

**Botschaft
zur Volksinitiative
"für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische
Bauernhöfe"**

vom 17. Juni 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit unserer Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative zu verwerfen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Juni 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" wurde von der Vereinigung zum Schutze der kleinen und mittleren Bauern (VKMB) lanciert und am 17. Juni 1994 mit 111'306 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie ist nach der Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes und derjenigen der Gruppe "Bauern und Konsumenten" das dritte Volksbegehren mit agrarpolitischem Inhalt, mit welchem sich das Parlament seit 1992 zu befassen hat. Ihre Anliegen stammen aus der Zeit vor der Einleitung der gegenwärtig laufenden Agrarreform. Das Volksbegehren trägt daher weder den seither eingetretenen noch den in naher Zukunft absehbaren Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik Rechnung.

Die agrarpolitische Alternative zur Initiative der VKMB bildet der am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen angenommene neue Verfassungsartikel über die Landwirtschaft (Art. 31^{octies} BV) in Verbindung mit der Totalrevision der Agrargesetzgebung im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002). Damit wird sowohl die Grundlage als auch das Instrumentarium geschaffen für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft, welche den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Initiative nimmt ausdrücklich Bezug auf die frühere Verfassungsbestimmung zur Landwirtschaft in Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV, welche am 9. Juni 1996 aufgehoben und durch den neuen Artikel 31^{octies} BV ersetzt worden ist. Es stellt sich daher bei der Auslegung die Frage, ob der Initiativtext den neu in die Verfassung aufgenommenen Landwirtschaftsartikel wieder aufhebt und beim Zustand vor dem 9. Juni 1996 anknüpft, oder ob er allenfalls als Ergänzung zum neuen Landwirtschaftsartikel zu verstehen ist und demzufolge bei einer Annahme des Volksbegehrens als Artikel 31^{novies} Aufnahme in die Verfassung fände. Bei dieser zweiten Auslegung würden die beiden Vorschriften gleichzeitig und nebeneinander gelten. Wo sie sich widersprechen, würde aufgrund des Grundsatzes der *lex posterior* der Text der Initiative gelten.

Der Bundesrat schlägt vor, den Initiativtext als Ersatz des von Volk und Ständen am 9. Juni 1996 gutgeheissenen Artikel 31^{octies} BV zu interpretieren. Nach seiner Ansicht bedeutet die Initiative eine grundsätzliche Abkehr von der von ihm verfolgten Agrarpolitik, welche sich auf den neuen Landwirt-

schaftsartikel sowie auf die Botschaft zur zweiten Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002) stützt. Eine allfällige gleichzeitige Anwendung von Artikel 31^{octies} BV und des Initiativtextes erscheint ihm deshalb als äusserst problematisch.

Die Initiative hält einem Vergleich mit der laufenden Reform nicht stand. Vielmehr würde sie diese zum Stillstand bringen und das bisher Erreichte in Frage stellen. Andererseits rennt sie teilweise offene Türen ein, denn wesentliche Anliegen sind inzwischen erfüllt: So etwa die verlangte vollständige Umwandlung des Grenzschatzes in Zölle, welche die Schweiz im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT und ihres Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) verwirklicht hat. Mit der Ausrichtung der Direktzahlungen auf bäuerliche Betriebe ist eine weitere Forderung der Initiative längst Gegenstand der Vollzugspraxis. Ebenso ist heute die schon seit 1993 praktizierte Förderung besonders umwelt- und tiergerechter Produktionsmethoden auch auf Verfassungsstufe verankert und schliesslich verlangt der neue Landwirtschaftsartikel einen ökologischen Leistungsnachweis für den Bezug von einkommensergänzenden Direktzahlungen.

In anderen Bereichen würde die Annahme der Initiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" einen klaren Rückschritt bedeuten. Dies gilt vor allem in bezug auf die von ihr angestrebte Verunmöglichung einer freien Strukturentwicklung in der schweizerischen Landwirtschaft. Dieses Ansinnen soll vorab mit einer in expliziten Frankenbeträgen in der Verfassung zu verankernden Ausgestaltung der Direktzahlungen erreicht werden. Nach diesem Vorschlag würde Betrieben mit maximal 17 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche unabhängig von den Entwicklungen auf den Märkten die maximale staatliche Stützung garantiert. Die Initiative will zu diesem Zweck sogar einen Anspruch auf Ausgleich der Teuerung bei den Direktzahlungen in die Verfassung aufnehmen.

Eine Annahme dieses Volksbegehrens hätte nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Landwirtschaft negative Konsequenzen, sondern ebenso für jene des gesamten Wirtschaftsstandortes Schweiz. Die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen müssten mit Verlusten von Marktanteilen und damit Arbeitsplätzen rechnen. Insgesamt wäre eine eigentliche Abkoppelung der schweizerischen Landwirtschaft von der übrigen Wirtschaftsentwicklung im In- und Ausland zu erwarten. Demgegenüber ermöglicht die Agrarre-

form des Bundes die Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Ernährungssektors, der in der Lage ist, seine Marktanteile im In- und Ausland zu halten. Dabei sollen die Bauern von der Öffentlichkeit nicht mit Pauschalbeiträgen, sondern nach Massgabe ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen unterstützt werden.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, die Initiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Formelles

Die eidgenössische Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" ist am 17. Juni 1994 bei der Bundeskanzlei eingereicht worden. Die Initiative ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gekleidet.

111 Wortlaut

Eidgenössische Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe"

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31octies (neu)

¹Der Schutzbereich der Gesetzgebung zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes gemäss Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b ist auf bäuerliche Betriebe mit selbständigen Bäuerinnen und Bauern beschränkt. Diese respektieren bei ihrer Tätigkeit die natürlichen Kreisläufe und die gegenseitige Abhängigkeit von Mensch, Tier und Umwelt und produzieren dementsprechend naturnah und tierfreundlich.

²Bäuerliche Betriebe, welche diese Bedingungen erfüllen, haben zur Abgeltung ihrer ökologischen, tierschützerischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen Anspruch auf Direktzahlungen, soweit diese zur Erhaltung und Existenz der Betriebe und zur Erreichung angemessener Einkommen erforderlich sind.

³Als handelspolitische Schutzmassnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für daraus hergestellte Waren sind ausschliesslich Direktzahlungen an bäuerliche Betriebe sowie Zölle ohne jegliche zusätzlichen Abgaben (Ausgleichsabgaben, Zollzuschläge, Tarazuschläge, Preiszuschläge, Abschöpfungen) zulässig. Die Zölle auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen und auf daraus hergestellten Waren werden mit referendumpflichtigem Bundesbeschluss festgelegt; andernfalls gelten höchstens die Zollansätze vom 1. Januar 1993.

⁴Als Anforderungen an Betriebe gemäss Absatz 1 gelten, sofern die Gesetzgebung nicht etwas Gleichwertiges vorschreibt, die Bestimmungen der anerkannten Organisationen des biologischen Landbaus oder von anerkannten Organisationen für andere ökologisch

vergleichbare Landbaumethoden sowie die Bestimmungen über besonders tierfreundliche Produktionsformen, wie insbesondere die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren.

⁵Die Direktzahlungen an Betriebe nach Absatz 2 betragen mindestens 3000 Franken pro Hektare, maximal jedoch 50 000 Franken pro Betrieb. Die Höchstgrenze kann nicht durch Betriebsteilung umgangen werden. Im Zweifelsfall ist der Zustand am 1. Januar 1993 massgebend. Auf dem Weg der Gesetzgebung können für Berggebiete höhere Direktzahlungen oder Beiträge an die Alpwirtschaft beschlossen werden. Der Bundesrat setzt die Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Bezüger von Direktzahlungen fest.

⁶Soweit die Gesetzgebung keine Regel für die periodische Anpassung dieser Beiträge an die Entwicklung des Geldwertes enthält, sind die Direktzahlungen jährlich entsprechend der Entwicklung des Landesindex der Lebenshaltungskosten seit dem 1. Januar 1993 anzupassen.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel. Die 13 Urheber sind berechtigt, die Initiative vorbehaltlos mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

112 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 12. Januar 1995 fest, dass die eidgenössische Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" mit 111'306 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist¹.

