

Agrarpolitik als eigenständige Bundesaufgabe

Zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 12. März 1995

Zusammenfassung

Wf. Die Ziele der heutigen Landwirtschaftspolitik sollen auch in der Bundesverfassung festgeschrieben werden. Dies wollen Bundesrat und Parlament mit einem eigenständigen Verfassungsartikel erreichen, der ursprünglich als Gegenvorschlag gedacht war zur Volksinitiative "für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft" des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV). Nachdem der SBV seine Initiative zurückgezogen hat, haben Volk und Stände am 12. März nur über den Gegenvorschlag abzustimmen.

Der SBV hat am 26. Februar 1990 seine *Volksinitiative "für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft"* mit 262 435 Unterschriften eingereicht. Diese Initiative verlangte in einem neuen Artikel der Bundesverfassung einen Leistungsauftrag für die Landwirtschaft und die Bereitstellung der dafür notwendigen finanziellen Mittel durch den Staat. Vor dem Hintergrund grosser Veränderungen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld verlangte der SBV eine Bestätigung und verfassungsmässige Festschreibung der wesentlichen Aufgaben, welche die Landwirtschaft zu erfüllen hat; der wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen, die zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignet sind; der Garantie für die Finanzierung dieser Politik. Der SBV wollte mit dieser Initiative gleichzeitig einen bestimmten Aktionsrahmen für die künftige Agrarpolitik festlegen. Dies auch als Antwort auf die Verunsicherung mit der knapp abgelehnten "Kleinbauern-Initiative" (4.6.1989) und der Annahme des Referendums gegen den Zuckerbeschluss (Herbst 1986). Mit der Initiative sollte zudem verhindert werden, dass die Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft von anderen Kreisen diktiert wird.

1. SBV-Initiative geht Bundesrat und Parlament zu weit

Der Bundesrat lehnte in seiner Botschaft vom 19. August 1992 sowohl die SBV-Initiative als auch die Volksinitiative "Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft" (Bauern und Konsumenten-Initiative) ab und unterbreitete einen direkten Gegenvorschlag. In der Botschaft sind folgende Gründe gegen die SBV-Initiative aufgeführt:

- Die Festschreibung der Aufgaben der Landwirtschaft in einem neuen Artikel der Bundesverfassung *bringe zum Teil Wiederholungen* zum bestehenden Landwirtschaftsartikel. Die Formulierung der Initianten nehme mehrere Ziele wieder auf, die bereits in der Verfassung aufgeführt seien. Die Technik der Gesetzgebung lasse solche Wiederholungen nicht zu.
- Die von den Initianten vorgeschlagenen Massnahmen seien *nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu regeln*. Ein Teil der Massnahmen sei ausserdem bereits erfüllt oder befinde sich im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsgesetzes auf dem Weg der Realisierung. Andere geforderte Massnahmen gingen zu weit.

1.1 Anfänglich nur Revision vorgesehen

Der Bundesrat unterbreitete in seiner Botschaft einen direkten Gegenvorschlag, der in die Form eines revidierten Artikels 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV gekleidet war. Er beschränkte sich auf die notwendigen Elemente zur Definition einer multifunktionalen Landwirtschaft:

(³ Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:)

b. zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes und zur Förderung einer leistungsfähigen, umwelt- und tiergerechten Landwirtschaft, die der Ernährungssicherung des Landes dient, eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen

und die Pflege der Kulturlandschaft gewährleistet sowie zur dezentralen Besiedelung des Landes beiträgt;"

2. Behandlung der Vorlage im Parlament

2.1. Ständerat beschliesst eigenständigen Verfassungsartikel

In der Juni-Session 1993 folgte der Ständerat dem Vorschlag seiner Kommission und verabschiedete mit dem Einverständnis des Bundesrates einstimmig einen neuen direkten Gegenvorschlag, der einen eigenständigen Verfassungsartikel (31^{octies}) beinhaltet. Zusätzlich zu den im Siebten Landwirtschaftsbericht festgehaltenen Aufgaben werden auch Instrumente für die gesetzgeberische Umsetzung im Sinne einer umweltgerechten und am Markt orientierten Landwirtschaft genannt. *Damit wird die Agrarpolitik als eigenständige Bundesaufgabe anerkannt* und nicht mehr wie bisher bloss als ordnungspolitische Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit betrachtet.

Die SBV-Initiative wurde im Ständerat mit 27 zu 4 Stimmen abgelehnt. Die Behandlung der Bauern- und Konsumenten-Initiative hat der Ständerat auf die Zeit nach dem Volksentscheid über den Gegenvorschlag verschoben, da zwei Initiativen (der Rückzug der SBV-Initiative erfolgte erst am 17. November 1994), welche die gleiche Materie behandeln, laut Bundesrat nicht gleichzeitig zur Abstimmung gebracht werden können.

