92.070

Botschaft

zu den Volksinitiativen
«für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft»
(Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes)
und
«Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft»
(Bauern- und Konsumenten-Initiative)

vom 19. August 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag der Bundesversammlung anzunehmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, mit unserer Botschaft die Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» (Bauern- und Konsumenten-Initiative) Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative ohne Gegenvorschlag zu verwerfen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. August 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Felber
Der Bundeskanzler: Couchepin

1992–471

Übersicht

Die Volksinitiative *«für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft», vom Schweizerischen Bauernverband (SBV) lanciert und am 26. Februar 1990 eingereicht, verlangt in einem neuen Artikel 31^{octies} die Verankerung des Leistungsauftrages für die Landwirtschaft in der Verfassung (Absatz 1). Ferner werden mehrere agrarpolitische Massnahmen (Absatz 2) und der Einsatz entsprechender finanzieller Mittel gefordert (Absatz 3).*

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Initiative nicht angenommen werden kann, insbesondere aus folgenden Gründen:

1. *Die Festschreibung der Aufgaben der Landwirtschaft in einem neuen Artikel 31^{octies} Absatz 1 bringt zum Teil Wiederholungen zum bestehenden Landwirtschaftsartikel 31bis Absatz 3. Die Formulierung der Initianten nimmt mehrere Ziele wieder auf, die bereits in der Verfassung figurieren. Die Technik der Gesetzgebung lässt solche Wiederholungen nicht zu. Diese können sogar Verwirrung stiften und zu Interpretationsschwierigkeiten führen.*
2. *Die vorgeschlagenen Massnahmen in* Absatz 2 *sind nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu regeln. Ein Teil der Massnahmen ist ausserdem bereits erfüllt oder befindet sich im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsgesetzes auf dem Weg der Realisierung (Direktzahlungen, Berufsbildung, Solidaritätsbeiträge, Öko- und Extensivierungsmassnahmen). Andere geforderte Massnahmen gehen zu weit.*

Der Bundesrat unterbreitet einen direkten Gegenvorschlag. *Dieser ist in die Form eines revidierten Artikels 31bis Absatz 3 Buchstabe b gekleidet und beschränkt sich auf die notwendigen neuen Elemente zur Definition einer multifunktionalen Landwirtschaft. Er lautet wie folgt:*

> *[3] Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:*
>
> *a. ...*
>
> *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 Besiedlung des Landes beiträgt;
>
> *c. ...*

Eine weitere Volksinitiative *«Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» wurde am 6. Dezember 1991 eingereicht. Sie verlangt zunächst eine Änderung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung, indem sie präzisiert, für welche Art Landwirtschaft die Ausnahmebestimmungen von der Handels- und Gewerbefreiheit zur Anwendung kommen sollen. Angestrebt wird insbesondere eine bodenbewirtschaftende Landwirtschaft, welche die Umwelt schont und die Gebote des Tierschutzes respektiert. Die Initiative will vor allem*

eine naturnahe Landwirtschaft, bringt jedoch auch einen sozialpolitischen Aspekt ein, indem sie ein einkommenspolitisches Ziel verbunden mit einem innerlandwirtschaftlichen Einkommensausgleich vorsieht, welcher die diesbezüglichen heutigen Vorkehrungen deutlich übertrifft.

Vorgeschlagen wird zudem ein ganzes Bündel von Massnahmen in einem neuen Absatz 6 von Artikel 31bis, die die Landwirtschaft in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen sollen.

Der Bundesrat empfiehlt auch diese Initiative zur Ablehnung. Massgebend sind im wesentlichen dieselben Gründe, wie er sie schon im Falle der SBV-Initiative dargelegt hat und hier noch in verstärktem Mass zutreffend.

Wesentliche Gedanken, wie insbesondere die verlangte Förderung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft, werden in den direkten Gegenvorschlag zur Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes aufgenommen.

*Die Mehrzahl der in Artikel 31bis Absatz 6 (neu) geforderten Massnahmen können auf Gesetzes- und Verordnungsebene realisiert werden. Der Entwurf zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes und insbesondere des Artikels 31*b, *welcher zurzeit in der parlamentarischen Beratung ist, bringt einen bedeutenden Beitrag zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft. Die weiteren Forderungen bezüglich des innerlandwirtschaftlichen Einkommensausgleichs und der verstärkten Schutzmassnahmen an der Grenze wären im Hinblick auf die laufenden internationalen Verhandlungen kaum zu realisieren.*

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Formelles

Die beiden eidgenössischen Volksinitiativen
- «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» (SBV-Initiative) und
- «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» (Bauern- und Konsumenten-Initiative)

werden gemeinsam in ein und derselben Botschaft behandelt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Vereinfachung, ist effizienter und auch zweckmässig, da die zwei Initiativen inhaltlich relativ nahe beieinander sind.

111 Inhalt der beiden Initiativen

111.1 Inhalt der SBV-Initiative

Die am 25. August 1989 lancierte eidgenössische Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» wurde am 26. Februar 1990 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{octies} (neu)

[1] Die Massnahmen und Vorschriften des Bundes gemäss Artikel 31bis sind auf die folgenden Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet:
a. Verantwortungsvolle Nutzung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen;
b. Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln;
c. Sicherung einer landwirtschaftlichen Produktion, welche die Unabhängigkeit des Landes gewährleistet;
d. Gewährleistung eines nachhaltigen Beitrages zum wirtschaftlichen und sozialen Leben im ländlichen Raum.

[2] Damit die Landwirtschaft diese Aufgaben erfüllen kann, trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:
a. er gewährleistet im Rahmen seiner Zuständigkeit, dass die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung auf die Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet werden;
b. er sorgt dafür, dass die Aufgaben der Landwirtschaft durch bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe erfüllt werden; Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie im übergeordneten öffentlichen Interesse liegen;
c. er beschränkt die Nutztierhaltung auf Betriebe mit angemessener eigener Futtergrundlage; Ausnahmen sind nur gemäss Buchstabe b zulässig;
d. er fördert eine umweltverträgliche, tiergerechte und auf die Absatzverhältnisse ausgerichtete Produktion und unterstützt zu diesem Zwecke Selbsthilfemassnahmen;
e. er kann die Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie die Zulassung neuer Technologien in der Pflanzen- und Tierproduktion regeln;

f. er sorgt dafür, dass der einheimischen Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb aus den Produktionsvorschriften kein Nachteil erwächst;
g. er sorgt dafür, dass sich ein angemessenes bäuerliches Einkommen bei einer den natürlichen Produktionsverhältnissen angepassten rationellen Arbeitsweise soweit wie möglich über den Preis der Produkte sowie die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen erzielen lässt;
h. er kann die Produktion von nachwachsenden pflanzlichen Rohstoffen fördern, welche durch eine sinnvolle Nutzung der inländischen Ressourcen, insbesondere das ökologische Gleichgewicht, positiv beeinflussen.

[3] Er kann dafür zweckgebundene und allgemeine Bundesmittel einsetzen.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel. Die 21 Urheber sind ermächtigt, die Volksinitiative vorbehaltlos mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

111.2 Inhalt der Bauern- und Konsumenten-Initiative

Die Initiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» wurde am 12. Juni 1990 von 23 Organisationen aus Kreisen des Umwelt- und Tierschutzes, der Gewerkschaften, der politischen Parteien, der Konsumenten und der Kleinbauern lanciert. Sie wurde der Bundeskanzlei am 6. Dezember 1991 eingereicht und hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 31bis Abs. 3 Bst. b und Abs. 6 (neu)

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

...

b. zur Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, bodenbewirtschaftenden, umwelt- und tierfreundlichen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, damit
   1. sich in allen Produktionszonen auf zweckmässig produzierenden Betrieben ein angemessenes Einkommen erzielen lässt,
   2. umwelt- und tierfreundliche Produktionsmethoden gefördert, der Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft gewährleistet und die Würde der Kreatur geachtet werden,
   3. die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgt wird,
   4. die Vorsorge für Zeiten mit gestörten Zufuhren und langfristig die Erhaltung der Produktionsbereitschaft sowie die Ertragsfähigkeit der Böden garantiert sind;

...

[6] Zur Erreichung der in Absatz 3 Buchstabe b genannten Ziele trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:

a. Er bindet die Gewährung angemessener Einkommen an die Einhaltung von umwelt-, natur- und tierfreundlichen Produktionsvorschriften und differenziert einkommenswirksame Massnahmen nach den Produktionsbedingungen der bäuerlichen Betriebe;

b. Er lenkt die landwirtschaftliche Produktion vor allem über die Preise von Produkten und Produktionsmitteln und gewährt zum Einkommensausgleich von der Produktionsmenge unabhängige Ausgleichszahlungen;
c. Er richtet Beiträge aus zugunsten angeordneter oder vertraglich festgelegter Leistungen für die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Kulturlandschaft, für besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen und Betriebe, namentlich des biologischen Landbaus, sowie für die Erhaltung der genetischen Vielfalt bei Pflanzen und Tieren. Er bemisst diese Zahlungen so, dass die Erbringung derartiger Leistungen wirtschaftlich lohnend ist. Er fördert die Forschung in diesen Bereichen;
d. Er sorgt für eine ausgeglichene Nährstoffbilanz auf dem bewirtschafteten Boden, insbesondere regelt er den Tierbesatz am jeweiligen Standort entsprechend den Pflanzenbedürfnissen, der Bodenbelastbarkeit und den Anforderungen des Natur- und Gewässerschutzes;
e. Er erhebt Lenkungsabgaben auf Produktionsmitteln, insbesondere Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln. Er bemisst sie so, dass die Anwendung umweltfreundlicherer Produktionsmethoden wirtschaftlich lohnend wird;
f. Er regelt die Zulassung und Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie von Technologien in der Tier- und Pflanzenproduktion so, dass insbesondere eine Gefährdung von Mensch, Tier und Umwelt ausgeschlossen und die Unversehrtheit der Tierarten gewährleistet ist;
g. Er erlässt für Nahrungs- und Futtermittel Vorschriften über die Deklaration, wonach insbesondere Produktionsmethoden, Qualitätsmerkmale und Herkunftsland anzugeben sind;
h. Er verpflichtet bei mengenmässiger Beschränkung der Einfuhr soweit möglich die Importeure von Nahrungs- und Futtermitteln zur anteilsmässigen Übernahme gleichartiger inländischer Produkte nach Massgabe des inländischen Produktionsniveaus;
i. Er gleicht mit Abgaben auf gleichartigen importierten Nahrungs- und Futtermitteln die Wettbewerbsnachteile aus, die der inländischen Produktion durch Umwelt- und Tierschutzauflagen erwachsen;
k. Er finanziert die in den Buchstaben a, b und c genannten Massnahmen aus den Einnahmen gemäss Buchstaben e und i und aus allgemeinen Bundesmitteln.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel. Die 43 Urheber sind ermächtigt, die Volksinitiative vorbehaltlos mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

112 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei stellt fest: mit Verfügung vom 11. Mai 1990, dass die Initiative des SBV mit 262 435 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BBl *1990* II 688); mit Verfügung vom 23. Januar 1992, dass die Bauern- und Konsumenten-Initiative mit 110 928 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BBl *1992* I 500).

113 Behandlungsfrist, Gegenvorschlag

Nach Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR *171.11*) hat die Bundesversammlung bei einer Volksinitiative, welche die Form eines ausgear-

beiteten Entwurfs aufweist, innert vier Jahren nach deren Einreichung darüber zu beschliessen, ob sie der Initiative im Wortlaut zustimmt oder nicht.

Der Bundesrat hat der Bundesversammlung Bericht und Antrag spätestens 24 Monate nach der Einreichung der Initiative zu unterbreiten (Art. 29 Abs. 1 Geschäftsverkehrsgesetz). Falls er – wie im vorliegenden Fall – der Bundesversammlung einen Gegenvorschlag oder ein Gesetz anstelle der Initiative unterbreitet, wird die Frist auf 30 Monate verlängert; sie läuft somit am 26. August 1992 ab.

Am 4. September 1991 entschied der Bundesrat, der Bundesversammlung einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» zu unterbreiten. Die Frist zur Einreichung der Botschaft und des Vorschlages ans Parlament wurde bis Ende August 1992 verlängert. Bei dieser Gelegenheit hat er gleichzeitig erklärt, dass er es nicht ausschliesst, einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten.

In der Zwischenzeit kam die Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» zustande und wurde am 6. Dezember 1991 eingereicht.

In der Sache sind die zwei Initiativen relativ nahe beieinander. Beide haben im besonderen die Absicht, die Aufgaben der Landwirtschaft und die entsprechenden Massnahmen in der Verfassung festzuhalten.

Der Bundesrat hat am 1. April 1992, unter Berücksichtigung der aktuellen Situation, der laufenden GATT-Verhandlungen, der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses und der Reaktionen auf den Siebten Landwirtschaftsbericht, beschlossen, die Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes abzulehnen und einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten, der die Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Bundesverfassung festhält. Der Entwurf zu einem Gegenvorschlag ging am 13. Mai 1992 in die Vernehmlassung.

In der Vernehmlassung wurde von verschiedenen Seiten angeregt, beide Initiativen seien in ein und derselben Botschaft zu behandeln. Wir erachten ein solches Vorgehen als zweckmässig. Dabei kommen wir im wesentlichen zum Schluss, die Initiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» sei ebenfalls abzulehnen.

Zur Volksabstimmung können die beiden Initiativen indessen nicht am gleichen Tag gelangen, weil sie nicht in allen Teilen miteinander kompatibel sind: Im Falle gleichzeitiger Annahme beider Initiativen liesse sich sonst nicht mehr anhand des Prinzips vom Vorrang der Lex posterior entscheiden, welcher Verfassungstext verbindlich sei. Artikel 121bis der Bundesverfassung ermöglicht auch keine Koppelung zweier Initiativen mit einem Gegenentwurf in einer einzigen Volksabstimmung.

Der zeitliche Ablauf der Einreichung beider Initiativen bringt es angesichts der gesetzlichen Behandlungsfristen mit sich (Art. 27 und 29 Geschäftsverkehrsgesetz), dass wir unseren Gegenentwurf der Volksinitiative des Schweizerischen Bauernverbandes entgegenzustellen haben.

114 Gültigkeit

114.1 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 der Bundesverfassung kann eine Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Mischformen sind unzulässig (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte, BPR, SR *161.1*). Die beiden vorliegenden Initiativen sind in die Form von ausgearbeiteten Entwürfen gekleidet. Die Einheit der Form ist damit in beiden Fällen gewahrt.

114.2 Einheit der Materie

Eine Initiative darf nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 121 Abs. 3 BV, Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die SBV-Initiative ist in drei Absätze gegliedert. Absatz 1 verankert die Aufgaben der Landwirtschaft in der Verfassung. Absatz 2 umschreibt die wichtigsten Massnahmen, die der Bund ergreifen kann, damit die Landwirtschaft ihre Aufgaben erfüllt. Absatz 3 will deren Finanzierung durch den Bund sichern.

Die Bauern- und Konsumenten-Initiative hat eine Ergänzung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung zum Ziel. Die Landwirtschaft wird neu umschrieben und ist Gegenstand von Ausnahmebestimmungen von der Handels- und Gewerbefreiheit. Ihre Aufgaben werden präzisiert festgehalten. In einem neuen Absatz 6 wird eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, die der Erfüllung dieser Aufgaben dienen sollen.

Ziel beider Initiativen ist es demnach, die Aufgaben der Landwirtschaft zu definieren und die agrarpolitischen Massnahmen an diesen zu orientieren. Die einzelnen Teile der Initiativen sind sachlich abgegrenzt. Die Einheit der Materie ist in beiden Initiativen im Sinne der Verfassung sowie des Bundesgesetzes über die politischen Rechte gewahrt.