¹ BBl 1995 I 389

Gemäss Artikel 74 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte² in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes³ hat die Bundesversammlung innert vier Jahren seit der Einreichung den Beschluss über die Initiative zu fassen. Sind im Rahmen einer Verfassungsmaterie jedoch mehrere Volksinitiativen eingereicht worden, ist vorweg die zuerst eingereichte Initiative zu behandeln und der Volksabstimmung zu unterbreiten (Art. 28 Abs. 1 GVG). Anschliessend sind die folgenden Volksinitiativen zu behandeln, und zwar je innert eines Jahres nach der Abstimmung über die vorhergehende Volksinitiative (Art. 28 Abs. 2 GVG).

Die vorliegende Volksinitiative steht in engem Zusammenhang mit zwei anderen bereits behandelten Volksinitiativen, welche ebenfalls die zukünftige Landwirtschaftspolitik zum Gegenstand hatten. Es sind dies einerseits die Initiative "für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft" des Schweizerischen Bauernverbandes sowie andererseits die Initiative "Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft" (BuK-Initiative).

Die zwei vorangegangenen Volksinitiativen bildeten Gegenstand einer gemeinsamen Botschaft des Bundesrates⁴. In der Volksabstimmung vom 12. März 1995 kam der von der Bundesversammlung erarbeitete und am 7. Oktober 1994 verabschiedete Gegenvorschlag zur ersten Initiative zur Abstimmung. Die Schaffung eines neuen Artikels 31^{octies} BV wurde sowohl vom Volk als auch von den Ständen abgelehnt. Zur zweiten Initiative "Bauern- und Konsumenten" erarbeitete die Bundesversammlung ebenfalls einen Gegenvorschlag, der am 21. Dezember 1995 verabschiedet wurde. In der Folge wurde die Volksinitiative zurückgezogen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 ist der Gegenvorschlag von Volk und Ständen angenommen worden. Damit ist der neue Artikel 31^{octies} BV in Kraft getreten. Gleichzeitig ist der bisher geltende Agrarartikel der Bundesverfassung, Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV, aufgehoben worden.

-
- 2 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1)
- 3 Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SR 171.11)
- 4 Botschaft vom 19. August 1992 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); BBl 1992 VI 292

Das Verhältnis des neuen Landwirtschaftsartikels 31^{octies} BV zum Text der Initiative der VKMB ist Gegenstand der Erläuterungen unter Ziffer 13.

Gemäss Artikel 28 Absatz 2 GVG wird die Bundesversammlung die vorliegende Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" innert eines Jahres nach der Abstimmung vom 9. Juni 1996, also bis spätestens am 9. Juni 1997, behandeln müssen.

12 Gültigkeit

Für die Gültigkeit einer Volksinitiative bedarf es einerseits der Einheit der Form (Art. 121 Abs. 3 BV; vgl. Ziff. 121.1), anderseits der Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 4 BV; vgl. Ziff. 121.2). Ist eine der beiden Voraussetzungen nicht erfüllt, wird die Volksinitiative von der Bundesversammlung als ungültig erklärt (Art. 75 Abs. 1 BPR).

121 Einheit der Form und der Materie

121.1 Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Volksinitiative entweder ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder ausschliesslich in der Form der ausgearbeiteten Entwurfes gestellt ist. Mischformen sind nicht möglich (vgl. Art. 75 Abs. 3 BPR).

Die vorliegende Volksinitiative ist ausschliesslich in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes vorgeschlagen (Entwurf zu einem Artikel 31^{octies} BV). Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

121.2 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie gewährleistet, dass eine unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten erfolgen kann. Infolgedessen dürfen nicht mehrere, verschiedene Materien zu einer Abstimmungsvorlage verbunden

werden. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein Sachzusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR).

Die Volksinitiative schlägt einen neuen Artikel 31^{octies} der Bundesverfassung vor. Der Artikel ist in sechs Absätze gegliedert.

Absatz 1 beschränkt den Schutzbereich von Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV⁵ auf bäuerliche Betriebe, die von selbständigen Bäuerinnen und Bauern, welche naturnah und tierfreundlich produzieren, geführt werden. Absatz 2 stellt die verfassungsrechtliche Grundlage dar, Betrieben, welche die Voraussetzungen von Absatz 1 erfüllen, Direktzahlungen auszurichten. Absatz 3 legt fest, dass für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren als handelspolitische Schutzmassnahmen ausschliesslich Direktzahlungen und Zölle zulässig sind. Die Zölle müssen mit referendumsfähigem Bundesbeschluss festgelegt werden. Absatz 4 präzisiert die Anforderungen an die Betriebe im Sinne von Absatz 1. Absatz 5 legt Mindest- und Höchstgrenzen für die Direktzahlungen fest und gibt dem Bundesrat den Auftrag zur Festsetzung einer Einkommens- und Vermögensgrenze. Für Berggebiete kann die Gesetzgebung höhere und/oder zusätzliche Leistungen vorsehen. Absatz 6 schliesslich sieht die Indexierung der Direktzahlungen vor.

Die Volksinitiative ist sachlich auf die Landwirtschaftspolitik begrenzt. Die sechs Absätze des vorgeschlagenen Verfassungsartikels dienen je der Verdeutlichung der Beschränkung des Schutzes und der Unterstützung der Landwirtschaft. Ein innerer Sachzusammenhang der Volksinitiative ist damit als gegeben zu erachten. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

122 Durchführbarkeit

Die mit der Volksinitiative geforderte Beschränkung der gesetzlichen Schutz- und Unterstützungsmassnahmen wäre grundsätzlich durchführbar. Es wären die Kriterien zur Definition der massgebenden Begriffe und anschliessend die notwendigen Abgrenzungen vorzunehmen. Allfällige Definitions- oder Abgrenzungsschwierigkeiten führten nicht zur Undurchführbarkeit.

⁵ Zur Konsequenz des Verweises auf eine aufgehobene Verfassungsbestimmung vgl. die Erläuterungen in Ziff. 13.

* In Absatz 3 werden als ausschliesslich zulässige handelspolitische Schutzmassnahme einerseits Direktzahlungen an bäuerliche Betriebe, andererseits der Grenzschutz für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren, die im Rahmen des Schutzbereiches im Sinne von Absatz 1 produziert worden sind⁶, angeführt. Die Ausrichtung von Direktzahlungen würde grundsätzlich zu keinen Schwierigkeiten bezüglich der Durchführbarkeit führen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie die Schutzwirkung der Zölle in der Praxis auf bestimmte Erzeugnisse und Waren beschränkt werden kann.

Ausländische Erzeugnisse und Waren, welche die Kriterien von Absatz 1 erfüllen⁷, müssten mit Zöllen belastet werden, um das einheimische Angebot zu schützen. Die übrigen Importprodukte könnten hingegen ohne Zollbelastung eingeführt werden, da ein Grenzschutz für die entsprechenden inländischen Erzeugnisse nicht bestünde. In der Praxis ergäben sich für die *zielkonforme Umsetzung* aber zweifelsohne grösste Schwierigkeiten:

- Eine umfassende Deklaration für ausländische Erzeugnisse und Waren bezüglich der Art des Betriebes (bäuerlich oder nicht), der auf dem Betrieb tätigen Personen (selbständige Bäuerinnen und Bauern oder nicht) sowie der Art der Produktion (naturnah und tierfreundlich oder nicht) könnte die Schweiz weder von ihren Handelspartnern verlangen noch könnte sie die entsprechenden Kontrollen durchführen.
- Das angestrebte Ziel, den im Sinne von Absatz 1 produzierten Waren und Erzeugnissen einen höheren Grenzschutz zu gewähren, könnte kaum erreicht werden, da zwischen diesen und den konventionellen Produkten, welche ohne Zollschutz deutlich billiger angeboten würden, enge Substitutionsbeziehungen bestehen.

