung von «prophylaktisch», nämlich *vorbeugend*, nicht im Krankheitsfall. Im juristischen Sprachgebrauch ist die «Prophylaxe» in Art. 3 Abs. 1 Bst. e TAMV definiert und bedeutet eine Behandlung eines Tieres oder Tiergruppe, bevor klinische Anzeichen auftreten, mit der Absicht, das Auftreten der Krankheit zu verhindern.

262 Der zweite Teil der Bestimmung: «Regelmässig» heisst im allgemeinen Sprachgebrauch «immer wieder», «gewöhnlich», «in bestimmten Abständen».²⁷⁵ Mit «Produktionssystem» ist nach dem technischen Sprachbegriff (vgl. Art. 75 LwG) die «Produktionsweise» gemeint.²⁷⁶

263 Klarerweise bezieht sich der zweite Teil der Bestimmung auf die Behandlung im Erkrankungsfall, und nicht auf die Prävention, welche im ersten Teil der Bestimmung abgedeckt ist. Unklar und auslegungsbedürftig ist, welche Produktionssysteme einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika im Erkrankungsfall nötig machen, und wie «regelmässig» zu interpretieren ist. Weiter ist aufgrund des Wortlauts in zeitlicher Hinsicht unklar, ab wann der Ausschluss von Direktzahlungen gelten soll. Ist jeweils auf einen effektiv erfolgten Antibiotika-Einsatz im konkreten Fall abzustellen, oder sind bereits Betriebe von Direktzahlungen auszuschliessen, welche aufgrund ihres Produktionssystems «in der Regel», also auch nur *potentiell* einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen?²⁷⁷

b) Systematische Auslegung

264 Für die Auslegung der Produktionssysteme, die einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen, ist insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (Rz. 108 ff.) und das Vorsorgeprinzip (Rz. 112 ff.) zu beachten.

265 Die Anknüpfung der Direktzahlungen an ein Produktionssystem, welches keinen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig macht, ist eine geeignete Massnahme zur Vorbeugung von Antibiotikaresistenzen, trägt sie doch mit aller Wahrscheinlichkeit dazu bei, den Antibiotikaeinsatz zu reduzieren. Da sich Antibiotikaresistenzen nur mittels einer erheblichen Reduktion des Antibiotikaeinsatzes verhindern lassen, erscheint die vorgesehene Kürzung von Direktzahlungen zudem auch als erforderlich. Insbesondere erlaubt die Anknüpfung an Direktzahlungen die Verwendung eines finanziellen Anreizsystems zur Reduktion von Antibiotika, ohne dass eigentliche Antibiotikaverbote eingesetzt werden müssten, um dasselbe Ziel zu erreichen. Schliesslich erscheint die Massnahme auch als zumutbar (und daher verhältnismässig), wenn sie auf spezifische Betriebe angewendet wird, welche aufgrund ihrer Produktionsweise «wesentlich häufiger als die Norm» (und nicht bloss «immer wieder») Antibiotika einsetzen.

266 Mit der Verordnung über das Informationssystem Antibiotika in der Veterinärmedizin ISABV-V vom 31. Oktober 2018, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, lässt sich der Einsatz von Antibiotika in der Landwirtschaft und der gewöhnliche Antibiotikaeinsatz eines Betriebs ermitteln (Anhang Ziff. 2.1.7.2).²⁷⁸

²⁷⁵ Vgl. www.duden.de.

²⁷⁶ Vgl. VALLENDER/HETTICH, in EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 104 N 25.

²⁷⁷ Dies die Interpretation des Bundesrates, vgl. BBl 2019 1101, S. 1110 und 1117.

²⁷⁸ Vgl. BLV, Antibiotikaresistenzen bei Tieren: Gezielte Massnahmen dank neuem Informationssystem, 31. Oktober 2018, abrufbar unter <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-72734.html>.