114.3 Durchführbarkeit der Initiativen

Die Aufgaben der Landwirtschaft, wie sie in beiden Initiativen umschrieben sind, stimmen in weiten Bereichen mit jenen überein, die der Bundesrat bereits in seinem Sechsten Landwirtschaftsbericht (BBl *1984* III 469) und zuletzt im Siebten Landwirtschaftsbericht (BBl *1992* II 130) formuliert hat. Die Aufnahme dieser Aufgaben in die Bundesverfassung würde unter dem Gesichtspunkt der «Durchführbarkeit» keine Probleme stellen.

Die Umsetzung der im Absatz 2 der SBV-Initiative sowie im Absatz 6 der Bauern- und Konsumenten-Initiative aufgelisteten Massnahmen ist jedoch weitaus schwieriger. Bei der SBV-Initiative gilt dies insbesondere für die Massnahmen unter Buchstaben b, c und f (Abs. 2), welche künftig den Agrarschutz auf bodenbewirtschaftende und bäuerliche Betriebe beschränken wollen sowie eine Erhebung von Grenzabgaben zum Ausgleich der Wettbewerbsnachteile fordert.

Im Falle der Bauern- und Konsumenten-Initiative, die ebenfalls eine Grenzabgabe fordert (Bst. i), würden v. a. die Deklarationspflicht für Nahrungsmittel nach Herkunftsland und Produktionsmethode (Bst. g) und die Verpflichtung der Importeure zur Übernahme von inländischen Produkten (Bst. h) bei der Umsetzung zu Schwierigkeiten führen. Trotzdem kann die «Durchführbarkeit» der in den beiden Initiativen vorgeschlagenen Massnahmen in ihrer Gesamtheit nicht verneint werden.

12 Entstehung und Ziele der Initiativen

121 Entstehung der Initiativen

Die Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» wurde von einem Komitee, bestehend aus 21 führenden Mitgliedern des Schweizerischen Bauernverbandes (SBV), am 25. August 1989 lanciert.

Die Initiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» wurde am 12. Juni 1990 lanciert. Die Trägerschaft besteht aus 23 Organisationen, deren Namen im Anhang dieser Botschaft aufgelistet sind.

122 Die Initiativen aus der Sicht der Initianten

122.1 Ziele

122.11 SBV-Initiative

Vor dem Hintergrund grosser Veränderungen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld verlangen die bäuerlichen Organisationen eine Bestätigung und verfassungsmässige Festschreibung

1. der wesentlichen Aufgaben, welche die Landwirtschaft zu erfüllen hat (Abs. 1),
2. der wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen, die zur Erfüllung dieser Aufgaben geeignet sind (Abs. 2) und in Verbindung mit den betroffenen und interessierten Organisationen vollzogen werden sollen, und
3. der Garantie für die Finanzierung dieser Politik (Abs. 3).

Der Schweizerische Bauernverband will mit dieser Initiative gleichzeitig einen bestimmten Aktionsrahmen für die künftige Agrarpolitik festlegen. Dies auch als Antwort auf die Verunsicherung im Zusammenhang mit der knapp abgelehnten «Kleinbauern-Initiative» (am 4. Juni 1989) und der Annahme des Referendums gegen den Zuckerbeschluss (Herbst 1986). Mit der Initiative soll zudem verhindert werden, dass die Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft von anderen Kreisen diktiert wird.

122.12 Bauern- und Konsumenten-Initiative

Die 23 Organisationen, welche diese Initiative lanciert haben, verstehen sich als Oppositionsbewegung gegen die offizielle Landwirtschaftspolitik und beschreiben ihre Ziele wie folgt:

Die Landwirtschaft muss Aufgaben übernehmen in einem nationalen und internationalen Umfeld, welches sich ständig wandelt. Es stellt sich deshalb die Frage nach der Gewichtung dieser Aufgaben und nach deren Umsetzung. Das Volksbegehren will eine reformierte Agrarpolitik ohne Widerspruch zwischen Ökonomie und Ökologie. Die Ziele dieser Agrarpolitik sollen besser auf die Ziele der einzelnen Landwirtschaftsbetriebe abgestimmt sein. Um das zu erreichen, müssen auf der Massnahmenebene drei Bedingungen erfüllt sein: Erstens muss die umwelt- und tierfreundliche Produktionsweise wirtschaftlich lohnend sein. Zweitens sollen die agroindustriellen Betriebe, welche den Markt und die Umwelt belasten, bekämpft werden. Schliesslich soll drittens die Überschussproduktion abgebaut werden, welche hohe Verwertungskosten verursacht. Mit gezielten Massnahmen, die explizit in der Verfassung festzuhalten sind, soll der Schutz und die Förderung der einheimischen Landwirtschaft an umweltbezogene Rahmenbedingungen geknüpft werden. Die Preis- und Abnahmegarantie soll flexibler und gezielter auf die unterschiedlichen Produktionsbedingungen einerseits, und auf die Marktverhältnisse anderseits ausgerichtet werden. Ausserdem soll durch produktionsungebundene Direktzahlungen die Einkommenspolitik unabhängiger von der Preispolitik werden.

122.2 Weitere Erläuterungen der Initianten

122.21 SBV-Initiative

Der Schweizerische Bauernverband hat seine Vorstellungen über die Initiative im September 1989 als «Erläuterungen zum Initiativtext» veröffentlicht. Deren Inhalt lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Landwirtschaft muss ihre Aufgaben in einem sich rasch wandelnden nationalen und internationalen Umfeld erfüllen. Dabei stehen sowohl die relative Gewichtung der Aufgaben der Landwirtschaft als auch deren konkrete Umsetzung zur Diskussion.

Die Initiative fördert die Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, die die natürlichen Lebensgrundlagen in unserem Land verantwortungsvoll nutzt, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel unter Beachtung der Umwelt produziert und einen Beitrag zu einem lebensfähigen ländlichen Raum leistet.

Die vielfältigen Aufgaben, welche die Landwirtschaft wahrzunehmen hat, sind untrennbar miteinander verbunden. Der Akzent wird künftig auf die Verbindung zwischen Nutzung und Pflege, auf die umweltgerechte Produktion gesunder Nahrungsmittel und auf den lebensfähigen ländlichen Raum zu legen sein. Nur wenn in verantwortungsvoller Weise genügend Nahrungsmittel produziert werden können, werden auch die weiteren Aufgaben der Landwirtschaft im Zusammenhang mit der gepflegten Landschaft, der angemessenen Versorgungssicherheit und der Erhaltung des lebensfähigen ländlichen Raumes erfüllt. Der heute aktuelle Selbstversorgungsgrad für Nahrungsmittel muss somit mindestens aufrechterhalten werden können.

Im zweiten Teil zeigt die SBV-Initiative den Weg auf, wie der Leistungsauftrag im heutigen Umfeld und angesichts der zu erwartenden Entwicklung verwirk-

licht werden kann. Dabei wird stets die Agrarpolitik nicht mehr sein können als der politische Rahmen für die Tätigkeit des Bauern. Es liegt an den Bauern und ihren Organisationen, innerhalb der von der Agrarpolitik vorgegebenen Bedingungen ihre unternehmerische Verantwortung wahrzunehmen.

122.22 Bauern- und Konsumenten-Initiative

Das Sekretariat der Bauern und Konsumenten-Initiative hat im Mai 1991 zur eidgenössischen Volksinitiative «Bauern- und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» einen erläuternden Bericht herausgegeben. Der Inhalt des Berichtes lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Diese Erläuterungen gehen ebenfalls von kommenden wirtschaftlichen Zusammenschlüssen in Europa und einem liberalisierten Welthandel aus. Es kündigt sich ein Umbruch in der Landwirtschaft an, und die Rahmenbedingungen, unter welchen die Bauern produzieren, könnten sich schon sehr bald verändern. Diese Veränderungen könnten die schweizerische Landwirtschaft einem viel stärkeren internationalen Wettbewerb aussetzen. Eine primär auf Konkurrenzfähigkeit ausgerichtete Landwirtschaft könnte aber die Ziele der Agrarpolitik nicht umfassend erfüllen, vor allem was die Schonung der Umwelt, die Pflege der Landschaft und die Besiedlung von Randregionen betrifft. Um einer bäuerlichen Landwirtschaft die Existenz zu sichern, die gleichzeitig ökologische Ziele konsequenter erfüllt und das Gleichgewicht am Markt besser beachtet, braucht es neue Instrumente. Diese sind neu in die Verfassung aufzunehmen.

Die Ziele und Massnahmen in der Initiative sollen einen neuen Lösungsweg für die Probleme der einheimischen Landwirtschaft aufzeigen. Mit der Förderung einer extensiveren Produktion, verbunden mit einem besseren Schutz der Umwelt, dienen sie aber auch als Alternative zur forcierten Anpassung an die EG.

13 Analyse der Initiativen und Vergleich mit der Landwirtschaftspolitik des Bundes

Die beiden Initiativen umfassen jeweils zwei Hauptteile. Der erste Teil hat die Verankerung der Hauptaufgaben der Landwirtschaft in der Verfassung zum Ziel. Der zweite Teil zeigt die Massnahmen des Bundes, die zur Erfüllung des Leistungsauftrages einzusetzen sind. Dementsprechend ist auch unsere nachfolgende Analyse zweigeteilt: Zunächst würdigen wir die postulierten Ziele und Aufgaben und in Ziffer 132 die einzelnen Massnahmen.

131 Erläuterungen zu den Zielen und Aufgaben

131.1 SBV-Initiative

Der erste Absatz des neuen Artikels 31^{octies} der SBV-Initiative will den Leistungsauftrag der Landwirtschaft in der Verfassung verankern. Im wesentlichen ordnet ihr die Initiative dieselben Aufgaben zu, wie sie im Siebten Landwirtschaftsbericht dargestellt wurden. Sie berücksichtigt die veränderte Werthaltung

der Bevölkerung sowie die veränderten Rahmenbedingungen. Die Initianten verweisen auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft, welche die vier folgenden Hauptaufgaben umfasst:

> [1] Die Massnahmen und Vorschriften des Bundes gemäss Artikel 31bis sind auf die folgenden Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet:
> a. Verantwortungsvolle Nutzung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen

Mit dieser Formulierung will der Schweizerische Bauernverband die Nutzung und die Pflege des Territoriums miteinander verbinden. Die Initiative will keine Trennung dieser beiden Funktionen, weil dies zu einer Konzentration der Nahrungsmittelproduktion an bestimmten Orten und zu einer Beschränkung der Landwirtschaft auf die Landschaftspflege in anderen Gebieten führen würde. Ein solcher Trend ist nach Meinung des SBV in gewissen internationalen Diskussionen festzustellen. Das Ergebnis bei einem Ausbau des Freihandels, so befürchtet der Schweizerische Bauernverband, wäre eine Konzentration der Agrarproduktion auf den besten Standorten.

Buchstabe a Absatz 1 richtet sich aber auch gegen die bodenunabhängige Produktion, die nach Auffassung des SBV eine flächendeckende landwirtschaftliche Nutzung in Frage stellt. Ohne direkte Bindung zum Boden führt eine solche Produktion zu einer Konzentration und trägt damit das Risiko, dass gewisse Böden in ihrer Nutzung vernachlässigt werden.

> b. Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln

Der Produktionsauftrag hat für die Initianten einen hohen Stellenwert. Die Landwirtschaft hat den Markt mit hochwertigen und gesunden Lebensmitteln zu versorgen. Die schweizerische Produktion soll den sich ändernden und unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Die Initianten wünschen, dass sich die schweizerische Produktion von der Qualität her auszeichnet.

> c. Sicherung einer landwirtschaftlichen Produktion, welche die Unabhängigkeit des Landes gewährleistet

Die Initianten gehen davon aus, dass die heimische Produktion am besten die Versorgungssicherheit gewährleistet. Die Risiken sind nicht nur von politischen sondern auch von natürlichen Ereignissen abhängig. Das Ziel der Versorgungssicherheit muss grundsätzlich als langfristig betrachtet werden. Die Welternährungssituation kann nicht mehr vernachlässigt werden. Alle haben zu ihrer Verbesserung beizutragen.

> d. Gewährleistung eines nachhaltigen Beitrages zum wirtschaftlichen und sozialen Leben im ländlichen Raum

Der Schweizerische Bauernverband legt in seinen Erläuterungen besonderes Gewicht auf den Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung der regionalen Wirtschaft, der Arbeitsplätze und damit der Besiedlung im ländlichen Raum. Er verbindet aber diesen Beitrag nicht mit einem Plädoyer für Strukturerhaltung.

131.2 Bauern- und Konsumenten-Initiative

Die Bauern- und Konsumenten-Initiative ist ähnlich konzipiert wie die SBV-Initiative und besteht aus einer abschliessenden Aufzählung der Ziele der Agrarpolitik sowie aus einem Bündel von Massnahmen. Was den Schutz von Natur, Umwelt und Tieren betrifft, geht sie allerdings weiter als die SBV-Initiative.

Formell sieht die Initiative eine Ergänzung des bestehenden Landwirtschaftsartikels in der Verfassung vor. In Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b wird zunächst neu präzisiert, für welche Art von Landwirtschaft die Ausnahmebestimmungen von der Handels- und Gewerbefreiheit zur Anwendung kommen sollen, nämlich für eine «bodenbewirtschaftende, umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft». Anschliessend werden dann vier Ziele bzw. Aufgaben formuliert. Demnach wäre der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:

> b. zur Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, bodenbewirtschaftenden, umwelt- und tierfreundlichen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, damit
>
> 1. sich in allen Produktionszonen auf zweckmässig produzierenden Betrieben ein angemessenes Einkommen erzielen lässt

Es handelt sich hier nicht um eine Aufgabe der Landwirtschaft, sondern um ein Ziel der Agrarpolitik. Die Initiative verlangt, dass der Bund Vorkehrungen zur Sicherung eines angemessenen und innerhalb der Landwirtschaft gerecht verteilten Einkommens trifft. In allen Produktionszonen (im Tal- und im Berggebiet) soll aus den erbrachten Leistungen ein paritätisches Einkommen erwirtschaftet werden können, und zwar auch auf Nebenerwerbsbetrieben.

Das Prinzip des angemessenen bäuerlichen Einkommens ist bereits in der geltenden landwirtschaftlichen Gesetzgebung anerkannt und in den Artikeln 45 bis 49*a* der Allgemeinen Landwirtschaftsverordnung (SR *916.01*) konkretisiert.

Die Formulierung der Initiative «auf zweckmässig produzierenden Betrieben» unterscheidet sich allerdings vom Begriff «rationell geführte Betriebe», wie er heute in Artikel 29 des Landwirtschaftsgesetzes (SR *910.1*) festgehalten und in der erwähnten Verordnung konkretisiert ist. Diese Änderung des Wortlautes soll, nach Meinung der Initianten, verhindern, dass die Anwendung von rationellen, aber umweltschädlichen Techniken für die Paritätslohnberechnung berücksichtigt wird. Eine ähnliche Stossrichtung enthält der Begriff «bodenbewirtschaftend». Dadurch soll ein gewisses Verhältnis zwischen der Fläche eines Betriebes und seiner Produktion gewahrt werden. Nur die Produktion aus bäuerlichen Betrieben soll in den Genuss von direkter Bundeshilfe und Grenzschutz kommen.

Zur Problematik der Aufnahme einer solchen «Einkommensgarantie» in der Verfassung verweisen wir auf den nachfolgenden Kommentar zu Absatz 2 Buchstabe g der SBV-Initiative in Ziffer 132.1.