2.2 Nationalrat regelt Finanzierung der Direktzahlungen

In der Wintersession 1993 hat der Nationalrat den Gegenvorschlag des Ständerats an die Nationalratskommission zurückgewiesen, damit diese auch die offengebliebene Finanzierung der Direktzahlungen regle. Dem Vorschlag der Kommission, wonach der Bund für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen "zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel" einzusetzen habe, wurde in der Herbstsession 1994 Folge geleistet.

2.3 Parlament stimmt dem Gegenvorschlag deutlich zu

Der Bundesbeschluss, der Volk und Ständen die Ablehnung der SBV-Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags der Bundesversammlung empfiehlt, wurde in der Schlussabstimmung in der Herbstsession 1994 vom Nationalrat mit 118 zu 56 und vom Ständerat mit 38 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

Die Debatte in den Räten zeigte, dass Vertreterinnen und Vertreter bürgerlicher Parteien mehrheitlich positiv gegenüber dem Gegenvorschlag eingestellt sind. Kritik war in erster Linie von Vertretern der Schweizerischen Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) zu vernehmen (somit auch von Vertretern der Grünen Partei), aber auch von Exponenten der SPS.

3. Inhalt des Gegenvorschlags

Die Bundesversammlung schlägt Volk und Ständen vor, den bisherigen Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung (Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b), der agrarpolitische Massnahmen als Ausnahme von der Handels- und Gewerbefreiheit zuliess, zu streichen. An dessen Stelle soll der Gegenvorschlag der Bundesversammlung, der neue Artikel 31^{octies} treten (Wortlaut vgl. Kasten). Mit der Annahme des neuen Artikels würde die heute gültige Landwirtschaftspolitik der Schweiz, festgelegt im Siebten Landwirtschaftsbericht des Bundesrats, auch in die Bundesverfassung Eingang finden.

Der zu streichende Artikel hat folgenden Wortlaut (³ Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen):

b. zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes;

Geändert werden soll ferner der Artikel 32 Absatz 1 erster Satz. Die neue Fassung lautet:

¹ Die in den Artikeln 31^{bis}, 31^{ter} Absatz 2, 31^{quater}, 31^{quingies} und 31^{octies} Absatz 2 genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann.

4. Bauernverband zieht seine Initiative zurück

Die Delegierten des SBV haben sich am 17. November 1994 in Bern mit 430 gegen 20 Stimmen für den Rückzug der SBV-Initiative zugunsten des Gegenvorschlags ausgesprochen. Formell vorgenommen wurde der Rückzug durch den leitenden Ausschuss des SBV aus dem Jahre 1989, der als Initiativkomitee verantwortlich zeichnet. Nach diesem Rückzug gelangt nur der von der Bundesversammlung verabschiedete Gegenvorschlag zur Abstimmung.

Artikel 31^{octies}

¹ Der Bund wirkt darauf hin, dass die Landwirtschaft durch eine umweltgerechte und auf die Absatzmöglichkeiten ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen;
- c. Pflege der Kulturlandschaft;
- d. dezentralen Besiedlung des Landes.

² In Ergänzung zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit trifft der Bund Massnahmen zur Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

- a. Er kann die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung fördern sowie Investitionshilfen leisten.
- b. Er kann Bestimmungen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen über die Selbsthilfe erlassen.
- c. Er kann Vorschriften zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes erlassen.
- d. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch Direktzahlungen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen.
- e. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind.

SBV-Präsident Marcel Sandoz sprach sich an der Delegiertenversammlung vor allem aus taktischen Gründen für den Rückzug der Initiative aus. Es gelte, für die Verfassungsgrundlage die Kräfte zu bündeln, denn zwei weitere Agrarinitiativen mit anderer Stossrichtung (Bauern- und Konsumenten-Initiative und Kleinbauern-Initiative II) seien in der Pipeline von Bundesrat und Parlament. Ein doppeltes Ja zu Bauerninitiative und Gegenvorschlag wäre schon den Bauern schwer zu erklären, ganz zu schweigen von jenen 95 Prozent der nichtbäuerlichen Bevölkerung. *Eine möglichs hohe Annahme des Gegenvorschlags mit Hilfe der bürgerlichen Parteien schaffe die besten Voraussetzungen, um die beiden anderen Initiativen zu bekämpfen.*

5. Bauernverband und Bürgerliche befürworten den Gegenvorschlag

Für den Gegenvorschlag spricht aus Sicht des SBV auch, dass er in den zentralen Anliegen der SBV-Initiative entspricht. Nationalrat Josef Kühne (CVP/SG) sagte an der Delegiertenversammlung des SBV, der Gegenvorschlag sei teilweise sogar besser formuliert als die Initiative.