267 Klar ist: Mit der Massnahme werden wichtige, überwiegende öffentliche Interessen verfolgt (vgl. dazu oben Rz. 204).

c) Entstehungsgeschichtliche Auslegung

- 268 Die Erkrankungshäufigkeit der Nutztiere hängt in hohem Masse von den Haltungsbedingungen und/oder dem Betriebs- und Herdenmanagement (dem «Produktionssystem») ab. Es gibt nicht «das» Produktionssystem oder «die Produktionssysteme», welche einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen; es kann sich auch um das Zusammenspiel mehrerer Faktoren handeln. Beispielsweise schlechte Stallbedingungen, ungenügende Hygiene, Futterwechsel, stressauslösende Faktoren wie Transporte und die Zusammenstellung von neuen Herden mit Tieren unterschiedlicher Herkunft schwächen die Immunabwehr der Tiere. Wenn der regelmässige Einsatz von Antibiotika bei erkrankten Tieren auf solcherlei Mängel des Produktionssystems zurückzuführen ist, sollen nach den Initiantinnen und Initianten keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet werden.²⁷⁹
- 269 «Regelmässig» sind für die Initiantinnen und Initianten Antibiotikagaben, wenn sie im konkreten Fall wesentlich öfter als die Norm vergleichbarer Betriebe im Zusammenhang mit einer bestimmten Betriebsmanagementaufgabe (z.B. bei jedem Einstellen von Tieren – Kälber, Schweinen und Hühnermast – in einem Mastbetrieb oder beim Trockenstellen von Kühen) oder insgesamt (d.h. z.B. wegen unzureichender Stallhygiene) verabreicht werden.²⁸⁰
- 270 Von der Initiative nicht erfasst bleibt nach den Initiantinnen und Initianten die Behandlung mit Antibiotika im Einzelfall.²⁸¹ Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass auch die Betriebe, die sich gemäss den Zielen der nationalen Strategie Antibiotikaresistenzen (StAR) des Bundes²⁸² verhalten, dank der von der Initiative vorgesehenen achtjährigen Übergangsfrist von der Initiative unberührt bleiben werden.
- 271 Nach den Initiativgegnern hätte die Trinkwasserinitiative in Bezug auf Art. 104 Abs. 3 lit. g E-BV kaum Auswirkungen, weil Landwirtschaft und Gesetzgeber bereits grosse Anstrengungen unternehmen würden, um den Antibiotikaeinsatz zu minimieren.²⁸³ Die Initiativgegner äussern ihre Interpretation der Bestimmung nicht.
- 272 Der Bundesrat versteht unter «Produktionssystemen, die einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen» Produktionssysteme, die *potentiell* hohe Verbrauchszahlen an Antibiotika aufweisen. Dies seien in der Regel Produktionssysteme, in denen Tiere verschiedener Zuchtbetriebe zur Mast der Tiere zusammengeführt werden, wodurch ein hoher Krankheitsdruck entsteht.²⁸⁴ Gemäss der

²⁷⁹ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 10.

²⁸⁰ Ibid, S. 9.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Der Bundesrat, Strategie Antibiotikaresistenzen Schweiz, 18. November 2015, abrufbar unter <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierarzneimittel/antibiotika/nationale-strategie-antibiotikaresistenzen--star--.html>.

²⁸³ Schweizer Bauernverband (Fn. 216), S. 7.

²⁸⁴ BBl 2019 1101, S. 1110.

Interpretation des Bundesrats ist es aus Sicht der Initiative unerheblich, ob im konkreten Fall tatsächlich Antibiotika eingesetzt würden oder nicht.²⁸⁵

d) Auslegung nach Sinn und Zweck

- 273 Sinn und Zweck der Bestimmung ist es, Antibiotikaresistenzen vorzubeugen. Jeder Antibiotikaeinsatz fördert die Entstehung und Verbreitung von Antibiotikaresistenzen. Der Begriff «regelmässig» kann im Rahmen der Auslegung nach Sinn und Zweck weit ausgelegt und auch als «immer wieder» verstanden werden.
- 274 Nicht von Sinn und Zweck der Bestimmung gedeckt ist demgegenüber, sämtliche Produktionssysteme, die potentiell zu einem regelmässigen Antibiotikaeinsatz führen könnten, unabhängig von der tatsächlich erfolgten Antibiotikaabgabe im konkreten Fall von Direktzahlungen auszuschliessen.

e) Ergebnis der Auslegung

- 275 Erster Teil der Bestimmung: Direktzahlungen werden nur an Betriebe ausbezahlt, die Antibiotika nicht *präventiv* verabreichen.
- 276 Zweiter Teil der Bestimmung: Es erscheint als sachgerecht und praktikabel (Rz. 104), diejenigen Betriebe von Direktzahlungen auszuschliessen, deren Haltungsbedingungen und/oder deren Betriebs- und Herdenmanagement im konkreten Fall dazu führen, dass ein *wesentlich über der Norm liegender Antibiotikaeinsatz* (und nicht bloss ein «immer wieder» erfolgender Antibiotikaeinsatz) tatsächlich nötig ist.

f) Unmittelbare Anwendbarkeit?