2. umwelt- und tierfreundliche Produktionsmethoden gefördert, der Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft gewährleistet und die Würde der Kreatur geachtet wird

Nach Darlegung der Initianten steht dieses Ziel auch für eine vernünftige Intensität der landwirtschaftlichen Produktion. Diese Forderungen sind heute im wesentlichen unbestritten und werden auf Gesetzesstufe realisiert (vgl. Erläuterungen im Siebten Landwirtschaftsbericht u. a. Abschnitt 22).

3. die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgt wird

Nach den Initianten sollen die Preise für «qualitativ hochwertige und gesunde Nahrungsmittel» gleichzeitig für die Produzenten als auch für die Konsumenten «angemessen» sein, womit keinesfalls so billig wie möglich gemeint ist. Angemessen bedeutet auch, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche eine Überproduktion verhindern. Zudem muss die Agrarpolitik, nach Meinung der Initianten, stets einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung unterworfen werden.

Die hier unter Ziffer 3 formulierte Aufgabe findet sich im wesentlichen auch im Siebten Landwirtschaftsbericht. Allerdings kann der Begriff «angemessene Preise» in der Praxis zu Schwierigkeiten bezüglich der Interpretation führen.

4. die Vorsorge für Zeiten mit gestörten Zufuhren und langfristig die Erhaltung der Produktionsbereitschaft sowie die Ertragsfähigkeit der Böden garantiert sind

Auch diese Aufgabe der Landwirtschaft ist nicht neu und deckt sich mit den in den Landwirtschaftberichten festgelegten Zielen. Die Formulierung streicht die Bedeutung der Erhaltung des Produktionspotentials und der Bodenfruchtbarkeit heraus. Darunter ist das Konzept einer nachhaltigen Landwirtschaft zu verstehen, welches auch wir befürworten.

131.3 Übereinstimmung mit den Landwirtschaftsberichten bezüglich der Aufgaben

Die in beiden Initiativen aufgezählten Hauptaufgaben der Landwirtschaft sind nicht neu. Sie entsprechen weitgehend den vom Bundesrat im Siebten Landwirtschaftsbericht (Abschnitt 342) sowie bereits in früheren Landwirtschaftberichten formulierten Aufgaben.

Gegenüber der Nahrungsmittelproduktion und der Versorgungssicherheit erhalten heute die Pflege der Kulturlandschaft und die Vermeidung von Umweltbelastungen ein grösseres Gewicht. Wir haben dieser Gewichtsverschiebung im Siebten Landwirtschaftsbericht Rechnung getragen.

Im Gegensatz zu den beiden Initiativen fassen wir den Beitrag der Landwirtschaft zur Nahrungsmittelversorgung und jenen zur Versorgungssicherheit in einer Aufgabe zusammen und erklären sie als erste Aufgabe der Landwirtschaft. Die Nutzung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen ist die zweite Aufgabe. Die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft findet sich als selbstän-

dige dritte Aufgabe im Siebten Landwirtschaftsbericht. Als vierte Aufgabe bleibt der Beitrag zum wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben im ländlichen Raum und zur dezentralen Besiedlung.

Die in den Initiativen umschriebenen Aufgaben decken sich somit weitgehend mit denjenigen im Siebten Landwirtschaftsbericht. Inhaltlich bestehen keine wesentlichen Abweichungen. Es geht hier vielmehr um die Frage, ob die Notwendigkeit besteht, die Aufgaben der Landwirtschaft in der Verfassung zu verankern, und wenn ja, in welcher Form (vgl. Ziff. 14).

132 Die in den Initiativen verlangten Massnahmen

132.1 Stellungnahme zu den acht in der SBV-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen

Mit Absatz 2 des Artikels 31^{octies} seiner Initiative will der Bauernverband den Bund zu acht Massnahmen verpflichten. Diese werden als «Rahmenbedingungen zur Erfüllung des Leistungsauftrages» bezeichnet. Die Liste beschränkt sich auf die Bereiche, die vom SBV zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative als wichtig erachtet wurden. Die Massnahmen sind gleichzeitig eine Antwort auf kritische Fragen, die im Anschluss an die «Kleinbauern-Initiative» und in der Diskussion um das Gewässerschutzgesetz aufgeworfen wurden.

Im folgenden Abschnitt werden die postulierten Massnahmen in Absatz 2 der Initiative vorgestellt und analysiert. Letzteres insbesondere mit Blick auf die Frage der Notwendigkeit einer Festlegung in der Verfassung.

> [2] Damit die Landwirtschaft diese Aufgaben erfüllen kann, trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:
> a. er gewährleistet im Rahmen seiner Zuständigkeit, dass die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung auf die Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet werden;

Den Initianten geht es vor allem um folgendes: Forschung, Beratung und Ausbildung sind auf die Aufgaben der Landwirtschaft auszurichten; dies insbesondere durch einen verbesserten Einbezug von Produktequalität, Entwicklungen der Nachfragestruktur und Auswirkungen auf die Umwelt. Forschung, Beratung und Ausbildung sollen die Grundlagen vermitteln, damit der Bauer gesunde Nahrungsmittel umweltgerecht produzieren kann. Nach Meinung der Initianten haben das Wissen und die Fähigkeit der Bauern Priorität gegenüber dirigistischen Handlungsanweisungen. Sie fordern gleichzeitig, dass der Bauer sich nicht nur auf das Produzieren beschränken kann, sondern sich vermehrt auf den Markt auszurichten hat, zumal die Landwirtschaft die Möglichkeit hat, das Marktpotential auch besser auszunützen. Den Bauern müssen diese Bereiche aufgezeigt werden.

Diese Forderungen sind im wesentlichen unbestritten, bringen aber nichts Neues im Vergleich zur heutigen Situation. Insbesondere genügen zu deren Erfüllung die bestehenden Rechtsgrundlagen.

Seit mehreren Jahren bereits widmen sich die staatlichen Institutionen der Agrarforschung den Anliegen der Initianten. Diese werden auch berücksichtigt

von der landwirtschaftlichen Forschungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) bei den Vorgaben an die sieben Forschungsanstalten, die dem Bundesamt für Landwirtschaft unterstellt sind. Die verschiedenen Bereiche und anvisierten Ziele werden im Siebten Landwirtschaftsbericht detailliert wiedergegeben (vgl. Abschnitt 223). Eine Neuorientierung der landwirtschaftlichen Forschung ist bereits in den Forschungsprogrammen der verschiedenen Anstalten konkretisiert (vgl. insbesondere den Bericht Agrarökologie der Eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten vom 27. April 1992).

Ähnliches gilt für die Beratung und die Ausbildung in der Landwirtschaft. Die landwirtschaftlichen Weiterbildungskurse, durchgeführt von den verschiedenen Organen der Beratung, informieren zunehmend über eine umweltgerechte und umweltverträgliche Landwirtschaft. Dabei gilt es, die ökonomischen Aspekte nicht zu vernachlässigen; sie bleiben vorrangig. Gleichzeitig unterstützt die landwirtschaftliche Beratung Massnahmen wie überbetriebliche Zusammenarbeit, Rationalisierung usw., die zu Kostensenkungen führen und letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stärken. Diese Neuorientierung wird mit der bestehenden Gesetzgebung verwirklicht.

Seit jeher haben die Behörden der landwirtschaftlichen Ausbildung die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Die Berufsbildung obliegt in erster Linie den Kantonen. Der Bund legt die Mindestanforderungen für die Berufsbildung fest und ist für eine gesamtschweizerische Koordination besorgt. Für alle Bereiche der landwirtschaftlichen Berufsbildung stehen Neuerungen und Verbesserungen zur Diskussion oder sind bereits in der Realisierungsphase. Wir verweisen dazu auf den Siebten Landwirtschaftsbericht (Abschnitt 224) und die laufende Revision des ersten Titels des Landwirtschaftsgesetzes (landwirtschaftliche Berufsbildung und Forschung). Die entsprechende Botschaft mit den Anträgen zur Änderung der Vorschriften über die Berufsbildung wurde dem Parlament im Januar 1992 zur Beratung überwiesen.

b. er sorgt dafür, dass die Aufgaben der Landwirtschaft durch bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe erfüllt werden; Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie im übergeordneten öffentlichen Interesse liegen;

Für die Initianten gilt der bodenbewirtschaftende bäuerliche Betrieb als Leitbild der schweizerischen Landwirtschaft. Nur er sichert die angestrebte Verbindung zwischen Nutzung und Pflege. Er erfüllt gleichzeitig alle im Leistungsauftrag festgehaltenen Aufgaben, wie sie im ersten Absatz beschrieben werden. Der bäuerliche Betrieb ist des weiteren gekennzeichnet durch die Entscheidungsselbständigkeit der Betriebsleiterfamilien und der Betriebsleiter.

Nach Auffassung der Initianten sollen Kulturen auf Substrat nur dann durch die Agrargesetzgebung geschützt werden, wenn die betreffenden Betriebe in einem angemessenen Verhältnis ebenfalls auf herkömmliche Art Boden bewirtschaften. Ausnahmen von der Anforderung «bäuerlich und bodenbewirtschaftend» rechtfertigen sich nur, wenn übergeordnete öffentliche Interessen vorliegen. Folgende Ausnahmen sind beispielsweise im Sinne der Initianten möglich:
- Landwirtschaftliche Forschungsanstalten,
- Landwirtschaftliche Schulen,

- Institutionen, für welche die Pflanzenproduktion und/oder die Tierhaltung zur Erfüllung des Zwecks der Institution unabdingbar sind,
- Betriebe, die Nebenprodukte der Milchverarbeitung umweltschonend verwerten,
- Betriebe, die Nahrungsmittelabfälle aus Grossküchen oder Schlachtabfälle umweltschonend verwerten.

Nach dieser Bestimmung in Buchstabe b der Initiative würden Betriebe, die keinen Boden bewirtschaften, sowie solche, die nicht «bäuerlich» sind und nicht in den Genuss einer Ausnahmeregelung kommen, nicht mehr durch die Agrargesetzgebung geschützt; ihre Existenzen wären somit in Frage gestellt. Diese Betriebe hätten sich entweder so anzupassen, dass sie die geforderten Bedingungen erfüllen, oder aber sie würden voll mit der internationalen Konkurrenz konfrontiert, soweit deren Ausschluss vom Aussenschutz überhaupt durchsetzbar wäre (Problem der «Trittbrettfahrer» beim Importschutz).

Die Anwendung einer solchen Bestimmung brächte für unsere Agrarpolitik erhebliche Probleme, wie insbesondere:

1. deren Durchsetzbarkeit in der Praxis;
2. die Definition und Abgrenzung der «bodenbewirtschaftenden bäuerlichen» Betriebe;
3. ein agrarpolitischer «Alleingang» in Europa;
4. die Infragestellung zahlreicher Existenzen wie
   - bestimmter Schweine- und des grössten Teils der Geflügelhalterbetriebe,
   - Betriebe, die Kulturen nur auf Substrat produzieren, und
   - nicht «bäuerliche» Verwalterbetriebe.

Wir können einer verfassungsmässigen Abgrenzung in dieser restriktiven Form nicht zustimmen, zumal die Agrarpolitik in Zukunft von mehr Dynamik geprägt sein soll, und sich die schweizerische Landwirtschaft gegenüber Europa öffnen muss. Derartige Vorschriften existieren in der EG nicht. Gefordert sind heute mehr Wettbewerb, Freiraum, Eigeninitiative und eine Deregulierung auch im Agrarbereich; dies sind zentrale Anliegen im Siebten Landwirtschaftsbericht.

Festzuhalten ist, dass sich zwar auch die bundesrätliche Agrarpolitik primär auf die bäuerlichen bodenbewirtschaftenden Familienbetriebe ausrichtet, aber andere Formen der Betriebsorganisation dabei nicht ausschliesst. Wir sind der Ansicht, dass eine gewisse Flexibilität in diesem Bereich nötig ist.

Diese Bestimmung der Initiative würde auch erhebliche administrative Probleme bringen. Dies insbesondere bei der Abgrenzung und Behandlung jener Betriebe, die die gestellten Anforderungen nicht erfüllen. Die Initianten sind sich bewusst, dass eine Wahrung der verfassungsmässigen Rechte Probleme bei einigen Betrieben entstehen lässt. Sie fordern daher, bei möglichen Betriebsstilllegungen Beiträge als Entschädigungen vorzusehen. Solche Abgeltungen sind wirtschafts- und finanzpolitisch problematisch und administrativ schwer zu handhaben.

c. er beschränkt die Nutztierhaltung auf Betriebe mit angemessener eigener Futtergrundlage; Ausnahmen sind nur gemäss Buchstabe b zulässig;

Diese Bestimmung verpflichtet die Betriebe zu einer angemessenen eigenen Futtergrundlage. Betriebe, welche diese Anforderung nicht erfüllen, haben sich anzupassen oder die Produktion einzustellen. Betroffen werden mit dieser Bestimmung vor allem Schweine-und Geflügelhalterbetriebe.

Hier haben wir die gleichen grundsätzlichen Vorbehalte anzubringen, wie sie im obigen Abschnitt unter Buchstabe b dargelegt wurden. Eine solche Bestimmung ist nicht vereinbar mit der angestrebten Neuorientierung in Richtung einer liberaleren und europaorientierten Agrarpolitik.

Wo liegt die Grenze, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Tierbestand und Futterflächen festhält? Im revidierten Gewässerschutzgesetz wird bereits eine relativ strenge Norm für das Verhältnis von Fläche und ausgebrachter Hofdüngermenge fixiert. Das Gesetz sieht jedoch Ausnahmen vor, z. B. für die Geflügelhaltung. Weiter schafft es die Möglichkeit, unter gewissen Bedingungen, überschüssigen Hofdünger mittels Abnahmeverträgen an andere Landwirte abzugeben.

Das Festlegen einer angemessenen Futtergrundlage in der Verfassung scheint uns zu streng. Für eine Vielzahl von Betrieben führt die Anwendung dieser Bestimmung zu schwerwiegenden Anpassungs- und Einkommensproblemen, insbesondere bei den sogenannten Aufstockungsbetrieben.

Aus all den genannten Gründen kann der Bundesrat einer solchen Bestimmung in der Verfassung nicht zustimmen. Eine tragbare und akzeptable Lösung der anvisierten Probleme wird bereits durch das revidierte Gewässerschutzgesetz (1992) erreicht.

d. er fördert eine umweltverträgliche, tiergerechte und auf die Absatzverhältnisse ausgerichtete Produktion und unterstützt zu diesem Zwecke Selbsthilfemassnahmen;

Die Agrarpolitik des Bundes beschreitet schon heute die in dieser Bestimmung vorgezeichneten Wege. Verschiedene Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Massnahmen fordern bzw. unterstützen eine umwelt- und tiergerechte Produktion (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht, Abschnitt 226). Die Anpassung der Produktion an die Absatzverhältnisse wird bereits in Artikel 18 des Landwirtschaftgesetzes verlangt. Die in Buchstabe d verfolgte Zielsetzung will der Bundesrat auch mit dem neuen Gesetzesentwurf zu Artikel 31*a* und Artikel 31*b* des Landwirtschaftgesetzes erreichen. Die entsprechende Botschaft dazu haben wir am 27. Januar 1992 dem Parlament vorgelegt (BBl *1992* II 1).

Die Unterstützung von Selbsthilfemassnahmen kann auf Stufe der Gesetze verstärkt werden. Die gegenwärtig laufenden Arbeiten bezwecken, auf der Ebene des Landwirtschaftsgesetzes die nötigen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um künftig die Produzenten zur Leistung von Solidaritätsbeiträgen verpflichten zu können. Der Bundesrat hat den dazugehörigen Bericht dem Parlament vorgelegt. In der Juni-Session 1992 hat der Ständerat dem Entwurf zugestimmt. Zusammenfassend ist zur Verwirklichung der unter diesem Buchstaben d erhobe-

nen Forderungen, soweit sie nicht schon realisiert sind, keine neue Verfassungsgrundlage nötig.