Der Umstand, dass die konkrete Umsetzung der im Initiativtext vorgeschlagenen Massnahmen an klare Grenzen stösst und teilweise nicht mit den Zielsetzungen der Initiative harmoniert, bedeutet allerdings nicht, dass diese als undurchführbar betrachtet werden muss.

⁶ Aufgrund des Wortlautes von Absatz 3 drängt sich diese Interpretation nicht zwingend auf. Sie ergibt sich indessen aus den Angaben des Initiativkomitees vom 8. März 1996.

⁷ Naturnah und tierfreundlich erzeugte Waren, die von selbständigen Bäuerinnen und Bauern auf bäuerlichen Betrieben produziert wurden.

Die Vorgabe von Mindest- und Höchstgrenzen für die Direktzahlungen sowie deren Indexierung und allfällige Orientierung an der Situation vom 1. Januar 1993 bietet für die praktische Durchführung keine Probleme. Die Festlegung der Zölle mittels referendumpflichtigem Bundesbeschluss sowie die allfällige Festlegung der Zölle des 1. Januar 1993 sind ebenfalls durchführbar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative als durchführbar erachtet werden kann.

13 **Verhältnis der Initiative zum neuen Landwirtschaftsartikel 31^{octies} BV**

Absatz 1 schränkt den Schutzbereich der Gesetzgebung ein, die sich auf Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV stützt. Diese Verfassungsbestimmung ist mit der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 aufgehoben worden. Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV lautete:

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

...

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

...

Gleichzeitig mit der Aufhebung dieser Vorschrift ist ein neuer Verfassungsartikel 31^{octies} über die Landwirtschaft in Kraft getreten. Dieser heute geltende Artikel 31^{octies} BV hat folgenden Wortlaut:

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

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

²Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend von der Handels- und Gewerbefreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe.

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

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

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

Im Gegensatz dazu verweist die Initiative der VKMB in ihrem Absatz 1 auf Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV, das heisst auf eine Vorschrift, die nicht mehr existiert. Sie ist durch den neuen Artikel 31^{octies} BV ersetzt worden. Dementsprechend stellt sich die Frage, wie die vorliegende Volksinitiative zu verstehen ist, respektive, worauf sie sich letztlich bezieht und in welchem Verhältnis sie zum neuen Artikel 31^{bis} BV steht. Hiezu bestehen zwei Möglichkeiten:

a. Die Volksinitiative kann wörtlich und in ihrem zeitlichen Umfeld verstanden werden (Variante 1)

Absatz 1 schränkt gemäss dieser Interpretation den Schutzbereich der Gesetzgebung gemäss Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV ein. Obwohl diese Vorschrift aufgehoben worden ist, lässt sich ihr Inhalt ohne weiteres wieder erschliessen. Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV würde demnach wieder eingeführt. Gleichzeitig würde der heute geltende Artikel 31^{octies} BV nach einer Annahme des mit der vorliegenden Initiative vorgeschlagenen Verfassungsartikels wieder aufgehoben (vgl. dazu Art. 2 des Entwurfs zum Bundesbeschluss). Im Resultat würde an die verfassungsrechtliche Situation angeknüpft, wie sie bis zum 8. Juni 1996 bestanden hat.

b. Die Initiative kann in ihrem Bezug zum geltenden Verfassungsrecht als Ergänzung verstanden werden (Variante 2)

Die Initiative verweist gemäss dieser Interpretation allgemein auf die Gesetzgebung zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes, unabhängig von der

Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaft. Der Verweis auf die Gesetzgebung gemäss Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV wäre demnach zu interpretieren als ein Verweis auf die zur Zeit der Volksabstimmung geltende Grundlage, somit auf den aktuellen Artikel 31^{octies} BV. Nach ihrer Konzeption stellt die Initiative eine Verdeutlichung (Einschränkung) einer bestehenden Verfassungsgrundlage dar. Die bisherige Verfassungsgrundlage vom 9. Juni 1996 könnte somit im Falle der Annahme der vorliegenden Initiative weiterbestehen. Der Verweis auf "Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b" würde demnach auf "Artikel 31^{octies}"⁸ bezogen, und der mit der vorliegenden Initiative vorgeschlagene Artikel 31^{octies} wäre als zusätzlicher Artikel (Artikel 31^{novies} BV) zu verstehen⁹. Soweit die beiden Verfassungsbestimmungen sich widersprächen, wäre der jüngere Artikel 31^{novies} BV massgebend¹⁰.

Abwägung der Varianten

Für eine Auslegung der Initiative im Sinne der Variante 1 spricht, dass sie sich im Zeitpunkt ihrer Einreichung zwingend auf den Wortlaut und auch den Sinn des damals noch geltenden Artikels 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV bezogen hat¹¹. Mit dem ausdrücklichen Verweis auf die Gesetzgebung "... zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes ..." ist exakt die erwähnte Verfassungsvorschrift und keine andere angesprochen. Eine andere Auslegung könnte somit am wahren Sinn der Initiative vorbeiziehen. Hinzu kommt, dass der geltende Verfassungsartikel 31^{octies} die "Erhaltung eines gesunden Bauernstandes"¹² als

8 Da der Wortlaut einer Initiative nicht geändert werden kann, würde der Verweis auf Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b in der Verfassung mit einer Fussnote versehen, die darauf hinweist, dass die besagte Vorschrift am 9. Juni 1996 aufgehoben und durch den Artikel 31^{octies} ersetzt worden ist.

9 Der Wortlaut einer Initiative kann nicht geändert werden. Indessen wären, da es sich gemäss dieser Auslegung um eine Ergänzung der Bundesverfassung handelt, die in der Zwischenzeit neu geschaffenen Vorschriften zu berücksichtigen und der Artikel der vorliegenden Initiative sachgerecht in die Bundesverfassung einzuflügen. Demnach würde ein neuer Artikel 31^{novies} BV geschaffen.

10 Hier greift der Grundsatz "*Lex posterior derogat legi priori*": Das spätere/jüngere Recht hebt das frühere/ältere Recht auf.

11 Vgl. den Wortlaut in Absatz 1: "... Erhaltung eines gesunden Bauernstandes gemäss Artikel ...".

12 Unter dem Begriff "Bauernstand" ist die "im landwirtschaftlichen Bereich lebende Bevölkerung" zu verstehen. Demgegenüber ist der Begriff "Landwirtschaft" umfassender und als Wirtschaftszweig zu verstehen, zu welchem Boden, Kapital und Arbeit (Arbeitskräfte) gehören; vgl. hiez u Vögeli Eduard, Zielsetzungen der Agrargesetzgebung nach der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 1975, S. 75.

≠ verfassungsmässiges Ziel nicht mehr (ausdrücklich) kennt. Es werden stattdessen die Aufgaben der Landwirtschaft aufgezählt und die Förderung von bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben vorgesehen¹³.

Für eine Auslegung im Sinne der Variante 2 spricht, dass die Initiative von ihrem Wortlaut her offensichtlich als Ergänzung zu verstehen ist. Einerseits soll die "Bundesverfassung ... ergänzt" werden, anderseits soll der Gesetzgebung, die sich auf eine als bereits vorhanden vorausgesetzte Verfassungsbestimmung stützt, materielle Schranken auferlegt werden.