- 277 Art. 104 Abs. 3 Bst. g E-BV erscheint aufgrund seiner Klarheit gar insofern unmittelbar (d.h. ohne Umsetzung in einem Gesetz) anwendbar, als Landwirtschaftsbetriebe von Direktzahlungen ausgeschlossen werden, welche *prophylaktisch* Antibiotika in der Tierhaltung einsetzen (vgl. hierzu Rz. 105 ff.). Dies unter Beachtung der achtjährigen Übergangsfrist von Art. 197 Ziff. 12 E-BV, sofern die Initiative angenommen würde.

g) Konkretisierung durch Ausführungsvorschriften

- 278 Der «wesentlich über der Norm liegende» Einsatz von Antibiotika muss konkretisiert werden. Zudem ist festzuhalten, dass dieser spezifische, über der Norm liegende Antibiotikaeinsatz mit den Haltungsbedingungen und/oder dem Betriebs- und Herdenmanagement in Zusammenhang stehen muss.
- 279 Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind Ausnahmeregelungen in generellen Notsituationen oder in individuellen Härtefällen zu statuieren bzw. zuzulassen (vgl. oben Rz. 109).

²⁸⁵ BBl 2019 1101, S. 1117.

E. Art. 104 Abs. 4 E-BV

⁴ Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein, überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung.

In Kürze

An der heutigen Finanzierung der (Förder-)Massnahmen wie auch der Beaufsichtigung des Vollzugs durch den Bund ändert sich mit der Trinkwasserinitiative nichts.

«[Der Bund] überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen» gilt bereits nach geltendem Recht.

«[Der Bund] informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung» gilt im Einzelfall nur, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Gegenüber dem geltenden Recht ist neu, dass die Öffentlichkeit regelmässig, d.h. in einem bestimmten Rhythmus, zu informieren ist. Neu ist ebenfalls die Informationspflicht über die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.

1. Art. 104 Abs. 4 BV heute

280 Art. 104 Abs. 4 BV besagt, dass der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben «zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel» einsetzt. Er regelt mithin die Finanzierung der (Förder-) Massnahmen durch den Bund. Sie erfolgt aus allgemeinen und zweckgebundenen Mitteln.

2. Art. 104 Abs. 4 BV im Sinne der Trinkwasserinitiative

a) Grammatikalische Auslegung

281 Art. 104 Abs. 4 BV soll neu ergänzt werden mit dem Zusatz «[Der Bund] überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen und informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung». Aufgrund des Wortlauts ist bereits klar, dass sich damit am ersten Satzteil, also an der heutigen Regelung der Finanzierung der (Förder-) Massnahmen, nichts ändert.

282 «Überwachen» bedeutet «kontrollierend für den richtigen Ablauf einer Sache sorgen.»²⁸⁶ Der Bund hat also nicht selber zu vollziehen, sondern mindestens dafür zu sorgen, dass andere Akteure diese Aufgabe korrekt ausführen. Der Bund soll neben dem Vollzug «die erzielten Wirkungen» überwachen, auch dies ein klarer, nicht weiter auslegungsbedürftiger Wortlaut.

283 Vom Wortlaut her klar erscheint auch der Passus «[Der Bund] informiert die Öffentlichkeit regelmässig über die Ergebnisse dieser Überwachung». «Regelmässig»

²⁸⁶ www.duden.ch.

heisst in einem bestimmten Rhythmus, wobei dieser auf Gesetzesebene konkretisiert werden muss. Konkretisiert werden muss auch der Detaillierungsgrad der Überwachung. Unklar ist aufgrund des Wortlauts, ob und welche Ausnahmen zur Informationspflicht gelten (vgl. hierzu sogleich Rz. 284).

b) Weitere Auslegungsmethoden

- 284 Die Informationspflicht gemäss Art. 104 Abs. 4 E-BV kann aus Sicht des Normengefüges (systematische Auslegung) nicht unbegrenzt gelten. Die Grenze liegt insbesondere dort, wo überwiegende öffentliche (Art. 5 Abs. 2 BV) oder private Interessen (wie der Schutz der Privatsphäre [Art. 13 BV]) entgegenstehen.
- 285 Eine unbegrenzte Informationspflicht machen weder die Initiantinnen und Initianten geltend (entstehungsgeschichtliche Auslegung) noch erscheint eine solch einschneidende Massnahme nach dem Sinn und Zweck von Art. 104 Abs. 4 BV, nämlich die Verbesserung des Vollzugs, erforderlich.