An Argumenten für den Gegenvorschlag war im Parlament von bürgerlicher Seite unter anderem zu hören, dass so die Forderung nach mehr Ökologie und mehr Marktwirtschaft erfüllt werden könne. Mit dem Gegenvorschlag soll den Bauern auch ein Zeichen gesetzt werden, damit diese wieder Vertrauen in die Zukunft gewinnen können. Als wichtig erachtet wurde auch der politische Wille, die Landwirtschaft weiterhin als Bundesaufgabe zu betrachten.

6. Ablehnende Argumente

Vertreter des VKMB hatten in den Parlamentsdebatten verlangt, dass der Verfassungsartikel die finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft auf Direktzahlungen mit ökologischen Auflagen beschränken soll. Weitere Postulate des VKMB waren Lenkungsabgaben auf Mineraldünger und chemischen Pflanzenbehandlungsmitteln sowie eine Deklarationspflicht auf Nahrungsmitteln für die Produktionsmethoden und Verfahren. Da der VKMB seine Forderungen nicht erfüllt sieht, bekämpft er sowohl den Verfassungsartikel wie auch die beiden weiteren am 12. März zur Abstimmung gelangenden Vorlagen "Revidierter Milchwirtschaftsbeschluss" und "Gesetzesartikel über Selbsthilfe in der Landwirtschaft", gegen die er erfolgreich das Referendum ergriffen hat. Ebenfalls die dreifache Nein-Parole beschlossen hat der SPS-Vorstand am 17. Dezember. Seiner Ansicht nach zementiert der neue Verfassungsartikel eine gescheiterte Agrarpolitik.

7. Verhältnis zu anderen Abstimmungsvorlagen

- Am 6. Dezember 1991 wurde die Initiative "Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft" (BuK-Initiative) von einer breiten Trägerschaft (23 Organisationen und Parteien) mit 110 928 gültigen Unterschriften eingereicht. Laut Bundesrat liegen die BuK- und die SBV-Initiative inhaltlich nahe beieinander. Er betrachtet den Gegenvorschlag von der Sache her als Gegenvorschlag zu beiden Initiativen. Aus formellen Gründen könne der Gegenvorschlag jedoch nur der Initiative des Bauernverbandes gegenübergestellt werden. Eine andere Meinung als der Bundesrat dürften SBV und VKMB haben, denn der SBV lehnt die BuK-Initiative ab, der VKMB hingegen gehört zu den Initianten. Die BuK-Initiative enthält präzisere ökologische Auflagen als die zurückgezogene SBV-Initiative und der Gegenvorschlag der Bundesversammlung. Die Abstimmung über die BuK-Initiative dürfte nicht vor 1996 stattfinden.
- Am 17. Juni 1994 hat der VKMB seine Initiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" mit 110 894 gültigen Unterschriften eingereicht. Damit wollen sie der Schweizer Landwirtschaft eine "Radikalkur" (Berner Tagwacht, 28.5.93) verordnen. Direktzahlungen soll es nur noch für Biobauern geben, als Schutzmassnahmen für die Landwirtschaft sind neben den Direktzahlungen nur Zölle zulässig. Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft zur Initiative Zeit bis zum 16.6.96. Die Volksabstimmung erfolgt nicht vor 1997.
- Am 12. März 1995 wird auch abgestimmt über den revidierten Milchwirtschaftsbeschluss und über den Gesetzesartikel über Selbsthilfe in der Landwirtschaft. Die beiden Vorlagen liegen auf der Linie des Siebten Landwirtschaftsberichts. (Diese beiden Vorlagen werden in den nächsten Ausgaben des Pressedienstes der Wf präsentiert.)

8. Landwirtschaftspolitik auf Verfassungsstufe verankern?

Der Ausgang der Abstimmung über den Landwirtschaftsartikel in der Bundesverfassung hat auf den ersten Blick wenig Einfluss auf die Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik der Schweiz, die ja bereits im Siebten Landwirtschaftsbericht vorgegeben ist. Manche werden sich vielleicht sagen, wozu soll ich überhaupt an die Urne? Diese Überlegungen tun der Vorlage jedoch unrecht. Auch wenn der Verfassungsartikel keine konkreten ökologischen oder marktwirtschaftlichen Auflagen enthält, so schafft er dennoch die Basis, auf Gesetzesebene in dieser Richtung tätig zu werden. Schliesslich geht

es darum, ob die Bevölkerung hinter der Landwirtschaftspolitik des Bundes steht oder nicht. *Es geht um die Frage, ob sich die Landwirtschaft in guteidgenössischem Tempo Schritt für Schritt an die neuen Gegebenheiten anpassen, oder ob sie sich nach Vorstellungen des VKMB im Eilzugtempo einer Radikalkur unterziehen soll.* Und schliesslich gibt der Ausgang der Abstimmung indirekt Antwort auf die beiden anderen hängigen Landwirtschaftsinitiativen.

Rückfragen: Medienressort Wf