Dieser Auslegung muss indessen - im Sinne der Variante 1 - entgegengehalten werden, dass die Initiative im Zeitpunkt ihres Einreichens zwar als Zusatz respektive Ergänzung zu verstehen war, dass sie aber heute und von ihrer Stossrichtung her als eigentliche Alternative zum neuen Artikel 31^{octies} BV angesehen werden müsste. Anlässlich der Erarbeitung des Gegenvorschlages zur BuK-Initiative im Parlament war die vorliegende Initiative bereits eingereicht und deren Wortlaut bekannt. Es wurde demnach von den eidgenössischen Räten in Kenntnis der vorliegenden Initiative und unter Berücksichtigung ihrer Argumente der Gegenvorschlag erarbeitet, der heute in Kraft steht. Dieser wurde als eigenständiger und abgeschlossener Artikel konzipiert, dessen Präzisierung auf der Gesetzesstufe erfolgen muss. Einerseits nimmt der heute geltende Verfassungsartikel 31^{octies} die vorliegende Initiative im Prinzip zumindest teilweise vorweg, anderseits muss die vorliegende Initiative zwar nicht formell, jedoch in materieller Hinsicht, als Alternativkonzept zur heute geltenden Verfassungsgrundlage verstanden werden.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte und dem Wortlaut ist eine Interpretation des Verhältnisses der Initiative zur geltenden Verfassung nicht einfach. Im Vordergrund dürfte für die vorliegende Initiative die materielle Beschränkung der bestehenden Gesetzgebung über die aktuelle, gegenwärtige Agrarpolitik stehen; sie setzt hiezu gewisse materielle Vorgaben und Grenzen. Die vorliegende Initiative könnte auch als Ergänzung zum heute bestehenden Artikel 31^{octies} BV verstanden werden (neuer Art. 31^{novies} BV). Für das Verhältnis der beiden Verfassungsartikel würde dies grundsätzlich bedeuten, dass - soweit die beiden Artikel miteinander unvereinbar sind oder sich widersprechen - die jüngere Vorschrift (Art. 31^{novies}, Wortlaut der vorliegenden Initiative) der älteren (Art. 31^{octies}, geltende Verfassungsgrundlage) vorgehe.

13

Vgl. den Wortlaut der Absätze 1 und 2 des geltenden Artikels 31^{octies} BV.

Vorliegend ist jedoch nur das verfassungsrechtliche Verhältnis der beiden Vorschriften angesprochen. Von ihrem materiellen Gehalt und der Stossrichtung für die zukünftige Agrarpolitik des Bundes hier stehen sich Initiative und geltende Verfassungsgrundlage diametral gegenüber. Das Konzept für die zukünftige Landwirtschaft, welchem Volk und Stände am 9. Juni 1996 zugestimmt haben, wird damit zu einem wesentlichen Teil wieder aufgehoben.

Mit Schreiben an das Bundesamt für Landwirtschaft vom 28. Mai 1996 hat die VKMB vorgeschlagen, die Numerierung und den Wortlaut des Artikels folgendermassen anzupassen:

"Art. 3 novies

Der Schutzbereich der Gesetzgebung zur ~~Erhaltung eines gesunden Bauernstandes~~ gemäss Artikel 3 octies ist auf bäuerliche Betriebe ..."

Zur Begründung wird angeführt, die Anpassung sei rein formal und ändere an Inhalt und Wirkung des Textes nichts. Das Verhältnis der Initiative sei zum alten wie zum neuen Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung das gleiche. Die Initiative konkretisiere den ab dem 9. Juni 1996 geltenden Agrarartikel, und nach einer Annahme der Initiative bliebe Artikel 31 octies der Bundesverfassung in Kraft. Die vorgeschlagene Streichung des Begriffes "zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes" beruhe auf dem aufgehobenen Verfassungsartikel. Sie sei materiell ohne Folgen, da die Initiative sich auf den Schutzbereich der Gesetzgebung beziehe und demnach die Massnahmen zur Erhaltung einer bäuerlichen Struktur umfasse.

Die VKMB hat mit diesem Schreiben ausdrücklich mitgeteilt, wie sie die Initiative in ihrem Verhältnis zur Verfassung interpretiert. Gleichzeitig wünscht sie eine Änderung des Initiativtextes gemäss dieser Auslegung. Diese Meinungsäusserung kann jedoch für die Auslegung des mit der Initiative vorgeschlagenen Verfassungsartikels nicht massgebend sein. Das Ziel jeder Auslegung ist es, den wahren Sinn einer Norm zu ermitteln. Dabei bildet der Wortlaut den Ausgangspunkt der Auslegung. Ferner ist der Text nach grammatikalischen, systematischen und entstehungsgeschichtlichen Gesichtspunkten auszulegen. Die Interpretation durch die VKMB bildet dabei zwar auch ein Element für die Auslegung, doch besteht kein Auslegungsmonopol der Initianten. Wenn schon müsste wohl ohnehin nicht auf die Auslegung des Komitees, sondern auf die Auslegung derjenigen Personen abgestellt werden, die die Initiative unterzeichnet haben. Dieser hypothetische Wille kann indessen nur durch objektive Auslegung ermittelt werden.

Der Text einer Initiative kann nicht geändert werden. Einer Änderung des Wortlauts steht Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) entgegen, der die Bundesversammlung beauftragt, innert vier Jahren nach der Einreichung einer ausformulierten Initiative "darüber Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative, so wie sie lautet, zustimmt oder nicht". Eine ausformulierte Initiative ist verbindlich und unabänderbar¹⁴. Enthält der Wortlaut demnach einen Verweis auf eine aufgehobene Verfassungsvorschrift, ist er mit diesem Verweis zu übernehmen¹⁵. Das fundamentale politische Recht zur Einreichung einer Volksinitiative würde mit der Möglichkeit der Abänderung des Wortlauts einer Initiative seines Gehaltes beraubt. Gerade aufgrund der Tatsache, dass eine Volksinitiative auch unbequeme und unbeliebte Themen aufgreifen kann, muss sie unantastbar sein und in ihrem ursprünglichen Wortlaut der Abstimmung unterbreitet werden. Die Unterzeichnenden einer Initiative unterstützen zudem einen genau bestimmten Wortlaut, und es darf nicht davon ausgegangen werden, dass ein etwas anderer, angepasster Text keine Konsequenzen für die Unterzeichnung gehabt hätte.

Auslegung des Bundesrates: Aufhebung von Artikel 31^{octies} BV

Weil die beiden Konzepte materiell nicht kompatibel sind, spricht sich der Bundesrat für die erste Variante aus. Er hat aus diesem Grund einen Artikel 2 in den Entwurf zum Bundesbeschluss aufgenommen, wonach der am 9. Juni 1996 angenommene Artikel 31^{octies} wieder aufgehoben wird. Im Interesse der Klarheit und in Übereinstimmung mit dem Initiativtext wird zugleich vorgesehen, dass der am gleichen Tag aufgehobene Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b formell wieder in Kraft gesetzt wird. Damit wird klar aufgezeigt, dass sich die von der Initiative angestrebte Agrarpolitik markant von jener des Bundesrates unterscheidet. Letztere wurde in der Abstimmung vom 9. Juni 1996 auf der Verfassungsstufe verankert. Sie soll nun auf der Gesetzesstufe gemäss den Vorschlägen der Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) umgesetzt werden.

14 Soweit die Numerierung (Art. "31^{octies}" oder "31^{novies}" BV) betroffen ist, bieten sich keine Schwierigkeiten; je nach Auslegung wird der vorgeschlagene Artikel an seinem richtigen Platz in der Verfassung eingefügt und entsprechend numeriert.

15 Vgl. so auch veraltete oder nicht mehr vollständige Verweisungen in Art. 32, Abs.1 in fine und Art. 71 BV.

21 **Analyse des Initiativtextes**

211 **Konzept und Zielsetzungen**

Die mit der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen setzen auf vier verschiedenen Zielebenen an:

1. Ebene: Strukturpolitik

Die Initiative legt die künftige Agrarstruktur indirekt fest, indem nur Betriebe bis zu einer Grösse von rund 17 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche in den vollen Genuss der Stützungsmassnahmen gelangen sollen. Grössere Betriebe müssen mit einer proportional geringeren Stützung je Flächeneinheit auskommen. Von jeglichen Stützungsmassnahmen ausgeschlossen bleiben nicht selbständig tätige Landwirte sowie solche, deren Betriebe als "nicht bäuerlich" gelten.