c) Neuerungen gegenüber dem geltenden Recht

- 286 Der Passus «[Der Bund] überwacht den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen» gilt bereits nach geltendem Recht: Gemäss Art. 182 Abs. 2 BV sorgt der Bundesrat für den Vollzug der Gesetzgebung. Der Bundesrat hat damit die Kompetenz und die Pflicht zum Vollzug. «Sorgt für» verdeutlicht, dass er diese Aufgabe nicht selbst wahrzunehmen hat. Er trägt aber letztlich die Verantwortung, dass andere Akteure ihn richtig wahrnehmen, und kann dazu seine Mittel der Bundesaufsicht i.S.v. Art. 186 BV einsetzen.²⁸⁷ Die Oberaufsicht trägt die Bundesversammlung (Art. 169 BV). Die Bundesversammlung sorgt auch dafür, dass Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (Art. 170 BV).

Gemäss Art. 179 Abs. 1 LwG beaufsichtigt der Bundesrat den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone. Zudem überwacht er die Wirksamkeit des Gesetzes (Art. 185 Abs. 1^{ter} LwG).

- 287 Im Sinne der systematischen Auslegung verstanden (Rz. 284) deckt sich die Informationspflicht inhaltlich weitgehend mit bestehendem Recht.

Eine Informationspflicht über die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes existiert auf Stufe Verfassung zwar derzeit nicht. Nach bestehendem Recht informiert der Bundesrat die Öffentlichkeit aber «rechtzeitig» und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 5 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG) informieren Ständerat und Nationalrat ganz allgemein rechtzeitig über ihre «Tätigkeit» und damit grundsätzlich auch zum Thema «Wirksamkeit» (vgl. Art. 26 Abs. 3 Bst. d und Art. 27 ParlG). Zudem gewährleistet das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ) den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit dem Ziel, «die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung» zu fördern (Art. 1 BGÖ).

²⁸⁷ KÜNZLI, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 182 N 24.

«Rechtzeitig» heisst, dass zu einem Zeitpunkt informiert werden muss, in dem die Information für den Adressaten noch von Interesse ist und sie ihren spezifischen Zweck noch erfüllen kann.²⁸⁸ Neu hat die Information «regelmässig», d.h. in einem wiederkehrenden Rhythmus zu erfolgen.

288 Gemäss dem Bundesrat werden die Forderungen der Initiative *de facto* bereits heute erfüllt. Insbesondere informiere das BLW die Bevölkerung jährlich mit dem Agrarbericht.²⁸⁹

d) Unmittelbare Anwendbarkeit

289 Art. 104 Abs. 4 BV erscheint als nach Ablauf der Übergangsfrist unmittelbar anwendbar (Rz. 105).

e) Ergebnis der Auslegung

290 An der heutigen Finanzierung der (Förder-)Massnahmen wie auch der Beaufsichtigung des Vollzugs durch den Bund ändert sich mit der Trinkwasserinitiative nichts. Dass der Bund den Vollzug der Vorschriften sowie die erzielten Wirkungen überwacht, gilt bereits nach geltendem Recht.

291 Die Informationspflicht gilt im Einzelfall nur, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Gegenüber dem geltenden Recht ist neu, dass die Öffentlichkeit regelmässig, d.h. in einem bestimmten Rhythmus, zu informieren ist. Dieser Rhythmus ist auf Gesetzesebene zu konkretisieren. Neu ist ebenfalls die Informationspflicht über die Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes.

²⁸⁸ MÜLLER, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 180 N 17.

²⁸⁹ BBI 2019 1101, S. 1117.

F. Übergangsbestimmung

Art. 197 Ziff. 12**

12. Übergangsbestimmung zu Art. 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4

Nach Annahme von Artikel 104 Absätze 1 Buchstabe a, 3 Buchstaben a, e und g sowie 4 durch Volk und Stände gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren.

In Kürze

Die Trinkwasserinitiative tritt sofort in Kraft, entfaltet aber nicht unmittelbar Wirkung. Der Gesetzgeber hat vorzusehen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe die neuen Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen acht Jahre nach Annahme der Initiative erfüllen müssen.