> e. er kann die Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie die Zulassung neuer Technologien in der Pflanzen- und Tierproduktion regeln;

Diese eher generelle Bestimmung soll dem Bund die Möglichkeit geben, diesen Bereich mit Massnahmen zu regeln. Die geltende Verfassung erlaubt dies bereits heute, und der Bund interveniert auf der Basis der bestehenden Gesetze und Verordnungen. Wenn nötig können die bestehenden Regelungen verstärkt werden. Eine Reglementierung auf Stufe der Verfassung ist demnach nicht notwendig.

> f. er sorgt dafür, dass der einheimischen Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb aus den Produktionsvorschriften kein Nachteil erwächst;

Es ist unbestritten, dass die Produktionsvorschriften in der Schweiz strenger sind als bei den meisten unserer Handelspartner. Sie beruhen namentlich auf dem Tierschutz-, Umweltschutz- und dem Gewässerschutzgesetz. Einzelne Studien beziffern die daraus entstehenden Mehrkosten der Produktion gegenüber der EG auf 10–15 Prozent. Ausserdem verteuert unsere Futtermittelbewirtschaftung die Fleisch- und Eierproduktion im Vergleich zum Ausland.

Nach Auffassung der Initianten hat der Bund dafür zu sorgen, dass der einheimischen Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb weder preis- noch mengenmässige Nachteile durch die strengen Produktionsvorschriften erwachsen.

Zur Verwirklichung dieses Anliegens schlagen die Initianten drei Massnahmengruppen nach folgender Priorität vor:

- Ein Importverbot für Produkte, die nicht gemäss den inländischen Produktionsvorschriften erzeugt worden sind.

  Im Rahmen unserer internationalen Beziehungen und Verpflichtungen ist es zurzeit unmöglich, ein solches Importverbot mit dieser Begründung zu erlassen. Zudem wäre diese Massnahme administrativ nur schwer durchführbar. Auch würde die Wahlfreiheit der Konsumenten damit beeinträchtigt.

- Preisliche Massnahmen an der Grenze (z. B. Preiszuschläge, Abgaben usw.) zum Ausgleich des Konkurrenznachteils der inländischen Produktion.

  Im Rahmen der internationalen Verhandlungen des GATT sind die Chancen, dass unsere Partner des Agrarhandels der Einführung solcher Ausgleichsbeiträge zustimmen werden, sehr gering. Bei den laufenden GATT-Verhandlungen muss die Schweiz versuchen, vermehrt die ökologischen Anliegen geltend zu machen. Artikel XX*b* des GATT sieht im Prinzip Massnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vor. Unser Land nimmt auch aktiv an der GATT-Arbeitsgruppe «Handel und Umwelt» teil, um eine Übereinstimmung zwischen den gegenseitigen Ansprüchen von Handel und Umwelt zu erreichen.

- Massnahmen im Inland zum Ausgleich der durch die Auflagen bedingten Wettbewerbsnachteile in Form von Direktzahlungen.

Die Agrarpolitik hat diesen Weg bereits eingeschlagen. Die vorgesehenen ergänzenden Direktzahlungen (Art. 31*a* und Art. 31*b* LwG) werden einen zusätzlichen Handlungsspielraum auch zum Ausgleich der durch die Umweltauflagen verursachten Mehrkosten schaffen.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass aus aussenwirtschaftlichen Gründen und wegen internationaler Verpflichtungen (GATT) heute für den Ausgleich des Konkurrenznachteils durch strengere Produktionsvorschriften nur die dritte Massnahme in Frage kommt. Die neuen Artikel 31*a* und 31*b* des Landwirtschaftgesetzes verfolgen diese Richtung.

> g. er sorgt dafür, dass sich ein angemessenes bäuerliches Einkommen bei einer den natürlichen Produktionsverhältnissen angepassten rationellen Arbeitsweise soweit wie möglich über den Preis der Produkte sowie die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen erzielen lässt;

Damit soll der Anspruch auf ein angemessenes bäuerliches Einkommen in der Verfassung verankert werden. Geregelt werden soll auch dessen Erzielung: soweit wie möglich über die Produktepreise ergänzt mit Direktzahlungen.

Das Prinzip des paritätischen bäuerlichen Einkommens ist bereits Bestandteil der geltenden Agrargesetzgebung und in den Artikeln 45 bis 49*a* der Allgemeinen Landwirtschaftsverordnung definiert und konkretisiert. Im Siebten Landwirtschaftsbericht haben wir angekündigt, die geltende Regelung zu überprüfen, um entsprechende Anpassungen an die veränderten Bedingungen vorzunehmen. Zu vermerken ist, dass die Anwendung der bestehenden Bestimmungen (Art. 29 LwG und Art. 45–49*a* der Allgemeinen Landwirtschafts-Verordnung) dazu geführt hat, dass die bäuerlichen Einkommen im Mittel der letzten Jahre mit der Entwicklung der anderen Sektoren der Wirtschaft mithalten konnten (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht Abschnitt 14). In Zukunft wird das Instrument des Einkommensvergleichs weiterhin nötig sein, auch wenn dieses Anpassungen erfahren wird. Eine Aufnahme des Anspruchs auf ein angemessenes Einkommen in die Bundesverfassung ist jedoch weder opportun noch nötig.

Die Erzielung des Einkommens über die Produktepreise soweit wie möglich und ergänzende Direktzahlungen als Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie dies im zweiten Teil unter Buchstabe g verlangt wird, entspricht der Politik des Bundes.

Ganz besonders gilt dies für die Landwirtschaft im Berggebiet. Nach unserem Vorschlag für einen neuen Artikel 31*a* des Landwirtschaftsgesetzes soll künftig dieses Prinzip noch vermehrt für die ganze Landwirtschaft angewandt werden.

Eine neue Verfassungsgrundlage für ergänzende Direktzahlungen ist nicht nötig. Die Frage der Direktzahlungen wird mit der gegenwärtig laufenden Revision des Landwirtschaftsgesetzes geregelt. Das Hauptziel von Artikel 31*a* des Landwirtschaftsgesetzes besteht darin, das landwirtschaftliche Einkommen mit Direktzahlungen zu ergänzen, insbesondere dann, wenn die Preise die Produktionskosten nicht mehr zu decken vermögen. In diesem Sinn haben National- und Ständerat auch Artikel 29 des Landwirtschaftsgesetzes der neuen Konzeption angepasst. Eine Kombination von Preis und anderen Einkommenselementen soll künftig zur Anwendung kommen. Die Direktzahlungen werden weiter

ausgebaut, um die Einkommen soweit nötig zu ergänzen (Art. 31*a* LwG), aber auch um die umwelt- und tiergerechte Produktion speziell zu fördern (Art. 31*b* LwG).

h. er kann die Produktion von nachwachsenden pflanzlichen Rohstoffen fördern, welche durch eine sinnvolle Nutzung der inländischen Ressourcen, insbesondere das ökologische Gleichgewicht, positiv beeinflussen.

Mit dieser Frage befasst sich die Bundesverwaltung bereits heute. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Landwirtschaft veröffentlichte in einem Bericht die ersten Versuche, die auf diesem Gebiet im Gange sind (Bericht über die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe im Energiebereich in der Schweiz, BLW, Dez. 1990).

Die ersten Forschungsergebnisse zeigen, dass zurzeit die Entwicklungsmöglichkeiten für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen im Energiebereich durch die starke Konkurrenz der Erdölprodukte begrenzt sind. Trotzdem müssen die Möglichkeiten der Produktion Ziel zusätzlicher Untersuchungen auf technischer und wirtschaftlicher Ebene bleiben. Miteinzubeziehen sind dabei auch die externen Effekte auf die Umwelt sowie die zukünftige internationale Zustimmung in diesem Bereich. Mit Aufmerksamkeit verfolgt der Bund die Möglichkeit, nachwachsende Rohstoffe auch ausserhalb des Energiesektors einzusetzen. Im Juni 1992 hat die Eidgenössische Getreideverwaltung einen Bericht zur alternativen Verwendung von pflanzlichen Grundstoffen veröffentlicht (Alternative Verwendung von pflanzlichen Grundstoffen; EGV, Juni 1992). Ziel des erwähnten Berichtes war, alternative Nutzungen der Grundstoffe Stärke, Zucker, pflanzliche Öle und Pflanzenfasern im Nicht-Energiebereich auf ihre ökonomische und technische Machbarkeit sowie auf ihre möglichen ökologischen Auswirkungen zu prüfen.

Die Förderung von nachwachsenden pflanzlichen Rohstoffen erfordert keine neue Verfassungsgrundlage.

132.2 Stellungnahme zu den zehn Massnahmen der Bauern- und Konsumenten-Initiative

Wie die SBV-Initiative enthält ebenso die Bauern- und Konsumenten-Initiative einen Massnahmenkatalog, den der Bund zur Erreichung der genannten Ziele trifft (Art. 31bis Abs. 6 Bst. a–k). Einige dieser Massnahmen sind ähnlich oder gleich wie diejenigen, wie sie in der Initiative des Bauernverbandes gefordert werden. Auch hier sind und können die meisten Forderungen auf Niveau Gesetz geregelt werden. Andere Forderungen gehen zu weit und können nicht akzeptiert werden. Im folgenden wird zu jeder Massnahme kurz Stellung genommen.

[6] Zur Erreichung der in Absatz 3 Buchstabe b genannten Ziele trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:

a. Er bindet die Gewährung angemessener Einkommen an die Einhaltung von umwelt-, natur- und tierfreundlichen Produktionsvorschriften und differenziert einkommenswirksame Massnahmen nach den Produktionsbedingungen der bäuerlichen Betriebe;

Nach Ansicht der Initianten heisst dies insbesondere, dass produktionsbezogene Unterstützungsmassnahmen nur dann erfolgen dürfen, wenn gleichzeitig auch gewisse, über die heute bestehenden Gesetze hinausgehende Produktionsvorschriften erfüllt werden. Wo dies sinnvoll und durchführbar ist, sind an die Direkt- und Ausgleichszahlungen entsprechende Auflagen zu knüpfen. Zusätzlich soll der Bund (wo sinnvoll und möglich) «einkommenswirksame Massnahmen» nach «Produktionsbedingungen» struktureller oder geographischer Natur, beispielsweise analog der heutigen Rückbehaltsstaffelung bei der Milch, differenzieren.

Die Forderungen gemäss Buchstabe a sind in der heutigen Agrarpolitik im Rahmen des Vertretbaren bereits erfüllt. Die heute gültigen Massnahmen berücksichtigen diese Forderung weitgehend; ganz speziell gilt dies für die unterschiedlichen Produktionsbedingungen der Tal- und Berggebiete. Eine weitere Ausdehnung solcher Produktionsvorschriften stösst aber zusehends an die Grenzen des Machbaren. Auch einen vollständigen Ausgleich der Unterschiede infolge verschiedener Produktionsbedingungen kann und will unser Wirtschaftssystem nicht zur Zielsetzung haben. Vielmehr soll dem einzelnen ein gewisser Handlungsspielraum offenstehen.

Es scheint uns, dass die Initianten mit ihren Forderungen bezüglich des Grades der Differenzierung der agrarpolitischen Massnahmen zu weit gehen.

b. Er lenkt die landwirtschaftliche Produktion vor allem über die Preise von Produkten und Produktionsmitteln und gewährt zum Einkommensausgleich von der Produktionsmenge unabhängige Ausgleichszahlungen;

Die Konzeption dieser Forderung ist identisch mit der Neuorientierung der Agrarpolitik, wie wir sie in der Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen) vom 27. Januar 1992 dargestellt haben.

Dort wie auch im Siebten Landwirtschaftsbericht haben wir klar aufgezeigt, dass künftig vermehrt über die Preise die Produktionsmenge gelenkt wird, und dass zur Einkommenssicherung ergänzende Direktzahlungen notwendig sind. Kurz- und mittelfristig ist es allerdings schwierig, wenn nicht gar unmöglich, auf Mengenbeschränkungen zu verzichten (Beispiel: Milch). Wichtig scheint uns eine Lockerung und Flexibilisierung von Massnahmen bei Mengenschränkungen, wie wir sie beispielsweise bei den Milchkontingenten anstreben (vgl. Vorschlag zur Revision des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988).

c. Er richtet Beiträge aus zugunsten angeordneter oder vertraglich festgelegter Leistungen für die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Kulturlandschaft, für besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen und Betriebe, namentlich des biologischen Landbaus, sowie

für die Erhaltung der genetischen Vielfalt bei Pflanzen und Tieren. Er bemisst diese Zahlungen so, dass die Erbringung derartiger Leistungen wirtschaftlich lohnend ist. Er fördert die Forschung in diesen Bereichen;

Diese Forderung entspricht weitgehend dem Konzept des neuen Artikels 31*b* des Landwirtschaftsgesetzes, dargelegt in der obenerwähnten Botschaft. Die neue gesetzliche Grundlage erlaubt es, besonders umweltschonende Bewirtschaftungsformen und ökologische Ausgleichsflächen mit Beiträgen zu fördern.

Auch was die Forschung in diesen Bereichen betrifft, kann festgehalten werden, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um die Ziele der Ökologisierung zu erfüllen (vgl. dazu auch den Kommentar zu Abs. 2 Bst. a der SBV-Initiative, Ziff. 132.1).

d. Er sorgt für eine ausgeglichene Nährstoffbilanz auf dem bewirtschafteten Boden, insbesondere regelt er den Tierbesatz am jeweiligen Standort entsprechend den Pflanzenbedürfnissen, der Bodenbelastbarkeit und den Anforderungen des Natur- und Gewässerschutzes;

Gestützt auf die bereits heute bestehenden Regelungen in Verordnungen und Gesetzen wird diesen Anliegen weitgehend entsprochen. Zu erwähnen sind die Stoffverordnung (SR *814.013*) und das Gewässerschutzgesetz (SR *814.20*); letzteres limitiert u. a. die Menge des ausgebrachten Hofdüngers auf drei Düngergrossvieheinheiten (DGVE) pro Hektare. Falls erforderlich, können die kantonalen Behörden weitergehen und die maximal zulässigen Düngergrossvieheinheiten pro Hektare je nach Bodenbelastbarkeit, Höhenlage und topographischen Verhältnissen herabsetzen.

Wenn man in diesen Bereichen eine Verschärfung für nötig erachtet, muss sie auf Gesetzes- und Verordnungsstufe und nicht durch eine Verfassungsänderung erfolgen.

e. Er erhebt Lenkungsabgaben auf Produktionsmitteln, insbesondere Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln. Er bemisst sie so, dass die Anwendung umweltfreundlicherer Produktionsmethoden wirtschaftlich lohnend wird;

Die Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Produktionsmitteln, insbesondere auf gewissen Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln, ist Gegenstand der laufenden Revision des Umweltschutzgesetzes.