2. Ebene: Umwelt- und Tierschutz

Die schweizerische Landwirtschaft soll - im Vergleich zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative - naturnäher und tierfreundlicher werden. Zu diesem Zweck sollen neben den Bewirtschaftern "nicht-bäuerlicher" Betriebe auch diejenigen Bauern und Bäuerinnen von staatlichen Schutz- und Fördermassnahmen ausgeschlossen bleiben, deren Betriebe nicht Umwelt- und Tierschutzstandards genügen, die über die heutigen gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

3. Ebene: Umbau der Agrarstützung

Die Möglichkeiten zur direkten Stützung der Landwirtschaft, beziehungsweise der Betriebe, welche den erwähnten Anforderungen genügen, sollen auf zwei Instrumente beschränkt werden: Den Grenzschutz mittels Zöllen und die Direktzahlungen. Alle übrigen direkten Eingriffe, wie Preis- und Absatzgarantien oder Exportsubventionen, sind nicht mehr erlaubt. Massnahmen zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen, bodenrechtliche Beschrän-

kungen sowie angebotssteuernde Massnahmen, wie etwa die Milchkontingentierung, sind hingegen weiterhin möglich.

4. Ebene: Einkommenspolitik

Landwirte, deren Betriebe allen Kriterien in bezug auf die Struktur sowie auf den Umwelt- und Tierschutz genügen, sollen einen in der Verfassung zahlenmässig verankerten Anspruch auf eine von der Grösse des Betriebes abhängigen Mindestsumme an Direktzahlungen erhalten. Auf den Direktzahlungen soll jährlich der volle Teuerungsausgleich gewährt werden. Der Anspruch hätte somit Ende Januar 1996 theoretisch mindestens 3120 Franken pro Hektare landwirtschaftliche Nutzfläche, maximal jedoch 52'000 Franken pro Betrieb betragen. Für das Berggebiet kann nach oben abgewichen werden.

Die Autoren wollen den Initiativtext zwar als Präzisierung und weitergehende Interpretation der anerkannten und im neuen Landwirtschaftsartikel aufgenommenen Ziele der Agrarpolitik verstanden wissen. In Tat und Wahrheit soll damit aber eine grundlegend andere Politik verwirklicht werden, insbesondere in bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität unserer Landwirtschaft. Die Initiative bedeutet in erster Linie eine Abkehr vom Konsens, auf welchen sich die Willensäusserung von Volk und Ständen zum neuen Landwirtschaftsartikel stützte und der von Bundesrat, Parlament und Volk in verschiedenen Reformetappen laufend umgesetzt wird (vgl. Ziff. 222).

212 Interpretation des Initiativtextes

Der Interpretationsbedarf variiert zwischen den einzelnen Elementen des Initiativtextes erheblich. Zum einen sind Aussagen enthalten, wie etwa jene über die Beschränkung des Schutzbereichs, die verschieden ausgelegt werden können. Zum andern werden abschliessende und operable Ausführungsbestimmungen auf der Verfassungsstufe verankert, die keinen Interpretationsspielraum offen lassen. Ein Beispiel hierzu ist die absolut vorgegebene Mindesthöhe der Direktzahlungen in Absatz 5.

Nachfolgend werden die sechs Absätze der Initiative ausgelegt und im Kommentar auf die Unterschiede zum neuen Landwirtschaftsartikel, welcher von Volk und Ständen am 9. Juni 1996 gutgeheissen wurde, hingewiesen. Wo aufgrund

des Initiativtextes keine eindeutige Interpretation möglich ist, wird auf die Aussagen der Initianten abgestellt¹⁶.

212.1 Absatz 1

Beschränkung des Agrarschutzes

Der erste Absatz legt im Grundsatz fest, dass die Schutzwirkung der auf dem aktuellen Landwirtschaftsartikel abgestützten Gesetzgebung beschränkt werden soll. In den Genuss dieses Schutzes kommen ausschliesslich *bäuerliche* Betriebe, die von Bäuerinnen und Bauern geführt werden, welche die beiden folgenden Anforderungen erfüllen:

1. Sie sind *selbständig*.
2. Sie produzieren *naturnah* und *tierfreundlich*.

Artikel 31^{octies} Absatz 2 BV sieht ebenfalls die Förderung der bäuerlichen Betriebe durch den Bund vor. Zusätzlich wird jedoch verlangt, dass diese *bodenbewirtschaftend* sind. Hingegen definiert der neue Landwirtschaftsartikel nicht explizit den Schutzbereich agrarpolitischer Massnahmen.

Welche Massnahmen werden in ihrer Schutzwirkung beschränkt ?

In bezug auf die im ersten Absatz angesprochene Gesetzgebung stellt sich die Frage, wie diese abgegrenzt werden kann. Zwei Interpretationen stehen im Vordergrund:

1. Die Beschränkung gilt nur für die Schutzwirkung von Gesetzen, welche sich explizit auf den aktuellen Verfassungsartikel über die Landwirtschaft stützen. Nicht auf den Landwirtschaftsartikel abgestützte Gesetze mit agrarpolitischem Charakter würden demnach für alle Landwirtschaftsbetriebe gelten, das heisst auch für "nicht-bäuerliche" sowie solche, die von unselbständigen oder nicht besonders umwelt- und tierfreundlich produzierenden Bäuerinnen und Bauern geführt werden. Derartige Erlasse, welche agrarpolitische Schutzwirkung entfalten, sind insbesondere das Zolltarifgesetz¹⁷

¹⁶ Schreiben des Initiativkomitees vom 8. März 1996 an das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).

¹⁷ Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZTG; SR 632.10).

(gestützt auf Art. 28 und 29 BV), die Regelungen betreffend das Brotgetreide¹⁸ (gestützt auf Art. 23^{bis} BV) und teilweise diejenigen für Obst und Kartoffeln¹⁹ (gestützt auf Art. 32^{bis} BV). Die Verfassungsgrundlagen der beiden letztgenannten Gesetze werden zur Zeit überprüft.

2. Die Beschränkung gilt für alle Gesetze, welche eine Schutzwirkung entfalten, die der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes im Sinne der Verfassungsbestimmung dient. Diese Interpretation folgt nicht der üblichen Systematik der Rechtssetzung. Der Schutzbereich der Gesetzgebung würde neben den auf Artikel 31^{octies} abgestützten Massnahmen unter anderem auch die Zolltarifgesetzgebung, das Getreidegesetz und Teile des Alkoholgesetzes umfassen. Auch deren Schutzwirkung wäre auf bäuerliche Betriebe zu beschränken, deren Bewirtschafter die erwähnten Kriterien erfüllen. Grundsätzlich würde nach dieser Interpretation gelten, dass von jeglichen Gesetzeserlassen ausgehende Schutzwirkungen für die Landwirtschaft auf diese Zielbetriebe beschränkt bleiben.

Diese zweite Interpretation entspricht der Absicht der Initianten. Schon bei der ersten Kleinbauerninitiative wurde der "Schutzbereich" in diesem Sinne ausgelegt²⁰.

Im übrigen verlangt die Initiative nur die Begrenzung der Schutzwirkung. Allfällige Einschränkungen, die sich aufgrund der Gesetzgebung für die Landwirtschaft ergeben, betreffen hingegen - unabhängig von der Interpretation - sämtliche Landwirtschaftsbetriebe. Solche Einschränkungen enthalten zum Beispiel die Umweltschutz- und die Gewässerschutzgesetzgebung, die Erlasse zum Natur- und Heimatschutz sowie die Raumplanung.

Realisierbarkeit der Schutzbeschränkung

In bezug auf die Realisierbarkeit der Beschränkung der Massnahmen auf bäuerliche Betriebe mit selbständigen, besonders umwelt- und tiergerecht produzierenden Bäuerinnen und Bauern (Zielbetriebe) gelten ebenfalls die für die erste Kleinbauerninitiative angestellten Überlegungen. Vorab betroffen sind

18 Namentlich das Bundesgesetz vom 20. März 1959 über die Brotgetreideversorgung des Landes (Getreidegesetz; SR 916.111.0).