1. Grammatikalische Auslegung

292 Art. 197 Ziff. 12 BV statuiert: «Nach Annahme von Artikel 104 Abs. 1 Bst. a, 3 Bst. a, e und g sowie 4 durch Volk und Stände gilt eine Übergangsfrist von acht Jahren.»

293 Die Passus «Annahme von Volk und Ständen» und «acht Jahre» sind klar. Was der Passus «gilt eine Übergangsfrist» im Einzelnen zu bedeuten hat, geht aus dem Wortlaut allerdings nicht klar hervor. Fraglich ist, ob die Vorlage nach Annahme in Kraft tritt oder erst in acht Jahren, was in dieser Frist (nicht) zu geschehen hat und an wen sie sich richtet.

2. Systematische Auslegung

294 Als «Übergangsbestimmungen» werden Vorschriften bezeichnet, die den Übergang vom bisherigen zum neuen Recht regeln, indem sie

- für hängige Verfahren das im Zeitpunkt des Inkrafttretens neuer Vorschriften geltende Recht festlegen,
- für eine Übergangsphase eine vorläufige Regelung treffen,
- Anpassungs- und Schonfristen bis zur vollen Geltung des neuen Rechts vorsehen²⁹⁰ oder
- für den Erlass von Ausführungsvorschriften Fristen setzen.²⁹¹

295 Der materielle Gehalt von Übergangsbestimmungen ist insgesamt unterschiedlich. Er bemisst sich nach dem Regelungsgegenstand und der Bedeutung einer Übergangsbestimmung, im Kontext zur jeweiligen «Hauptnorm», an welche sie anknüpft und auf welche sie sich primär bezieht.²⁹² In jüngerer Zeit sehen Volksinitiativen auf Teilrevision der BV nebst dem eigentlichen materiellen Anliegen in der «Hauptnorm»

²⁹⁰ Vgl. WALDMANN, in WALDMANN/BELSER/EPINEY (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Vor Art. 196 N 1.

²⁹¹ TSCHANNEN (Fn. 112), § 4 Rz. 14.

²⁹² MÜLLER, in EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2014, Vor Art. 196–197 N 3.

auch Übergangsbestimmungen vor, welche eher Umsetzungsbestimmungen denn intertemporale Regelungen im eigentlichen Sinn enthalten.²⁹³

296 Art. 197 Ziff. 12 BV ist unter dem 6. Titel, 2. Kapitel «Übergangsbestimmungen» der BV angesiedelt. Gemäss Art. 197 Ziff. 12 BV «gilt nach Annahme der Initiative eine Übergangsfrist von acht Jahren». Im Zusammenhang mit der Hauptnorm gelesen, stellt diese Bestimmung eine Umsetzungsanweisung an den Gesetzgeber dar. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, die Hauptnormen der Initiative innert acht Jahren (d.h. weder früher noch später) auf Gesetzesebene umzusetzen und in Kraft zu setzen. Gleichzeitig stellt sie eine Anpassungs- und Schonfrist für die von der Initiative betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe dar. Ähnlich wie bei anderen jüngeren Volksinitiativen geht es bei Art. 197 Ziff. 12 BV mehr um eine Umsetzungsbestimmung denn um eine intertemporale Regelung.

3. Entstehungsgeschichtliche Auslegung

297 Nach den Initiantinnen und Initianten gewährt die Initiative eine Übergangsfrist, damit sich die landwirtschaftlichen Betriebe anpassen können.²⁹⁴ Auch der Bundesrat wertet Art. 194 Ziff. 12 BV in dieser Weise – die Landwirtschaft soll mit der Übergangsfrist die Möglichkeit haben, sich auf die neuen Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen auszurichten. Forschung, Beratung und Ausbildung seien in dieser Zeit auf die neuen Vorgaben auszurichten.²⁹⁵ Die entstehungsgeschichtliche Auslegung deckt sich damit mit der systematischen Auslegung.

4. Auslegung nach Sinn und Zweck

298 Dasselbe gilt für die Auslegung nach Sinn und Zweck. Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass den von der Initiative betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben im Rahmen der Umsetzungsbestimmungen im Sinne einer Schonfrist acht Jahre Zeit (ab Annahme der Initiative) zugestanden wird, um sich den neuen Gegebenheiten anzupassen (Art. 197 Ziff. 12 BV).