Eine solche Lenkungsabgabe würde wohl einen Beitrag zur Verminderung der Intensität leisten, gleichzeitig aber entstünden auch gewisse Nachteile. Die Produktion würde sich – verglichen mit dem Ausland – verteuern. Stärker betroffen würden jene landwirtschaftlichen Betriebe, die keine oder nur eine geringe Hofdüngermenge produzieren. Auch müssten die Abgaben entsprechend hoch festgelegt werden, um einen wirksamen Anreiz zu schaffen.

f. Er regelt die Zulassung und Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie von Technologien in der Tier- und Pflanzenproduktion so, dass insbesondere eine Gefährdung von Mensch, Tier und Umwelt ausgeschlossen und die Unversehrtheit der Tierarten gewährleistet ist;

Nach Auffassung der Initianten wird die Landwirtschaft zunehmend von neuen Hilfsstoffen, Produktionsverfahren und Technologien beeinflusst. Es sei deshalb nötig, die möglichen Folgen sorgfältig abzuklären und transparent zu machen sowie die Entwicklung in richtige Bahnen zu lenken. Ausserdem sollte der Bund Verbote erlassen gegen Gentechnologie in der Tierzüchtung, gegen Embryonentransfer, gegen den Einsatz von Somatotropin und andere Wachstumshormone, gegen die Pflanzenzüchtung auf Herbizidresistenzen und gegen die Patentierbarkeit von Lebewesen. Für die Hors-Sol-Produktion seien scharfe Regelungen zu erlassen und diese Produktion vom Agrarschutz auszuschliessen.

Die hier gestellten Forderungen gehen, wenn auch weiter, so in die gleiche Richtung wie die in der Initiative des SBV unter Absatz 2 Buchstabe e (Ziff. 132.1).

Auch hier ist festzuhalten, dass die heutigen Verfassungsbestimmungen genügen, um solche Dinge zu regeln. Auch bestehen bereits verschiedene Massnahmen, die auf die Erfüllung der Forderungen der Initiative abzielen (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht Abschnitt 226). Neue Hilfsstoffe, die zu kommerziellen Zwecken in der Pflanzen- und Tierproduktion eingesetzt werden, bedürfen zuvor einer staatlichen Genehmigung durch eine zuständige Forschungsanstalt des Bundes.

Mit der Annahme des neuen Verfassungsartikels «Fortpflanzungs- und Gentechnologie» vom 17. Mai 1992 erhielt der Bund ein formales Mandat, Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen zu erlassen und dafür zu sorgen, dass Menschen, Tiere und Pflanzen vor Missbräuchen der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie geschützt werden (Art. 24^{novies} Abs. 3 BV). Im gleichen Absatz steht zudem: «Er (der Bund) trägt dabei der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung und schützt die genetische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten». Mit diesem neuen Verfassungsartikel wird der Forderung der Initiative genügend Rechnung getragen. Eine Wiederholung in der Verfassung wäre unzweckmässig.

Bezüglich der Produktion auf Substrat (Hors-Sol) verweisen wir auf den Kommentar zu Buchstabe b Absatz 2 der SBV-Inititive (Ziff. 132.1).

> g. Er erlässt für Nahrungs- und Futtermittel Vorschriften über die Deklaration, wonach insbesondere Produktionsmethoden, Qualitätsmerkmale und Herkunftsland anzugeben sind;

Die Initiative verpflichtet den Bund, gesetzliche Regelungen zur Deklaration von Nahrungs- und Futtermitteln zu erlassen. Vordringlich für die Initianten ist dies vor allem für Produkte, die unter einem Markenzeichen («Bio», «Freiland» usw.) verkauft werden.

Das neue Konsumenteninformationsgesetz (KIG, SR *944.01*, AS *1992* 910) zielt in diese Richtung; eine Festlegung in der Verfassung ist nicht nötig. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind in Vorbereitung. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass für Nahrungsmittelimporte eine Kontrolle der ausländischen Produktion schwierig durchzuführen ist.

h. Er verpflichtet bei mengenmässiger Beschränkung der Einfuhr soweit möglich die Importeure von Nahrungs- und Futtermitteln zur anteilsmässigen Übernahme gleichartiger inländischer Produkte nach Massgabe des inländischen Produktionsniveaus;

Die Initiative will die Importeure dazu verpflichten, in einem bestimmten Verhältnis zu den Importen auch gleichartige inländische Produkte mengenmässig zu übernehmen und zu vermarkten. Damit möchten die Initianten gewisse «Privilegien einiger Importeure» im Zusammenhang mit den Importkontingenten sowie andere unerwünschte Nebeneffekte abgeschafft sehen (Futtermittel, Wein).

Das Prinzip des Leistungssystems ist in der geltenden Agrargesetzgebung bereits enthalten (Art. 23, Abs. 1 Bst. c LwG) und wird für eine Anzahl von Produkten angewandt. Die Initianten wünschen eine umfassendere Anwendung dieses Übernahmesystems.

Die gestellte Forderung war bereits ein Anliegen der Volksinitiative «für ein naturnahes Bauern – gegen Tierfabriken» (VKMB-Initiative), die im Juni 1989 vom Volk abgelehnt wurde. In der Botschaft zu dieser Initiative (BBl *1988* I 627) zeigten wir detailliert die Wirkungen und die Probleme der Einführung eines generellen Leistungssystems, insbesondere die Effekte auf unsere internationalen Beziehungen und Verpflichtungen (vgl. Ziff. 42 der Botschaft). Auch ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang mit GATT und EG die Einfuhrkontingente ohnehin in Frage gestellt sind.

i. Er gleicht mit Abgaben auf gleichartigen importierten Nahrungs- und Futtermitteln die Wettbewerbsnachteile aus, die der inländischen Produktion durch Umwelt- und Tierschutzauflagen erwachsen;

Dieses Erfordernis entspricht inhaltlich weitgehend dem Buchstaben f von Absatz 2 der SBV-Initiative. Wir verweisen deshalb auf unseren Kommentar dazu in Ziffer 132.1.

k. Er finanziert die in den Buchstaben a, b und c genannten Massnahmen aus den Einnahmen gemäss Buchstaben e und i und aus allgemeinen Bundesmitteln.

Der Punkt der Finanzierung wird in Ziffer 133 behandelt.

132.3 Unsere Vorschläge im Rahmen der Neuorientierung der Agrarpolitik

Beide Initiativen verlangen, dass die vom Bund zu ergreifenden Massnahmen zur Erreichung der gestellten Aufgaben in der Verfassung zu verankern sind. Wie wir in den vorangegangenen Abschnitten begründet haben, ist dies weder nötig noch zweckmässig.

Die Agrarpolitik kennt ein Bündel an Massnahmen, die zur Erfüllung der Zielsetzungen dienen. In den Landwirtschaftsberichten haben wir diese Massnahmen in drei Kategorien gegliedert. In *Übersicht 1* geben wir dazu eine zusam-

Das agrarpolitische Instrumentarium

Grundlagenverbesserung, Strukturpolitik und Ökologie	Preis-, Absatz- und Ernährungssicherung, Produktionslenkung		Direkte Einkommenszuschüsse
	An der Grenze	Im Inland	
Raumplanung Bodenrecht, Eigentumsförderung Investitionshilfen a) Subventionen für Meliorationen b) Investitionskredite Landw. Forschungsanstalten Bildung und Beratung Förderung von Tierzucht und Pflanzenbau Strukturlenkung im Boden- und Pachtrecht sowie Stallbaubewilligungspflicht und Bestandesobergrenzen Schutz von Menschen, Tieren, Natur und Umwelt (Ökologie)	*Importschutz* Preisliche Instrumente: –Zölle –Zollzuschläge –Preiszuschläge –Andere Grenzabgaben Mengenmässige Instrumente –Leistungssystem –Dreiphasensystem –Einfuhrkontingentierung –Einfuhrmonopole –Importverbote *Exportmassnahmen* Ausfuhrbeiträge (Zuchtvieh, Käse und andere landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte) Exportpromotion	*Garantiepreise* mit staatlicher Übernahmepflicht –für begrenzte Menge je Betrieb; Zuckerrüben, Raps, Milch (Kontingentierung) –für begrenzte Gesamtmenge (Brotgetreide) *Richtpreise* gekoppelt mit Marktinterventionen (z. B. Fleisch) *Produktionslenkung* –Stallbaubewilligungspflicht (Fleisch- und Eierproduktion) –Direktbeiträge (Anbauprämien, Kuhhalterbeiträge) –Rebbaukataster –Flächenstillegungen –Extensivierung im Getreide- und Futterbau *Inlandverwertung* –Übernahmepflicht –Produktverbilligung (z. B. Butter, Käse, Brotgetreide, Zucker, Rapsöl) –Qualitätskontrollen –Preis- und Margenkontrollen *Vertragsproduktion* *Lagerhaltung*	*Produktbezogene Direktzahlungen* –Anbauprämien für Futtergetreide –Beiträge an Kuhhalter ohne Verkehrsmilchablieferung –Ausmerzbeiträge für Zucht- und Schlachtvieh (Berggebiet und angrenzendes Zuchtgebiet) –Milch: Siloverbotszulage und Zulage für verkäste Milch *Regionale Ausgleichsmassnahmen* –Kostenbeiträge an Viehhalter –Flächenbeiträge für Hang- und Steillagen –Sömmerungsbeiträge –Ausgleichsbeiträge *Tierhalterbeiträge* für kleinere und mittlere Betriebe *Ökobeiträge* –ökologische Ausgleichsflächen –extensive Nutzung –wertvolle Biotope *Familienzulagen* –Kinderzulagen an Kleinbauern und Angestellte –Haushaltzulagen für Angestellte

menfassende Darstellung des agrarpolitischen Instrumentariums aus dem Siebten Landwirtschaftsbericht (Abschnitt 212).

Die in den beiden Initiativen vorgeschlagenen Massnahmen können den entsprechenden Massnahmengruppen zugeordnet werden. Die agrarpolitischen Massnahmen werden auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt.

Im Siebten Landwirtschaftsbericht haben wir weiter die Hauptpunkte der Neuorientierung im Massnahmenbereich aufgelistet und diese in einem 12-Punkte-Programm zusammengefasst (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht Abschnitt 365), dessen Verwirklichung bereits in Angriff genommen wurde.

Die beiden Bundesbeschlüsse zur Lenkung der Produktion im Pflanzenbau (SR *910.1;* AS *1991* 2611/SR *916.111.0;* AS *1991* 2629), unsere Botschaften zur Revision des Rebbaubeschlusses (BBl *1992* I 453) und des Landwirtschaftsgesetzes (BBl *1992* II 1) sowie die geplante Revision des Milchbeschlusses und des Milchwirtschaftsbeschlusses zeigen die wichtigsten Etappen zur Realisierung des obenerwähnten Programms. Damit werden auch wichtige Anliegen der Initiativen berücksichtigt.

Im Gang ist ferner eine Änderung des Landwirtschaftsgesetzes zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für die allgemein verbindlichen Solidaritätsbeiträge im ganzen Agrarsektor. Dieses Anliegen ist im Obstbau mit der Änderung des Alkoholgesetzes vom 20. März 1992 bereits verwirklicht (BBl *1992* II 825). Auch in der Milchwirtschaft hat sich das Instrument der Solidaritätsbeiträge bewährt. Die gesetzliche Grundlage ist in Artikel 28 des Milchbeschlusses (SR *916.350*) seit langem vorhanden.

Wie im Siebten Landwirtschaftsbericht angekündigt (Abschnitt 358), haben wir zudem die Absicht, neue Massnahmen im Bereich der Sozialpolitik vorzubereiten (wie insbesondere die Vorruhestandsregelung) und dazu die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

133 Finanzierung

Absatz 3 der SBV-Initiative besagt, dass der Bund zweckgebundene oder allgemeine Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung der vorher dargelegten Ziele und Massnahmen einsetzen kann. Das Initiativkomitee will eine gesicherte Finanzierung der zahlreichen Beiträge garantieren, welche der Landwirtschaft ein ausreichendes Einkommen gewährleisten sollen. Dies erscheint den Initianten um so wichtiger, als der Anteil der öffentlichen Beiträge am Einkommen steigen dürfte.

Mit der Aufnahme von Absatz 3 der Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes in die Verfassung wird aber weder eine direkte Antwort auf die Frage der Finanzierung gegeben, noch werden dem Bund in diesem Bereich neue Kompetenzen erteilt.

Die Bauern- und Konsumenten-Initiative behandelt die Finanzierung unter dem Buchstaben k des vorgeschlagenen neuen Absatzes 6 von Artikel 31bis der Bundesverfassung. Demnach soll die Finanzierung der in den Buchstaben a, b und c genannten Massnahmen aus

- Lenkungsabgaben auf Produktionsmitteln,
- Importabgaben für eingeführte Produkte, die nicht unter den gleichartigen ökologischen Auflagen wie in der Schweiz produziert werden, und
- allgemeinen Bundesmitteln

erfolgen.

Die Frage der Finanzierung der Agrarpolitik ist wichtig. Der Bundesrat ist ebenfalls der Meinung, dass weitere Finanzierungsquellen gefunden werden müssen, insbesondere für die neu einzuführenden Direktzahlungen. In unserer Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 27. Januar 1992 haben wir in Ziffer 226 verschiedene neue Finanzierungsquellen vorgestellt. Die Finanzierungsfrage wurde in den parlamentarischen Debatten zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes aufgegriffen. Der Vorschlag der Unterstellung der Nahrungsmittel unter die Warenumsatzsteuer wurde dabei zum Gegenstand einer parlamentarischen Initiative. Die Finanzierung muss mit der neuen Finanzordnung und den dazugehörigen Ausführungsgesetzen geregelt werden.

14 Ablehnung der beiden Initiativen und direkter Gegenvorschlag

141 Bedürfnis für einen Gegenvorschlag

Aufgrund der gemachten Analyse in Ziffer 13 kommen wir zum Schluss, dass wir die beiden Initiativen *in ihrer Gesamtheit nicht akzeptieren können.* Die Gründe haben wir dargelegt.

Hingegen besteht – wie bereits in Ziffer 113 erwähnt – ein Bedürfnis, die Multifunktionalität der Landwirtschaft in der Bundesverfassung zu verdeutlichen. Die im Siebten Landwirtschaftsbericht dargelegte Neuorientierung der Agrarpolitik bringt eine stärkere Gewichtung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft in unserer Gesellschaft. Im weiteren setzen wir einen verstärkten Akzent auf die Abgeltung dieser Leistungen mittels Direktzahlungen und die vermehrte Orientierung der Preise für Agrarprodukte am Markt. Das positive Echo auf den Bericht und die Erwartungen bezüglich einer Verdeutlichung und vermehrten Anerkennung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft haben uns in der Absicht bestärkt, den Initiativen einen direkten Gegenvorschlag entgegenzustellen. Dieser Grundsatzentscheid wird nachfolgend noch näher begründet.

142 Die heutigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen

142.1 Artikel 31bis Absatz 3 der Bundesverfassung

Die für die Landwirtschaft und die Agrarpolitik wichtigste Verfassungsbestimmung findet sich seit 1948 im Artikel 31bis Absatz 3 und lautet folgendermassen:

> [3] Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:
>
> a. zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe sowie zur Förderung der beruflichen Lei-

stungsfähigkeit der Selbständigerwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen;

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

c. zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile;

d. gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen;

e. über vorsorgliche Massnahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung und auch über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber begegnen kann.

[4] Bestimmungen gemäss den Buchstaben a und b sind nur zu erlassen, wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige oder Berufe diejenigen Selbsthilfemassnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können.

[5] Der Bund gewährleistet bei der Gesetzgebung aufgrund von Absatz 3 Buchstaben a und b die Entwicklung der auf gegenseitiger Hilfe beruhenden Organisationen der Wirtschaft.

Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, unter Vorbehalt der Selbsthilfe des Berufsstandes (Abs. 4), folgende Ziele zu verfolgen:

- Erhaltung eines gesunden Bauernstandes,
- Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft,
- Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes.