19 Namentlich das Bundesgesetz vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz; SR 680).

20 Botschaft über die Volksinitiative "für ein naturnahes Bauern - gegen Tierfabriken (Kleinbauerninitiative)", BBl 1988 I 627.

die Zölle und die Direktzahlungen, welche gemäss Absatz 3 des Initiativtextes als einzige "handelspolitische Schutzmassnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren" zugelassen sind. Gerade die Schutzwirkung der Zölle kann jedoch in der Praxis nicht mit vertretbarem administrativen Aufwand auf die Zielbetriebe beschränkt werden. Allein schon wegen den Umgehungsmöglichkeiten stösst die Umsetzung dieser Vorgabe an klare Grenzen. Je nach angewendetem Instrumentarium könnten sich daraus auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem GATT/WTO-Vertrag und anderen internationalen Verpflichtungen ergeben.

Die Beschränkung der Direktzahlungen auf bäuerliche Betriebe, welche selbständig sowie umwelt- und tiergerecht bewirtschaftet werden, könnte demgegenüber wohl ohne unüberwindbare Schwierigkeiten umgesetzt werden. Auch im Falle der Schutzwirkung von Massnahmen des Boden- und Pachtrechts oder des Raumplanungsrechts scheint eine Begrenzung auf die Zielbetriebe möglich.

Bäuerliche Betriebe

Um vom Schutzbereich der Gesetzgebung erfasst zu werden, muss ein Betrieb gemäss Absatz 1 des Initiativtextes dem Kriterium *bäuerlich* entsprechen. Diese Betriebsform ist nicht neu, sondern entspricht schon bisher dem traditionellen Leitbild der Schweizer Landwirtschaft und ist auch im neuen Verfassungsartikel über die Landwirtschaft enthalten.

Der sechste Landwirtschaftsbericht²¹ umschreibt den bäuerlichen Familienbetrieb näher. Prägende Elemente sind etwa:

- die Bodenbewirtschaftung,
- das Überwiegen der familieneigenen Arbeitskräfte,
- die Verbindung von Eigentum oder Besitz (Pacht) mit der Bewirtschaftung,
- die Einheit von Arbeitsplatz und Heimstätte.

Diese Charakterisierung dürfte auch den Vorstellungen der Initianten entsprechen. Für die Durchführung der agrarpolitischen Massnahmen eignet sich jedoch eine positive Definition weniger als die Abgrenzung gegenüber nicht-bäuerlichen Betrieben. Als "nicht-bäuerlich" werden aufgrund der gegenwärtigen Praxis im

21 Sechster Landwirtschaftsbericht, Seite 259, BBl 1984 III 469

Vollzug agrarpolitischer Massnahmen vorab folgende Betriebsformen verstanden:

- Betriebe ohne genügende eigene Futterbasis,
- Betriebe mit einem sehr hohen Arbeitskräftebesatz²²,
- Verwalterbetriebe²³,
- Hobbybetriebe.

Es liegt auf der Hand, dass unter den Bedingungen der Initiative zum Ausschluss der Betriebe, welche das Kriterium der Bäuerlichkeit nicht erfüllen, entsprechende Unter- und Obergrenzen zur Anwendung kommen müssen.

Selbständige Bäuerinnen und Bauern

Um von der Schutzwirkung der Gesetzgebung profitieren zu können, müssen die bäuerlichen Betriebe von selbständigen Bäuerinnen und Bauern bewirtschaftet werden. Bei der Bewirtschaftung durch selbständige Personen handelt es sich - wie aus den vorangegangenen Darlegungen hervorgeht - um ein Teilkriterium für die "Bäuerlichkeit" eines Betriebes. Die Selbständigkeit impliziert, dass die Bäuerinnen und Bauern den Betrieb auf eigene Rechnung und Gefahr führen. Die alleinige Bewirtschaftung durch Dritte im Lohn wäre nicht zulässig. Dies betrifft Betriebe, die im Angestelltenverhältnis bewirtschaftet werden. Konkret sollen unter anderem alle nicht verpachteten, sondern durch einen Verwalter geführten Betriebe vom Schutz ausgeschlossen werden. Im einzelnen sind dies Betriebe im Eigentum

- der öffentlichen Hand,
- von juristischen Personen des Privatrechts (u.a. Genossenschaften, Stiftungen, Gesellschaften) und
- von Privatpersonen.

22 Gemäss der Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.131) sind Betriebe, die mehr als sieben Arbeitskräfte (bzw. mehr als zwölf für solche mit überwiegend Spezialkulturen) beschäftigen, von der Beitragsberechtigung ausgeschlossen (Art. 4 DZV).

23 Betriebe im Eigentum von natürlichen oder juristischen Personen, die von einer oder mehreren Personen im Angestelltenverhältnis geführt werden (siehe weiter unten).

Die Begriffe *Bäuerinnen und Bauern* umschreiben im allgemeinen Sprachgebrauch natürliche Personen, die einen Bauernbetrieb führen. Sie bestätigen die Interpretation, wonach juristische Personen von der Schutzwirkung der Gesetzgebung ausgeschlossen werden sollen.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das "und" nicht im Sinne der Sprachlogik kumulativ zu verstehen ist, sondern Teil eines Begriffspaares bildet. Die Anforderung ist erfüllt, wenn entweder die Bäuerin oder der Bauer selbständig ist. In der französischsprachigen Fassung tritt dieses Problem nicht auf, da das Wort "ou" (oder) verwendet wird.

Der neue Verfassungsartikel über die Landwirtschaft (Art. 31^{octies} BV) schliesst zwar nicht zum vornherein gewisse Betriebstypen aus. Gezielte Unterstützung soll jedoch nur den bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betrieben zukommen. Die schweizerische Landwirtschaft kann auf diese Weise ihren bäuerlichen Charakter bewahren, ohne dass andere Bewirtschaftungsformen verboten oder mit gezielten Interventionen zum Verschwinden gebracht werden müssen. Der im Absatz 2 des neuen Verfassungsartikels formulierte Auftrag nimmt für die agrarpolitischen Massnahmen ausdrücklich Bezug auf bodenbewirtschaftende bäuerliche Betriebe und schliesst die anderen landwirtschaftlichen Unternehmen soweit wie möglich aus. Somit werden die spezifischen agrarpolitischen Massnahmen auf diese Zielbetriebe ausgerichtet. Für jede einzelne Massnahme kommen je nach Zielrichtung differenzierte Abgrenzungskriterien zur Anwendung, um den unterschiedlichen natürlichen, strukturellen und organisationellen Gegebenheiten unserer Landwirtschaft Rechnung zu tragen. Die Abgrenzungen werden auf Gesetzes- und Verordnungsstufe festgelegt. Dadurch wird im Hinblick auf rasche Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen der nötige Handlungsspielraum geschaffen. Demgegenüber ist die Initiative viel rigider, indem sie diejenigen Einheiten, welche in den Genuss der Schutzwirkung agrarpolitischer Massnahmen kommen, abschliessend festlegt.

Naturnahe und tierfreundliche Produktionsformen

Um die (agrarpolitische) Schutzwirkung der Gesetzgebung in Anspruch nehmen zu können, müssen die Landwirte auch die Anforderungen an eine naturnahe und tierfreundliche Produktion erfüllen. Generell ist damit gemäss Absatz 1 die Respektierung der natürlichen Kreisläufe und die gegenseitige Abhängigkeit von Mensch, Tier und Umwelt gemeint. Diese Umschreibung bringt gegenüber dem vor kurzem in der Verfassung verankerten Erfordernis einer nachhaltigen

* Produktion²⁴ nichts Zusätzliches. Auch die in Absatz 4 der Initiative enthaltene Konkretisierung bringt nichts Neues. Diese gängigen, operablen Umsetzungskriterien sind bereits heute auf Verordnungsstufe präzise geregelt.