5. Fazit

299 Bei Art. 197 Ziff. 12 BV handelt es sich nicht um eine klassische intertemporale Regelung, sondern um eine *Anweisung an den Gesetzgeber*, die Hauptnormen der Initiative acht Jahre nach Annahme der Initiative auf Gesetzesebene umgesetzt und in Kraft gesetzt zu haben. Den landwirtschaftlichen Betrieben wird damit eine Anpassungs- und Schonfrist für die Erfüllung der neuen Bedingungen für den Erhalt von Direktzahlungen zugestanden.

²⁹³ MÜLLER (Fn. 292), Vor Art. 196–197 N 15.

²⁹⁴ Sauberes Wasser für alle (Fn. 6), S. 10.

²⁹⁵ BBl 2019 1101, S. 1111 und 1117.

IX. Schlussbemerkungen

- 300 In seiner Botschaft ans Parlament legt der Bundesrat die Initiative eng, einseitig nach dem Wortlaut²⁹⁶ und auch diesen teils nicht umfassend würdigend²⁹⁷ aus. Gestützt auf sein so erarbeitetes Auslegungsergebnis kommt er zum Schluss, dass die Initiative unverhältnismässige Auswirkungen für die Schweizerische Landwirtschaft und Ernährungssicherheit hätte, und empfiehlt die Initiative aus diesen Gründen zur Ablehnung.
- 301 Eine solche Auslegung ist fragwürdig, und die aus einer solchen Auslegung gezogene Schlussfolgerung keineswegs zwingend. Das Gutachten hat die Trinkwasserinitiative unter Anwendung der in der Rechtswissenschaft entwickelten Auslegungsmethoden im Einzelnen ausgelegt. Durch die Brille eines Juristen gesehen lässt die Initiative dem Gesetzgeber bei der Umsetzung einen nicht unbeachtlichen Spielraum. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass bei der Interpretation von Verfassungstexten nicht bloss der Wortlaut relevant ist, sondern ebenso die Entstehungsgeschichte, der Sinn und Zweck einer Bestimmung und das Zusammenspiel mit anderen Verfassungsbestimmungen.
- 302 Gerade das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet es, dass die den landwirtschaftlichen Betrieben mit der Trinkwasserinitiative auferlegten Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen – wenn immer möglich – so interpretiert werden, dass sie nicht weiter gehen, als sie für die Erreichung des Initiativzwecks tatsächlich erforderlich sind. Nicht erforderlich sind sie, wenn auch mildere, für die Zielerreichung gleichermaßen geeignete Massnahmen zur Verfügung stehen. Zudem ist für den Rechtsanwender auf Gesetzesebene mittels offener Normen oder Ausnahmeklauseln die notwendige Flexibilität zu schaffen, um auf lokale, regionale oder nationale Notsituationen und individuelle Härtefälle eingehen zu können.
- 303 Die Auswirkungen der Initiative auf die Schweizerische Landwirtschaft und Ernährungssicherheit haben sich an einer solchen, am Verhältnismässigkeitsprinzip orientierten Auslegung zu messen.

²⁹⁶ So ergibt beispielsweise die Auslegung von «pestizidfrei» nach den weiteren Auslegungsmethoden, dass die biologische Landwirtschaft davon entgegen dem Bundesrat nicht erfasst ist resp. sein muss (Rz. 214). Auch die Frage, ob sämtliche Betriebe, deren Produktionssystem «in der Regel» einen regelmässigen Einsatz von Antibiotika nötig machen, von Direktzahlungen auszuschliessen sind, oder ob vielmehr auf den konkreten Einzelfall abzustellen ist, beantwortet der Wortlaut der Bestimmung alleine nicht. Es ist vielmehr auf die übrigen Auslegungsmethoden abzustellen, die entgegen dem Bundesrat eine Prüfung des konkreten Einzelfalls nahelegen (Rz. 276).

²⁹⁷ So kann beispielsweise dem Wortlaut der Initiative entgegen dem Bundesrat nicht entnommen werden, dass das Futter für alle Nutztiere auf dem Betrieb oder in der Betriebsgemeinschaft erzeugt werden *muss*, und kein Futter mehr aus dem Ausland importiert werden kann (Rz. 222 und 239). Genauso wenig muss aus dem Wortlaut abgeleitet werden, dass sich Investitionshilfen bei Annahme der Initiative auf Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, oder Anwärterbetriebe beschränken würden (Rz. 257).

Zürich, den 4. Mai 2019



Cordelia Bähr
lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin



Mirina Grosz
Dr. iur., Rechtsanwältin