Welche Aufgaben die Landwirtschaft zu erfüllen hat, sagt die Verfassung nicht, sondern nur, dass sie leistungsfähig sein muss. Welche Leistungen gefragt sind, setzten die Verfassungsautoren wohl als bekannt voraus. Primär sollte die Landwirtschaft mit der einheimischen Nahrungsmittelproduktion zur Wahrung der Unabhängigkeit des Landes beitragen. Gleichzeitig ging es schon immer auch um die Nutzung des vorhandenen natürlichen Potentials und um die Erhaltung der Kulturlandschaft.

Die Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes ist ein zusätzliches Element der Existenzsicherung. Die Erhaltung von Landwirtschaft und Bauernstand ist besser gewährleistet, wenn die Bauern im Besitze des Bodens sind.

Die Verfassung geht grundsätzlich davon aus, dass mit der Existenz der Landwirtschaft auch die Erfüllung ihrer Aufgaben garantiert ist. Heute ist dieser Zusammenhang nicht mehr so zwingend. Wenn die Nahrungsmittelproduktion nicht mehr die Nutzung der ganzen landwirtschaftlichen Nutzfläche erfordert, so könnte zum Beispiel auf bestimmten Flächen auch die Landschaftspflege entfallen.

Nach der Konzeption der geltenden Verfassungsbestimmungen können die Aufgaben der Landwirtschaft jeweils den Erfordernissen der Zeit angepasst umschrieben werden. Die Agrarpolitik ordnet ihr die Aufgaben zu. Sie wurden bisher jeweils in den Berichten des Bundesrates über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (Landwirtschaftsberichte) formuliert (vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht Abschnitt 34).

142.2 Getreide- und Alkoholartikel

Das Getreideregime, das «zur Sicherung der Versorgung des Landes mit Brotgetreide» dient, erhielt 1929 eine eigene Verfassungsgrundlage in Artikel 23bis.

Im weiteren ist der Bund nach Artikel 32bis der Bundesverfassung befugt, «auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung, den Verkauf und die fiskalische Belastung gebrannter Wasser zu erlassen» (Alkoholmonopol). Mit diesem Artikel werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, «die Verwertung der Überschüsse des Obst- und Kartoffelbaues zu ermöglichen, soweit diese Rohstoffe nicht anders zweckmässig verwendet werden können».

142.3 Weitere Bestimmungen, welche Aufgaben der Landwirtschaft betreffen

Die Bestimmungen zur Raumplanung und zur Besiedelung des Landes wurden in Artikel 22quater aufgenommen. Artikel 24sexies behandelt den Natur- und Heimatschutz und stellt dafür eine ausreichende Grundlage dar. Artikel 24septies wacht über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Der Schutz und die Respektierung der Tiere werden durch die Artikel 24novies, 25bis und 69 abgedeckt. Artikel 69bis gibt zudem dem Bund das Recht, gesetzliche Bestimmungen über den Verkehr mit Nahrungsmitteln zu erlassen.

143 Aufgaben der Landwirtschaft in einem neuen oder im bestehenden Verfassungsartikel

Wir haben weiter oben festgestellt, dass eine Verdeutlichung der Aufgaben der Landwirtschaft in der Verfassung zwar nicht zwingend und auch nicht unbedingt notwendig ist, dass aber politische und sachliche Gründe für dieses Vorgehen sprechen.

Die Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes will die Aufgaben der Landwirtschaft in einem eigenen Verfassungsartikel 31octies verankern. Dieses Vorgehen hätte zur Folge, dass für die Landwirtschaft ein zusätzlicher eigenständiger Artikel in die Verfassung käme, was einerseits zu Problemen der Abgrenzung und andererseits zu Interpretationsschwierigkeiten führen könnte.

Vorzuziehen ist eine Ergänzung des bestehenden Landwirtschaftsartikels in der Verfassung, d. h. eine Änderung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b. Diese Lösung ist der Struktur und der Systematik der Verfassung besser angepasst. Mit dem Festschreiben der neuen Aufgaben der Landwirtschaft im Landwirtschaftsartikel erreichen wir dessen Präzisierung sowie die Anerkennung der Multifunktionalität. Diese Vorgehensweise ist aus juristischer Sicht logischer und konsistenter.

Verschiedene Elemente der beiden Initiativen stimmen zumindest teilweise mit unserer agrarpolitischen Konzeption überein, wie wir sie im Rahmen des Siebten Landwirtschaftsberichtes und in der Botschaft zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes mit ergänzenden Direktzahlungen dargelegt haben. Es wird dort insbesondere anerkannt, dass der Grundsatz einer multifunktionalen Landwirtschaft in der Agrarpolitik stärker zum Tragen kommen muss.

Eine separate Festschreibung der Aufgaben in einem eigenen Artikel 31^{octies} ist jedoch nicht opportun. Vielmehr sehen wir als Lösung eine Anpassung des Verfassungsartikels 31bis Absatz 3 Buchstabe b, indem präzisiert wird, für welche Landwirtschaft der Bund befugt ist, nötigenfalls in Abweichung der Handels- und Gewerbefreiheit, besondere Vorschriften zu erlassen. Die von uns nachfolgend vorgeschlagene Formulierung ergibt sich aus den Darlegungen im Siebten Landwirtschaftsbericht und auch aus Elementen der beiden Initiativen.

Anderseits gehören die Bestimmungen der Absätze 2 und 3 der SBV-Initiative bzw. Absatz 6 der Bauern- und Konsumenten-Initiative nicht in die Verfassung. Den Begehren kann, soweit sie legitim sind, auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe besser Rechnung getragen werden. Überdies haben wir bereits verschiedene Anpassungen vorgenommen und beabsichtigen noch weitere. Um diese zu realisieren, sind Ergänzungen in der Verfassung nicht notwendig (vgl. Ziff. 132).

Der Bundesrat empfiehlt deshalb beide Initiativen zur Ablehnung und unterbreitet dem Parlament einen Gegenvorschlag.

Von der Sache her ist unser Gegenvorschlag eigentlich ein Gegenvorschlag zu beiden Initiativen. Aus formellen Gründen, wie wir sie in Ziffer 113 dargelegt haben, kann der Gegenvorschlag jedoch nur der Initiative des Bauernverbandes entgegengestellt werden.

15 Vernehmlassung

151 Entwurf für einen Gegenvorschlag zuhanden der Vernehmlassung

Wie bereits in Ziffer 113 erwähnt, hat der Bundesrat am 13. Mai 1992 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, einen direkten Gegenvorschlag in die Vernehmlassung zu geben. Die Formulierung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b lautete wie folgt:

> [3] Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:
>
> a. ...
> b. zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, zur Förderung einer leistungsfähigen *und umweltgerechten Landwirtschaft, zur Sicherung einer nachhaltenden Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft,* sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes;
> c. ...

Zur Vernehmlassung schriftlich eingeladen wurden die Kantone und die politischen Parteien. Im Rahmen der ordentlichen Sitzung der Beratenden Kommission zur Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes konnten sich die dort vertretenen Interessenverbände und Organisationen äussern. Zusätzliche Organisationen liessen sich schriftlich vernehmen. Angehört wurden auch Vertreter der beiden Initiativkomitees.

152 Ergebnis der Vernehmlassung

Das Prinzip eines direkten Gegenvorschlages stiess auf breite Zustimmung. Als ungenügend qualifiziert wurde dagegen die in die Vernehmlassung geschickte Version des geänderten Verfassungsartikels. Dieser sollte nach Auffassung der überwiegenden Mehrheit mit allen Hauptaufgaben der Landwirtschaft – im Sinne des Siebten Landwirtschaftsberichtes – angereichert werden.

152.1 Beratende Kommission

Die Beratende Kommission zur Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes behandelte dieses Traktandum in ihrer Sitzung vom 20. Mai 1992. Die Meinungen gingen relativ stark auseinander

- sowohl bezüglich der Notwendigkeit eines neuen Verfassungsartikels für die Landwirtschaft als auch
- bezüglich dessen Inhaltes.

Die bäuerlichen Vertreter fanden den Gegenvorschlag ungenügend, um allenfalls einen Rückzug ihrer eingereichten Initiative in Erwägung zu ziehen. Nach ihrer Meinung legt dieser Gegenvorschlag den Leistungsauftrag der Landwirtschaft nicht fest und umschreibt die Art und Weise einer multifunktionalen Landwirtschaft unzureichend. Die Aufgaben der «Produktion» und insbesondere der «Ernährungssicherung» seien explizit aufzunehmen. Zudem bringe der Gegenvorschlag nicht genügend Substanz, um die Position der Schweiz im Rahmen der internationalen Verhandlungen zu stärken.

Die grosse Mehrheit der Beratenden Kommission sprach sich schliesslich eindeutig für einen erweiterten direkten Gegenvorschlag aus. Dieser solle präzisere Angaben über die Aufgaben der Landwirtschaft enthalten. Der Vorort z. B. wünschte einen Verfassungsartikel, der sowohl die Ziele der Landwirtschaftspolitik als auch die Aufgaben der Landwirtschaft in einer passenden Form wiedergibt.

Im Anschluss an diese Sitzung gaben einige Vertreter zudem schriftlich ihre Stellungnahme ab, in welcher sie ihre Positionen präzisierten. So bedauerten z. B. Migros und Coop, dass dem Aspekt der marktkonformen Produktion nicht mehr Rechnung getragen wurde und wünschten eine vertiefte Berücksichtigung der EG-Integrationsszenarien. Die gleichen Organisationen widersetzen sich der verstärkten Förderung einer Produktion von nachwachsenden Rohstoffen.

152.2 Beurteilung der Kantone und der politischen Parteien

Die Analyse und die Beurteilung der schriftlich eingereichten Stellungnahmen der Kantone, politischen Parteien und einiger Verbände ergeben weitgehend das gleiche Bild wie bei der Beratenden Kommission.

Die Mitglieder des Komitees der Bauern- und Konsumenten-Initiative, die meisten Parteien sowie mehrere Kantone äusserten den Wunsch, die beiden Initiativen in der gleichen Botschaft und möglichst auch gemeinsam in den eidgenössischen Räten zu behandeln, da sie dieselbe Materie betreffen, und weil damit das Prozedere stark vereinfacht werden könnte.

Die meisten Absender teilen die Meinung des Bundesrates, wonach die Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes in ihrer Gesamtheit so nicht angenommen werden kann. Dies gilt insbesondere für die aufgelisteten Massnahmen in Absatz 2 der Initiative. Die meisten sind mit dem Bundesrat der Ansicht, dass die Frage der Finanzierung der Agrarpolitik im Rahmen der neuen Finanzordnung des Bundes behandelt werden muss.

Das Prinzip eines *direkten Gegenvorschlages* wird mehrheitlich bejaht. Der Entwurf, wie er in die Vernehmlassung geschickt wurde, erscheint aber den meisten ungenügend, um erfolgreich der Initiative entgegengestellt zu werden. Die grosse Mehrheit der Kantone fordert, dass die Leistungen und Aufgaben gemäss Siebtem Landwirtschaftsbericht aufzunehmen sind. Neun Kantone wünschen sogar einen klar definierten Leistungsauftrag in der Verfassung. Die Darstellung der Aufgaben der Landwirtschaft, in Anlehnung an den Siebten Landwirtschaftsbericht, sehen die meisten als ein geeignetes Konzept, um einen Konsens zu erreichen. Die Landwirtschaft soll vor allem die Nahrungsmittelversorgung sicherstellen, um so die Ernährung der Bevölkerung in Krisenzeiten zu garantieren.

Praktisch alle Kantone wie auch die Mehrheit der Parteien lehnen die Aufnahme des in der Initiative enthaltenen Massnahmenbündels als Ganzes in die Verfassung ab. Gewisse Punkte brächten Zielkonflikte. Mehrere Kantone und Parteien unterstützen hingegen Buchstabe f von Absatz 2 der SBV-Initiative, wonach der Bund beim Festlegen von Produktionsvorschriften dahingehend Rücksicht nimmt, dass der einheimischen Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb keine Nachteile erwachsen.

Buchstabe h in Absatz 2 der SBV-Initiative (Förderung der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen) wird von einigen Kantonen ausdrücklich gefordert, während andere, und insbesondere einige Organisationen, dies klar ablehnen. Kantone der Ost- und der Zentralschweiz fordern, dass die sogenannten «Aufstockungsbetriebe» nicht in Frage gestellt werden dürfen und sind daher skeptisch gegenüber den Buchstaben b und c in Absatz 2 der SBV-Initiative.

Zusammenfassend zeigt die Vernehmlassung eine breite Unterstützung für einen Gegenvorschlag, in dem die Hauptaufgaben der Landwirtschaft gemäss Siebtem Landwirtschaftsbericht im bestehenden Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung verdeutlicht werden.

2 Spezieller Teil: Direkter Gegenvorschlag

21 Vorschlag für einen erweiterten Verfassungsartikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b

Der direkte Gegenvorschlag sieht vor, den bisherigen Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b in der Bundesverfassung zu erweitern.

Die Formulierung des *bestehenden* Artikels 31bis Absatz 3 sowie die zugehörigen Erläuterungen sind in Ziffer 14 dieses Berichtes wiedergegeben.

Unser Vorschlag für eine neue Fassung des Artikels lautet:

> *Art. 31bis Abs. 3 Bst. b der Bundesverfassung*
>
> 3 Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Vorschriften zu erlassen:
>
> a. ...
>
> 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 Besiedlung des Landes beiträgt;*
>
> c. ...

Mit dieser Ergänzung von Buchstabe b soll das Wesen einer multifunktionalen Landwirtschaft, wie sie im Siebten Landwirtschaftsbericht beschrieben wurde, auch in der Verfassung verdeutlicht werden. Sie wird in den folgenden Abschnitten zusammenfassend begründet.

22 Begründung einer multifunktionalen Landwirtschaft gemäss Siebtem Landwirtschaftsbericht

Die Landwirtschaft erfüllt heute mehr als ihre ursprüngliche Funktion der Nahrungsproduktion. Veränderte Werthaltungen und Rahmenbedingungen haben die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Landwirtschaft beeinflusst. Die Sorge um die natürlichen Lebensgrundlagen und der Wunsch nach einer gepflegten Landschaft haben gegenüber der Nahrungsproduktion und der Versorgungssicherheit zugenommen.

Als Aufgaben (Funktionen) der Landwirtschaft werden im Siebten Landwirtschaftsbericht, Abschnitt 342, die folgenden genannt:

1. Nahrungsmittelversorgung und Produktionsbereitschaft
2. Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
3. Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft
4. Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum.

In der Zusammenfassung des Siebten Landwirtschaftsberichtes werden diese Aufgaben wie folgt umschrieben (Abschnitt 364.1):

Nahrungsmittelversorgung und Produktionsbereitschaft

Die Landwirtschaft soll nach wie vor einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln leisten. Die Produkte sollen preisgünstig, ihre Qualität hoch sein. Die Produktionsbereitschaft für Zeiten gestörter Zufuhren ist aufrechtzuerhalten.

Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Mit der Nutzung erhält die Landwirtschaft den Kulturboden als Lebensgrundlage für den Menschen. Die Nutzung muss nachhaltig sein, die Bodenfruchtbarkeit für künftige Generationen bewahren, darf Natur und Umwelt keinen Schaden zufügen und soll durch die unterschiedliche Bewirtschaftung verschiedener Standorte Lebensräume für wildlebende Pflanzen und Tiere erhalten.

Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft

Die Landwirtschaft prägt das Landschaftsbild ausserhalb der Agglomerationen durch Besiedlungskultur (verschiedene Dorftypen, Einzelhofsiedlung) und Art der Bewirtschaftung (Wahl der Kulturen, Anordnung der Parzellen, Felder und Bäume). Typisch für die Schweiz ist eine grosse Vielfalt charakteristischer Landschaften, deren Erhaltung und Pflege als wohnliche Umgebung und als wichtige Grundlage für den Tourismus grosses Gewicht haben.

Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben im ländlichen Raum

Die bäuerliche Landwirtschaft trägt zum wirtschaftlichen Leben im ländlichen Raum bei. Die ländliche Bevölkerung und die Bauern sind verwurzelt und engagieren sich dementsprechend in der dörflichen Gemeinschaft. Die Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Lebensfähigkeit der Wirtschaft, der politischen Gemeinschaft und des kulturellen Lebens auf dem Lande.

23 Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen in Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung

231 Leistungsfähige, umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft

Zunächst wird ergänzt, dass wir nicht nur eine leistungsfähige, sondern auch eine «umwelt- und tiergerechte» Landwirtschaft fördern wollen; dies in Übereinstimmung mit beiden Initiativen. Die sachliche Bedeutung dieser beiden Begriffe soll nachfolgend kurz erläutert werden.

231.1 Leistungsfähige Landwirtschaft

Dieser Begriff ist bereits im heutigen Landwirtschaftsartikel enthalten und somit nicht neu. Die Landwirtschaft soll in Normalzeiten einen wesentlichen Beitrag leisten zur Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln. Dies ist ihre traditionelle und ursprüngliche Aufgabe der Produktion von Gütern des täglichen Bedarfs, insbesondere von Nahrungsmitteln.

Diese Güter sollen in ausreichender Vielfalt und zu angemessenen Preisen produziert werden. Letzteres setzt voraus, dass die Landwirtschaft leistungsfähig ist, also die Produktionsfaktoren wirtschaftlich einsetzt. Dies verlangt eine der Landschaft angepasste Produktion und die Ausnützung der komparativen Kostenvorteile. Ausserdem soll auch die sinnvolle Arbeitsteilung soweit als möglich beachtet werden. Daraus ergeben sich für die schweizerische Landwirtschaft ein Schwergewicht in der Tierproduktion sowie die Beibehaltung eines angemessenen Importanteils. Daneben soll auch die pflanzliche Produktion für Ernährungs- und andere Zwecke ihren Stellenwert behalten.

Die innere und äussere Qualität der Nahrungsmittel soll auch nach internationalem Standard hoch sein. Die Produkte müssen so schnell wie möglich zum Konsumenten gelangen, damit sie jederzeit frisch genossen werden können. Sie sollen den Essgewohnheiten der Konsumenten entsprechen, welche zwar zeitweise neue Produkte erfordern, sich jedoch nach wie vor stark an die traditionellen Sorten halten (Früchte, Gemüse, Kartoffeln usw.). Sie müssen gleichzeitig preiswert sein. Dies erfordert eine einwandfreie Produktionstechnik sowie die Abstimmung der Produktion auf die Anforderungen des Marktes. Die Produkte sollen von gesunden Pflanzen und Tieren stammen und frei sein von schädlichen Rückständen von Pflanzenbehandlungsmitteln oder andern Stoffen.

231.2 Umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft

Im Siebten Landwirtschaftsbericht haben wir das Ziel der «umweltgerechten Produktion» mit einer angepassten Intensität näher erläutert (vgl. Abschnitt 344.2). Die landwirtschaftliche Produktion erfolgt zwar in Betrieben, deren Leiter als Unternehmer auf ökonomische Effizienz und damit eine möglichst kostengünstige Produktion bedacht sein müssen. Nur dann haben wir eine leistungs- und möglichst wettbewerbsfähige Landwirtschaft. Die landwirtschaftliche Produktion muss aber auch in Harmonie mit der gesamten Umwelt erfolgen und dieser keine irreparablen Schäden zufügen. Insbesondere sollen Menschen, Tiere und die Pflanzenwelt keinen Schaden nehmen. Eine «umweltgerechte» Landwirtschaft muss somit auch «tiergerecht» sein, sie schliesst den Tierschutz ein. Um dies zu verdeutlichen, schlagen wir den Begriff «umwelt- und tiergerecht» vor, obwohl streng genommen «umweltgerecht» genügen würde.

Um das Ziel einer umweltgerechten Landwirtschaft zu erreichen, sind verschiedene Massnahmen notwendig. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen) vom 27. Januar 1992 seine Strategie zur Verwirklichung ökologischer Anliegen in Abschnitt 231 wie folgt dargelegt:

1. Forschung, Bildung und Beratung: Die Landwirte sollen möglichst aus eigener Erkenntnis und Überzeugung zu umwelt- und tiergerechtem Handeln kommen.
2. Finanzielle und andere Anreize schaffen (z. B. mit Öko-Ausgleichszahlungen nach Artikel 31*b* LwG): Das umwelt- und tiergerechte Handeln muss auch wirtschaftlich interessant sein.
3. Vorschriften auf den verschiedensten Gebieten.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Landwirtschaftsartikels der Bundesverfassung mit dem Begriff «umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft» steht somit auch in Übereinstimmung mit der neueren agrarpolitischen Praxis und bildet eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Begriff «leistungsfähige» Landwirtschaft.

232 Die vier Präzisierungen in den Aufgaben

In einer weiteren Ergänzung zum bestehenden Landwirtschaftsartikel sollen die Aufgaben einer multifunktionalen Landwirtschaft in die Verfassung aufgenommen und nachfolgend näher präzisiert werden.

232.1 Landwirtschaft, die der Ernährungssicherung des Landes dient

Auch wenn sich die Bedingungen seit dem Zweiten Weltkrieg geändert haben, räumt der Bundesrat der Ernährungssicherheit nach wie vor einen gebührenden Stellenwert ein. Sie ist nicht nur gefordert im Rahmen einer glaubhaften Neutralitätspolitik, sondern sie ist vor allem notwendig im Hinblick auf Gefährdungen und Risiken verschiedenster Art, welche sich im Lauf der Zeit verändern können. Obschon das Konfliktrisiko in unserer unmittelbaren geografischen Umgebung zur Zeit gering ist, sind wir trotzdem nicht vor natürlichen oder industriellen Katastrophen gefeit, welche einen vermehrten Rückgriff auf die Binnenproduktion zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung nötig machen. Wir verweisen hier insbesondere auf unseren Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (BBl *1990* III 847) sowie auf unsere Ausführungen zur «Welternährungslage» in Abschnitt 323 des Siebten Landwirtschaftsberichtes.

Unsere Landwirtschaft muss deshalb, wenn es notwendig wird, ihre Produktion steigern oder derart verändern können, dass nach einer Übergangsperiode die Versorgung mit Nahrungsmitteln gesichert ist. Dies ist unsere Strategie im Ernährungsplan, welcher vom Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und vom Ernährungsamt aufgestellt wurde und periodisch angepasst wird. Das Konzept der Ernährungssicherheit wird ergänzt durch eine Lagerhaltung, welche die Versorgung in der Übergangszeit bis zur praktischen Realisierung der Produktionsausdehnung garantieren soll.

Das Ziel der Ernährungssicherheit in Krisenzeiten rechtfertigt indessen keine weitere Steigerung unseres Selbstversorgungsgrades in Normalzeiten. Die Produktivitätssteigerungen erlauben heute leichter eine minimale Versorgung der Bevölkerung, sofern die nötige Kulturfläche erhalten werden kann.

Im übrigen bleibt die Welternährungslage angesichts des sehr starken Bevölkerungswachstums in den Ländern der Dritten Welt besorgniserregend. Aus diesem Grund muss darauf geachtet werden, dass auf jenen Flächen, welche zeitweilig brachgelegt werden müssen, die Produktion jederzeit und rasch wieder aufgenommen werden kann.

Zu den Hauptzielen der gemeinsamen EG-Agrarpolitik (GAP) gehört auch die Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln. Der Beitrag der schweizerischen Landwirtschaft zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln

und zur Versorgungssicherheit wird dann in den europäischen Rahmen gestellt. Dies bedeutet für die Schweiz, dass diese Ziele nicht notwendigerweise allein auf ihrem Territorium sichergestellt werden.

Selbst wenn die Ernährungssicherung in der EG vermehrt gemeinsam erreicht werden soll, bleibt diese für die Schweiz mit ihrem relativ niedrigen Selbstversorgungsgrad ein wichtiges Anliegen.

232.2 Gewährleistung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen

Im Siebten Landwirtschaftsbericht haben wir die «Nutzung und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» als eine der vier Aufgaben der Landwirtschaft umschrieben und näher begründet (vgl. Abschnitt 341). Als erste und wohl wichtigste Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion gilt nach wie vor der Boden. Mit der Nutzung des Kulturbodens erhält die Landwirtschaft diesen gleichzeitig als Lebensgrundlage für den Menschen. Ohne Pflege würde der grösste Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche wieder durch Wald bedeckt. Die Nutzung muss «nachhaltig» sein in dem Sinne, dass der Boden als «dauernde» Produktionsgrundlage keinen Schaden nimmt, sondern langfristig und für künftige Generationen erhalten bleibt. Für den Bauern bedeutet dies primär die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit.

Zu den natürlichen Lebensgrundlagen gehören jedoch neben dem Boden auch Wasser, Luft, Pflanzen und Tiere. Auch diese sollen verantwortungsvoll im obengenannten Sinne genutzt werden.

Wenn die Bewirtschaftung des Bodens für möglichst geschlossene Kreisläufe sorgt und die Intensität der Belastbarkeit des Standortes entspricht, dann werden die Regeln und Bestimmungen des Umwelt-, Gewässer- und Naturschutzes respektiert. Nicht nur die Landwirtschaft, aber auch sie, wird sich vermehrt als Bestandteil eines aus Menschen, Natur und Umwelt bestehenden Ganzen verstehen müssen, von dem nicht einzelne Teile nur als auszunützende Objekte betrachtet werden dürfen.

Die landwirtschaftliche Nutzung schafft einen bestimmten Lebensraum für bestimmte Arten von Lebewesen. Je vielfältiger die Nutzung, um so grösser ist auch die Vielfalt der Lebensräume. Neben der Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der Gestaltung der Kulturlandschaft ist die Erhaltung von Lebensräumen ein wichtiges Koppelprodukt der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Allerdings nimmt dabei die Artenvielfalt in der Regel mit zunehmender Intensität der Nutzung ab. Die extensive Nutzung eines Teils der Flächen ist deshalb für die Erhaltung der Artenvielfalt notwendig und soll speziell gefördert werden.

Die Erhaltung der Lebensgrundlagen erfordert eine Bewirtschaftung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens auf verantwortungsvolle Art, d.h. bei angepasster Intensität, unter Vermeidung von Umweltschäden nach dem Vorsorgeprinzip und unter Respektierung der Würde der Kreatur.

Die hier aufgestellten Forderungen sind Bestandteil der heute auch auf internationaler Ebene stark diskutierten Strategie des «sustainable development» bzw.

einer nachhaltigen («sustainable») Landwirtschaft. Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe h, BV, ist daher sehr zeitgemäss.

232.3 Gewährleistung der Pflege der Kulturlandschaft

Auch die «Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft» figuriert unter den vier Aufgaben der Landwirtschaft gemäss Siebtem Landwirtschaftsbericht. Dabei geht es zusammenfassend um folgende Anliegen:

Landschaftsprägende Besiedlungsstruktur

Die in einer jahrhundertealten Entwicklung entstandene differenzierte Kulturlandschaft mit Wiesen, Weiden, Äckern und Wäldern ist gleichzeitig geprägt durch eine Besiedlungsstruktur mit bäuerlichen Wurzeln. Wenn auch inzwischen ein starker Wandel eingetreten ist, so ist doch der Einfluss der für Europa typischen Vielfalt der Besiedlungskultur mit verschiedenen Dorftypen und Einzelhofsiedlungen noch erkennbar und ein wertvolles Kulturgut geblieben. Zwar beeinflussen heute mit der Bevölkerungszunahme gewachsene Dörfer und Agglomerationen, Verkehrswege, Übertragungsleitungen und andere Bauten das Landschaftsbild. Dennoch wirken landwirtschaftliche Siedlungen und Bauten nach wie vor landschaftsprägend.

Schweizerische Vielfalt

Die Gestaltung der nicht überbauten oder bewaldeten Flächen ist ein Ergebnis der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Es sind die Wahl der Kulturen, die Anordnung der Parzellen und Felder sowie die Bäume, welche das Bild prägen. Als Ergebnis aller Einflussfaktoren resultieren in unserem Lande so unterschiedliche Erscheinungsbilder wie beispielsweise

- Graswirtschaftsgebiete mit Einzelhofsiedlungen in grosser Vielfalt,
- Weinbaugegenden mit charakteristischen Dörfern,
- Obstbaugebiete geprägt durch Hochstammbäume oder Niederstammanlagen,
- schachbrettartig angeordnete Felder und Ackerbaugebiete mit weiten Geländekammern,
- Juralandschaften und Alpentäler mit gepflegten Wiesen und Weiden sowie charakteristischen Häusern.

Soweit die natürlichen Bedingungen Ursache sind, wird die Vielfalt bei einer verantwortungsvollen Nutzung und Pflege der Lebensgrundlagen von selbst erhalten bleiben.

Pflege, nicht Konservierung

Pflege der Kulturlandschaft heisst nicht einseitig nur Konservierung. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen werden das Landschaftsbild weiterhin verändern. Der Landschaftsschutz richtet sich gegen unverhältnismässige Eingriffe und störende Einflüsse. Die Landwirtschaft wird ihren Beitrag durch eine Differenzierung der Nutzungsintensität sowie durch die Neuschaffung von Landschaftselementen soweit nötig noch vergrössern. Gleichzeitig wird sie ihre Bauten und Anlagen weiterhin technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen

anpassen müssen und dabei, wie schon bisher, das Funktionelle mit der Tradition verbinden und auf die Eingliederung in die Landschaft achten.

Wirtschaftliche Bedeutung

Die Erhaltung der Kulturlandschaft als lebenswerte Wohn-, Arbeits- und insbesondere Erholungsumgebung ist ein wichtiges Anliegen der Gesellschaft. Im Ferienland Schweiz erbringt die Landwirtschaft damit darüber hinaus eine Leistung von direktem wirtschaftlichem Wert für Tourismus und Gastgewerbe.

Die Bedeutung der Kulturlandschaft als öffentliches Anliegen wird beispielsweise dadurch dokumentiert, dass aus Anlass der 700-Jahr-Feier der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein Fonds von 50 Millionen Franken zur Realisierung besonderer Anliegen auf diesem Gebiet geäufnet wurde (Bundesbeschluss vom 3. Mai 1991 über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften).

Nicht allein Sache der Agrarpolitik, aber wichtige Aufgabe der Landwirtschaft

Soweit die typischen Landschaftsbilder durch Traditionen, beispielsweise den Baustil, geprägt sind, können sie nicht mit den Mitteln der Landwirtschaftspolitik allein erhalten werden. Dazu muss der Heimatschutz seinen Beitrag leisten. Wie überhaupt die Pflege der Kulturlandschaft nicht allein Aufgabe der Landwirtschaft, sondern auch anderer Kreise ist, so tragen auch andere Politikbereiche, wie z. B. die Raumplanung, zu deren Erfüllung bei.

Unsere Gesellschaft legt zunehmend Wert auf eine gepflegte Kulturlandschaft. Und die Landwirtschaft hat diesbezüglich eine wichtige Aufgabe, was eine entsprechende Ergänzung des Landwirtschaftsartikels in der Verfassung rechtfertigt.