212.2 Absatz 2

Anspruch auf Direktzahlungen

Nach dem Konzept der Initiative kommt den Direktzahlungen eine Schlüsselrolle in der Agrarpolitik zu. Von ihnen geht eine sehr starke Schutzwirkung aus. Sie sollen die ökologischen, tierschützerischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen der bäuerlichen Betriebe abgelten. Absatz 2 postuliert einen verfassungsmässigen Anspruch der Betriebe auf Direktzahlungen. Es gelten die in Absatz 1 formulierten Bedingungen für die Inanspruchnahme der gesetzlichen Schutzwirkung, nämlich

- bäuerliche Betriebe,
- selbständige Bäuerinnen und Bauern,
- naturnahe Produktion,
- tiergerechte Produktion.

Diese Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein. Dem Gesetzgeber stehen jedoch gewisse Freiheiten zu, den Kreis der beitragsberechtigten Betriebe näher zu definieren. Die erforderlichen Kriterien gemäss Absatz 1 sind mit entsprechenden Abgrenzungen zu konkretisieren. Insbesondere die heute angewendete Praxis, wonach für den Bezug von ergänzenden Direktzahlungen und Öko-Beiträgen zwecks Ausschluss von Hobbybetrieben eine Untergrenze von drei Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche²⁵ und/oder fünf Grossvieheinheiten gilt, ist den Initianten allerdings zu restriktiv. Ihrer Ansicht nach gelten auch kleinere Einheiten noch als bäuerlich und sind schutz- und unterstützungswür-

24 Artikel 31^{octies} Absatz 1 BV.

Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung definiert den Begriff *Nachhaltigkeit* wie folgt: "Nachhaltig ist eine Entwicklung, wenn sie die Bedürfnisse aller Länder und Bevölkerungsgruppen der heutigen Generation erfüllt, ohne dass dadurch die Fähigkeit künftiger Generationen beeinträchtigt wird, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, und sie die Vielfalt der Natur (Tiere und Pflanzen) gewährleistet."

25 Bei den Spezialkulturen liegt die Minimalfläche bei 1,5 ha.

dig, sofern sie von selbständigen Bäuerinnen und Bauern geführt werden, die naturnah und tierfreundlich produzieren.

Im Unterschied zum Initiativtext sieht der neue Landwirtschaftsartikel nach wie vor explizit zwei Kategorien von Direktzahlungen vor:

- Direktzahlungen zur Ergänzung des bäuerlichen Einkommens, mit welchen eine angemessene Abgeltung der erbrachten Leistungen sichergestellt wird. Diese werden unter der Voraussetzung eines ökologischen Leistungsnachweises ausgerichtet (Art. 31^{octies} Abs. 3 Bst. a BV);
- Beiträge zur Förderung besonders naturnaher, umwelt- und tierfreundlicher Produktionsformen (Art. 31^{octies} Abs. 3 Bst. b BV).

Diese Direktzahlungskategorien ermöglichen die Förderung besonders naturnaher und tiergerechter Produktionsformen mittels wirtschaftlichen Anreizen anstelle von Zwangsmassnahmen. Diese Strategie wird zum gleichen Resultat führen, wie es auch die Initiative anstrebt, denn es ist davon auszugehen, dass im Jahr 2002 praktisch die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche unseres Landes nach konsequent umweltfreundlichen Methoden bewirtschaftet wird (d.h. es werden im Minimum die Kriterien des ökologischen Leistungsnachweises eingehalten).

212.3 Absatz 3

"Handelspolitische Schutzmassnahmen"

Absatz 3 bezieht sich auf die *landwirtschaftlichen Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren*. Dies im Gegensatz zu den ersten beiden Absätzen, in denen einerseits bäuerliche Betriebe und andererseits selbständige, naturnah und tierfreundlich produzierende Bäuerinnen und Bauern als Objekte des (agrärpolitischen) Schutzbereichs der Gesetzgebung sowie als Empfänger von Direktzahlungen festgelegt werden. Im dritten Absatz wird verankert, dass für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren nur noch zwei Instrumente als handelspolitische Schutzmassnahmen zur Anwendung kommen dürfen, nämlich

- Zölle ohne jegliche zusätzliche Abgaben und
- Direktzahlungen.

Nach heutigem Sprachgebrauch werden mit dem Begriff "handelspolitische Schutzmassnahmen" Instrumente verstanden, die den Schutz der Inlandproduktion an der Grenze sicherstellen. Sie bilden eine notwendige Voraussetzung für die Absatzsicherung der einheimischen Produktion gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Die innerhalb der Landesgrenzen angewendeten Massnahmen zur Unterstützung und zum Schutz der Landwirtschaft werden bis anhin differenziert²⁶ betrachtet und gelten nicht als handelspolitische Schutzmassnahmen im Sinne des Wortes.

Die Initianten legen jedoch den Begriff "handelspolitische Schutzmassnahmen" neu aus und subsumieren neben den explizit erwähnten Direktzahlungen und Zöllen implizit auch alle übrigen direkten Schutz- und Unterstützungsmassnahmen darunter. Letztere sind grundsätzlich nicht mehr zugelassen. Insbesondere sollen alle heute noch bestehenden Preis- und Abnahmegarantien sowie die gemäss dem WTO-Agrarabkommen nach wie vor zulässigen Exportsubventionen aufgehoben werden. Mengenmässige Begrenzungen der Inlandproduktion (z.B. die Milchkontingentierung) sind hingegen nach der Interpretation der Initianten keine "handelspolitischen Schutzmassnahmen" und daher weiterhin möglich, soweit sie nicht mit Preis- und Absatzgarantien verbunden sind.

Die Massnahmen zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen, wie die Investitionshilfe und die Unterstützung von Forschung, Bildung und Beratung sowie die Regelungen des Boden- und Pachtrechtes im Sinne von Absatz 3, Buchstaben e und f von Artikel 31^{octies} BV, sind nach wie vor möglich.

Zölle

Als *einzig* handelspolitische Massnahme im eigentliche Sinne verbleiben die Zölle.²⁷ Werden intern unter den heutigen Voraussetzungen alle staatlichen Eingriffe im Bereich der Preis- und Absatzsicherung abgeschafft, wird das mögliche Preisniveau im Inland und damit der Erlös aus der Produktion wesentlich durch die Höhe der Zölle bestimmt. Die konsequente Beschränkung der Schutzwirkung der Zölle auf die Zielbetriebe dürfte allerdings in der Praxis nicht realisierbar sein. Selbst wenn es möglich wäre, jenen Betrieben, welche die Kriterien gemäss Absatz 1 nicht kumulativ erfüllen, den Zollschutz zu entziehen, würde dadurch in erster Linie ein starker Preisdruck auf deren Produkte

²⁶ Vgl. Siebter Landwirtschaftsbericht, Bern 1992, Seite 89, BBl 1992 II 130

²⁷ Die bestehenden Zollkontingente im Rahmen der WTO stellen keine Marktregulierungsinstrumente dar, sondern ein gegenüber den übrigen WTO-Mitgliedern garantierter Marktzutritt.

entstehen. Dieser Preisdruck würde auch auf die Produkte der Zielbetriebe durchschlagen, da diese nicht ohne weiteres unterschieden werden können und in enger Substitutionsbeziehung zu den übrigen Produkten stehen. In dieser Situation besteht der Unterschied im Schutzniveau zwischen Ziel- und Nicht-Zielbetrieben praktisch nur noch im Ausmass der Direktzahlungen.