232.4 Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes

Bereits unter dem Begriff «Kulturlandschaft» im vorangehenden Abschnitt haben wir auf den landschaftsprägenden Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung des Landes hingewiesen. Die Besiedlung der ländlichen Räume hängt zwar stark von der gesamten regionalen Wirtschaft ab. Die Landwirtschaft muss aber einen nachhaltigen Beitrag leisten zum wirtschaftlichen und sozialen Leben und damit zur Aufrechterhaltung der Besiedlung in den ländlichen Regionen. Diese Funktion ist anerkannt und ist deshalb im Siebten Landwirtschaftsbericht als vierte Aufgabe der Landwirtschaft festgehalten (vgl. Abschnitt 342). Im Rahmen der Vernehmlassung verwiesen insbesondere die Bergkantone auf diesen Punkt und forderten, diese Aufgabe der Landwirtschaft in einem revidierten Gegenvorschlag zu fixieren.

Die ländliche Bevölkerung und die Bauern im besonderen sind verwurzelt und engagieren sich für die dörfliche Gemeinschaft sowie für das politische und kulturelle Leben in der Gemeinde und darüber hinaus.

Für das Überleben des ländlichen Raumes und insbesondere der wirtschaftlich benachteiligten Regionen ist es wichtig, dass die Landwirtschaft ihre Rolle als eine der wirtschaftlichen Kräfte behält. Der Aspekt der Produktion darf dabei

nicht ausser acht gelassen werden, zumal damit in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft Arbeitsplätze geschaffen werden bzw. erhalten bleiben. Dies bedeutet nicht, dass die Agrarstruktur völlig bewahrt werden soll. Es bedarf einer gewissen Dynamisierung der Landwirtschaft auch in diesen Regionen. Dazu gilt es auch, mögliche Marktnischen zu suchen und zukunftsträchtige Aktivitäten, wie zum Beispiel die Förderung und Entwicklung von typisch regionalen Spezialitäten, zu entwickeln. Die wirtschaftlichen Funktionen der Bauern müssen erweitert werden, was beispielsweise auch touristische Leistungen beinhaltet.

Infolge der Rationalisierung der Landwirtschaft ist auch in den entlegenen Gebieten die Zahl der Bauernfamilien rückläufig. Die Besiedlung kann deshalb nur über die Schaffung ausserlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in den betroffenen ländlichen Räumen erhalten werden. Ausserdem lässt sich ein Teil der Betriebe mit solchen ausserlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten als Nebenerwerbsbetriebe erhalten. Die dezentrale Besiedlung unseres Landes ist ein wichtiges politisches Ziel. Die Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zu dessen Verwirklichung. Dies soll in der Verfassung festhalten werden.

233 Gegenseitige Abhängigkeit der Aufgaben der Landwirtschaft

Die erwähnten Aufgaben der Landwirtschaft ergänzen sich sinnvoll und bilden so ein voneinander abhängiges Ganzes. Am besten können sie durch vielseitige Betriebe erfüllt werden. Diese produzieren einerseits Güter für den Markt und erbringen gleichzeitig die übrigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne Marktpreis, im Sinne einer «Koppelproduktion». Die Art und Weise, wie diese Aufgaben erfüllt werden, kann verschieden sein. Sie hängt ab vom Standort, von der Struktur, von der Organisation des Betriebes und den Neigungen der Landwirte. Die einen legen vermehrt Gewicht auf die Produktion, während andere sich etwas stärker auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie Pflege und Schutz der Umwelt konzentrieren. Der bäuerliche Familienbetrieb ist die ideale Organisationsform für die optimale Erfüllung dieser «Multi-Funktionen».

Gemäss der im Siebten Landwirtschaftsbericht und der Botschaft vom 27. Januar 1992 zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes dargelegten Neukonzeption der Agrarpolitik wird die Entschädigung der Leistungen der Landwirtschaft nicht mehr allein über den Preis für die Produkte erfolgen. Die Preise unterstützen vor allem die Produktionsfunktion. Mit Hilfe anderer gezielt einzusetzender Instrumente, wie insbesondere der Direktzahlungen, kann eine direkte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistung und damit eine ausgeglichenere Erfüllung aller Aufgaben erreicht werden.

24 Finanzielle Auswirkungen

Eine Annahme des Gegenvorschlages hätte keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für den Bund zur Folge.

25 Verhältnis zum europäischen Recht und zum GATT

251 Schwierigkeiten mit beiden Volksinitiativen

In der Beurteilung der Initiativen kommt der Bundesrat zum Schluss, dass eine Annahme der SBV- oder der Bauern- und Konsumenten-Initiative zu Schwierigkeiten sowohl in den internationalen Verhandlungen als auch im Bereich der europäischen Integration führen würde. Die Forderung beider Initiativen, wonach die durch schweizerische Produktionsvorschriften erzeugten internationalen Wettbewerbsnachteile auszugleichen sind, ist unter den gültigen GATT-Verpflichtungen schwierig durchzusetzen. Es sind dies insbesondere die Massnahmen unter Buchstabe f (Abs. 2) der SBV-Initiative bzw. Buchstabe i (Abs. 6) der Bauern- und Konsumenten-Initiative.

Zusätzliche Probleme im Bereich des landwirtschaftlichen Aussenhandels brächten die Massnahmen unter Buchstabe g (Deklarationspflicht) und Buchstabe h (Übernahmesystem) der Bauern- und Konsumenten-Initiative.

Die Erfüllung der Bestimmungen in den beiden Initiativen würde dazu führen, dass unser Aussenschutz für die Landwirtschaft verstärkt werden muss, was uns aber im laufenden europäischen Integrationsprozess zusätzliche Probleme verursachen würde.

252 Gegenvorschlag

Demgegenüber sollte unser weit weniger ambitiöser Gegenvorschlag zu keinen unüberwindbaren Schwierigkeiten auf internationaler Ebene führen.

Im Rahmen der laufenden *GATT-Agrarverhandlungen* wird eine Reduktion der produktbezogenen Stützung und der Exportsubventionen angestrebt. Ausserdem ist die Umwandlung aller zurzeit an der Grenze angewendeten, nicht-tarifären Massnahmen in Zölle vorgesehen (Tarifizierung). Die neu vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen unterstreichen stärker die nicht direkt produktionsbezogenen Aufgaben der multifunktionalen Landwirtschaft und damit deren direkte Abgeltung durch nicht produktbezogene Massnahmen. Die GATT-Verhandlungen laufen in der Tat in diese Richtung. Die Unterstützungsmassnahmen, welche nicht direkt an die Produktion gebunden sind (green box), sollen nämlich im Prinzip der Reduktion nicht unterstellt werden.

Bezüglich der *europäischen Integration* ist zu unterscheiden zwischen EWR und allfälligem EG-Beitritt. Für den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bringt der Gegenvorschlag keine Probleme. Bei einem EG-Beitritt müssen wir die wesentlichen Bestimmungen der gemeinsamen Agrarpolitik übernehmen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ausführungen in Kapitel 5.42 des 3. Integrationsberichtes (BBl *1992* III 1185) sowie auf den ausführlichen Abschnitt 322 «Europäische Integration» im Siebten Landwirtschaftsbericht, wo auch die in diesem Zusammenhang relevanten Fragen behandelt werden. Die Neuformulierung des Landwirtschaftsartikels in der Verfassung entspricht in ihrem Grundkonzept weitgehend den Bestimmungen und Zielen der gemeinsamen EG-Agrarpolitik. Im Fall eines EG-Beitritts werden die Aufgaben der

Landwirtschaft vermehrt unter einer gemeinsamen und nicht nationalen Verantwortung durchgeführt. Dies darf die Schweiz jedoch nicht davon abhalten, das Nötige zu tun, um eine Landwirtschaft zu erhalten, welche ihre vielfältigen Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit zu erfüllen vermag.

5637

Liste der 23 Organisationen als Träger der Eidgenössischen Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft»

- WWF Schweiz, Zürich
- Schweizerischer Bund für Naturschutz (SBN), Basel
- Schweizer Tierschutz (STS), Basel
- Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz (SGU), Zürich
- Schweizerischer Vogelschutz (SVS), Zürich
- Naturfreunde Schweiz (NFS), Bern
- Verband Tierschutz-Organisationen Schweiz (VETO), Zürich
- Rheinaubund, Schaffhausen
- Tierschutzbund, Zürich

- Vereinigung schweizerischer biologischer Landbauorganisationen (VSBLO), Sulgen TG
- Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern (VKMB), Olten
- Konsumenten-Arbeitsgruppe für tier- und umweltfreundliche Nutztierhaltung (KAG), St. Gallen
- Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FIBL), Oberwil BL
- IG für eine biologische Zuger Landwirtschaft, Zug

- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Bern
- Stiftung für Konsumentenschutz (SKS), Bern
- Erklärung von Bern (EvB), Zürich
- Verein M-Frühling, St. Gallen

- Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS), Bern
- Grüne Partei der Schweiz (GPS), Bern
- Landesring der Unabhängigen (LdU Schweiz), Bern
- Evangelische Volkspartei (EVP Schweiz), Zürich
- Grünes Bündnis Schweiz (GBS), Luzern

5637

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 26. Februar 1990[1] eingereichten Volksinitiative «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft»,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1992[2],

beschliesst:

Art. 1

[1] Die Volksinitiative vom 26. Februar 1990 «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft» wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

[2] Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{octies} (neu)

[1] Die Massnahmen und Vorschriften des Bundes gemäss Artikel 31bis sind auf die folgenden Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet:

a. Verantwortungsvolle Nutzung und Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen;
b. Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln;
c. Sicherung einer landwirtschaftlichen Produktion, welche die Unabhängigkeit des Landes gewährleistet;
d. Gewährleistung eines nachhaltigen Beitrages zum wirtschaftlichen und sozialen Leben im ländlichen Raum.

[2] Damit die Landwirtschaft diese Aufgaben erfüllen kann, trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:

a. er gewährleistet im Rahmen seiner Zuständigkeit, dass die landwirtschaftliche Forschung, Beratung und Ausbildung auf die Aufgaben der Landwirtschaft ausgerichtet werden;
b. er sorgt dafür, dass die Aufgaben der Landwirtschaft durch bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe erfüllt werden; Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie im übergeordneten öffentlichen Interesse liegen;
c. er beschränkt die Nutztierhaltung auf Betriebe mit angemessener eigener Futtergrundlage; Ausnahmen sind nur gemäss Buchstabe b zulässig;
d. er fördert eine umweltverträgliche, tiergerechte und auf die Absatzver-

[1] BBl **1990** II 730
[2] BBl **1992** VI 292

hältnisse ausgerichtete Produktion und unterstützt zu diesem Zwecke Selbsthilfemassnahmen;

e. er kann die Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie die Zulassung neuer Technologien in der Pflanzen- und Tierproduktion regeln;

f. er sorgt dafür, dass der einheimischen Landwirtschaft im interntionalen Wettbewerb aus den Produktionsvorschriften kein Nachteil erwächst;

g. er sorgt dafür, dass sich ein angemessenes bäuerliches Einkommen bei einer den natürlichen Produktionsverhältnissen angepassten rationellen Arbeitsweise soweit wie möglich über den Preis der Produkte sowie die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen erzielen lässt;

h. er kann die Produktion von nachwachsenden pflanzlichen Rohstoffen fördern, welche durch eine sinnvolle Nutzung der inländischen Ressourcen, insbesondere das ökologische Gleichgewicht, positiv beeinflussen.

[3] Er kann dafür zweckgebundene und allgemeine Bundesmittel einsetzen.

Art. 2

[1] Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

[2] Die Bundesversammlung schlägt vor, Artikel 31bis Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung wie folgt zu ändern:

Art. 31bis Abs. 3 Bst. b

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 Besiedlung des Landes beiträgt;

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

5637

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 6. Dezember 1991[1] eingereichten Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1992[2],

beschliesst:

Art. 1

[1] Die Volksinitiative «Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft» vom 6. Dezember 1991 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

[2] Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 31bis Abs. 3 Bst. b und Abs. 6 (neu)

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

...

b. zur Erhaltung und Förderung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen, bodenbewirtschaftenden, umwelt- und tierfreundlichen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes, damit
   1. sich in allen Produktionszonen auf zweckmässig produzierenden Betrieben ein angemessenes Einkommen erzielen lässt;
   2. umwelt- und tierfreundliche Produktionsmethoden gefördert, der Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft gewährleistet und die Würde der Kreatur geachtet werden,
   3. die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgt wird,
   4. die Vorsorge für Zeiten mit gestörten Zufuhren und langfristig die Erhaltung der Produktionsbereitschaft sowie die Ertragsfähigkeit der Böden garantiert sind;

...

[6] Zur Erreichung der in Absatz 3 Buchstabe b genannten Ziele trifft der Bund insbesondere folgende Massnahmen:

[1] BBl **1992** I 516
[2] BBl **1992** VI 292

a. Er bindet die Gewährung angemessener Einkommen an die Einhaltung von umwelt-, natur- und tierfreundlichen Produktionsvorschriften und differenziert einkommenswirksame Massnahmen nach den Produktionsbedingungen der bäuerlichen Betriebe;
b. Er lenkt die landwirtschaftliche Produktion vor allem über die Preise von Produkten und Produktionsmitteln und gewährt zum Einkommensausgleich von der Produktionsmenge unabhängige Ausgleichszahlungen;
c. Er richtet Beiträge aus zugunsten angeordneter oder vertraglich festgelegter Leistungen für die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Kulturlandschaft, für besonders umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen und Betriebe, namentlich des biologischen Landbaus, sowie für die Erhaltung der genetischen Vielfalt bei Pflanzen und Tieren. Er bemisst diese Zahlungen so, dass die Erbringung derartiger Leistungen wirtschaftlich lohnend ist. Er fördert die Forschung in diesen Bereichen;
d. Er sorgt für eine ausgeglichene Nährstoffbilanz auf dem bewirtschafteten Boden, insbesondere regelt er den Tierbesatz am jeweiligen Standort entsprechend den Pflanzenbedürfnissen, der Bodenbelastbarkeit und den Anforderungen des Natur- und Gewässerschutzes;
e. Er erhebt Lenkungsabgaben auf Produktionsmitteln, insbesondere Handelsdüngern und Pflanzenbehandlungsmitteln. Er bemisst sie so, dass die Anwendung umweltfreundlicherer Produktionsmethoden wirtschaftlich lohnend wird;
f. Er regelt die Zulassung und Anwendung von Hilfsstoffen und Produktionsverfahren sowie von Technologien in der Tier- und Pflanzenproduktion so, dass insbesondere eine Gefährdung von Mensch, Tier und Umwelt ausgeschlossen und die Unversehrtheit der Tierarten gewährleistet ist;
g. Er erlässt für Nahrungs- und Futtermittel Vorschriften über die Deklaration, wonach insbesondere Produktionsmethoden, Qualitätsmerkmale und Herkunftsland anzugeben sind;
h. Er verpflichtet bei mengenmässiger Beschränkung der Einfuhr soweit möglich die Importeure von Nahrungs- und Futtermitteln zur anteilsmässigen Übernahme gleichartiger inländischer Produkte nach Massgabe des inländischen Produktionsniveaus;
i. Er gleicht mit Abgaben auf gleichartigen importierten Nahrungs- und Futtermitteln die Wettbewerbsnachteile aus, die der inländischen Produktion durch Umwelt-und Tierschutzauflagen erwachsen;
k. Er finanziert die in den Buchstaben a, b und c genannten Massnahmen aus den Einnahmen gemäss Buchstaben e und i und aus allgemeinen Bundesmitteln.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

5637

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft zu den Volksinitiativen «für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft" (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) und «Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft» (Bauern- und Konsumenten-Initi...

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1992
Band Volume Volume	6
Heft Cahier Numero	44
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	92.070
Datum Date Data	03.11.1992
Seite Page Pagina	292-339
Ref. No	10 052 423

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.