Der zweite Satz von Absatz 3 legt fest, dass die "Zölle ... mit referendums-pflichtigem Bundesbeschluss" festgelegt werden. Dieser Wortlaut ist auslegungsbedürftig. Nach dem geltenden Recht werden die Zölle auf Gesetzesebene, im Generaltarif, festgelegt. Dieser bildet einen Anhang des Zolltarifgesetzes²⁸. Der Bundesrat hat gestützt auf das Zolltarifgesetz jedoch die Kompetenz, die Zollansätze - grundsätzlich im Rahmen des Generaltarifs - zu ändern. Der Bundesrat hat darüber der Bundesversammlung halbjährlich Bericht zu erstatten (Bericht des Bundesrates über zolltarifarische Massnahmen). Der Bundesrat kann seine Kompetenz für besonders sensible landwirtschaftliche Erzeugnisse an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement delegieren, damit allfälligen Änderungen der Verhältnisse raschmöglichst Rechnung getragen werden kann.

Es stellt sich die Frage, welche Zölle in Absatz 3 der vorliegenden Initiative überhaupt angesprochen sind. Soweit die Zollansätze des Generaltarifs erfasst werden sollten, würde Absatz 3 keine materielle Neuerung bieten; es würde lediglich auf Verfassungsstufe für landwirtschaftliche Erzeugnisse und daraus hergestellte Waren ausdrücklich das bereits geltende System verankert.

Denkbar ist im Gegensatz dazu auch, dass mit der vorliegenden Initiative die Kompetenz des Bundesrates (und des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes) zur Änderung von Zollansätzen aufgehoben werden soll. Es fände ein eigentlicher Systemwechsel statt. Die Anpassung von Zollansätzen für die von Absatz 3 erfassten Erzeugnisse und Waren würde eine Änderung des Generaltarifs bedingen und müsste somit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden. Das würde dazu führen, dass die an der Grenze erhobenen Zölle für alle von Absatz 3 erfassten Erzeugnisse jeweils über eine lange Zeit unverändert blieben. Der Änderung von Verhältnissen im Bereich der von Absatz 3 erfassten Erzeugnisse könnte an der Grenze nicht mehr begegnet werden. Allfällige notwendige Massnahmen könnten ausschliesslich im Inland durchgeführt werden.

Als Ergebnis der Uruguay-Runde des GATT wurden die bisherigen nicht-tarifären Massnahmen in Zölle umgewandelt, wie dies die Initiative

verlangt. Die Höhe dieser Zölle widerspiegelt den früheren Grenzschutz mit anderen Instrumenten. Diese Zölle sind bezüglich ihrer maximalen Höhe als schweizerische Verpflichtung gegenüber den WTO-Mitgliedern in der Liste LIX - Suisse - Liechtenstein (Liste LIX) festgelegt. Ohne Kompensation gegenüber den betroffenen WTO-Mitgliedern können diese nicht erhöht werden. Mit der Anpassung des Anhangs zum Zolltarifgesetz (Generaltarif) hat das Parlament die Zölle der Liste LIX mit Beschluss vom 19. Dezember 1994 in das nationale Recht übertragen. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum nicht ergriffen.

Nach Angaben des Initiativkomitees ist damit die Bedingung gemäss Absatz 3 erfüllt, wonach die Zölle auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen und auf daraus hergestellten Waren mit referendumpflichtigem Bundesbeschluss festgelegt werden müssen. Bei Annahme der Initiative würden daher für das Schutzniveau für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für daraus hergestellte Waren weiterhin die seit dem 1. Juli 1995 herrschenden Rahmenbedingungen gelten.

Exportsubventionen

Mit der Beschränkung der "handelspolitischen Schutzmassnahmen" auf Direktzahlungen und Zölle im Sinne der Initianten, sind keine Exportsubventionen mehr möglich. Dies hat zur Folge, dass nebst den bisherigen umfangreichen Exportsubventionen für Käse und Nutzvieh auch die Exporterstattungen auf verarbeiteten Erzeugnissen im Rahmen des "Schoggigesetzes"²⁹, die der Reduktion des Rohstoffhandicaps auf den verarbeiteten Rohstoffen dienen, nicht mehr möglich wären. Davon betroffen wäre neben der landwirtschaftlichen Produktion selbst in erster Linie die Verarbeitungsindustrie als bedeutende Abnehmerin inländischer Rohstoffe. Dies hätte entsprechende negative Auswirkungen auf deren Marktanteile und Arbeitsplätze im Inland, insbesondere falls die Nahrungsmittelindustrie die Rohstoffe nicht zu den gleich günstigen Bedingungen beziehen kann wie ihre ausländische Konkurrenz (vgl. Ziff. 36).

Verbot noch möglicher Markteingriffe

Der Grenzschutz bleibt im Rahmen der vom Bundesrat vorgesehenen schrittweisen Reform der Agrarpolitik ein wichtiger Pfeiler des Agrarschutzes. Er ist den Regeln der WTO unterstellt und berücksichtigt die Verpflichtungen, welche die Schweiz in diesem Bereich eingegangen ist. Obschon die direkte produktgebun-

²⁹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten ("Schoggigesetz"; SR 632.111.72).

dene Stützung sukzessive abgebaut werden muss, wird der Bund für die einzelnen Märkte noch einzelne Rahmenbedingungen aufrechterhalten, um unerwünschten Auswirkungen einer zu raschen Liberalisierung begegnen zu können. Solche negativen Effekte können sich im Absinken der Produzentenpreise und einem untragbaren Rückgang der Erlöse der Landwirtschaft oder einem nachteiligen Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Produktionszweigen manifestieren. Die Erteilung von Leistungsaufträgen oder die Unterstützung von Massnahmen zur Absatzförderung sind Beispiele für derartige noch mögliche staatliche Eingriffe. All diese Massnahmen werden im neuen Landwirtschaftsgesetz und den dazugehörigen Verordnungen konkretisiert. Nach einer Annahme der vorliegenden Initiative wären sie nicht mehr zulässig.

212.4 Absatz 4

Anforderungen an eine naturnahe und tierfreundliche Produktion

Im Absatz 4 wird das Erfordernis einer naturnahen und tierfreundlichen Produktion konkretisiert. Die Anforderungen an eine *naturnahe Produktion* entsprechen grundsätzlich den Bestimmungen von anerkannten Organisationen des Biologischen Landbaus oder von anerkannten Organisationen für andere vergleichbare Landbaumethoden. Die Initiative verankert damit die Methode des Biologischen Landbaus auf Verfassungsstufe. Die einzelnen Regelungen dieser Methode können sich allerdings dem jeweiligen Kenntnisstand entsprechend weiterentwickeln. Die Integrierte Produktion (IP) findet demgegenüber keine explizite Erwähnung, gilt aber nach der Ansicht der Initianten als hinreichend für eine naturnahe Produktion, sofern sie bundesrechtlich als dem Biologischen Landbau gleichwertig anerkannt wird.

Zur Einhaltung des Erfordernisses einer *tierfreundlichen Produktion* sind die Bestimmungen über die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren (KF) oder gleichwertige tierfreundliche Produktionsformen hinreichend. Aufgrund der gewählten Formulierung wird die KF explizit in der Verfassung verankert.

Die in Absatz 4 vorausgesetzten Anforderungen des Biologischen Landbaus oder gleichwertiger anerkannter Landbaumethoden einerseits sowie der KF oder gleichwertiger tierfreundlicher Produktionsformen³⁰ andererseits müssen von den

30 Z.B. die Tierhaltung im Rahmen des 1996 eingeführten Förderungsprogramms für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme.

* Betrieben kumulativ, das heisst gleichzeitig, erfüllt werden. Diese Anforderungen, welche heute auf Verordnungsstufe geregelt werden, gelten solange die Gesetzgebung nichts Gleichwertiges vorschreibt. Mit der im Initiativtext verwendeten Konstruktion nimmt die Verfassung implizit Bezug auf das heutige Verordnungsrecht.

212.5 Absatz 5

Garantierte Mindestsumme an Direktzahlungen

Gemäss der Initiative sollen Bäuerinnen und Bauern eine verfassungsrechtlich garantierte Mindestsumme an Direktzahlungen in Abhängigkeit der Grösse ihres Betriebes beanspruchen können, soweit sie und ihre Betriebe alle Anforderungen im Sinne der Absätze 1 und 4 des Initiativtextes erfüllen. Absatz 5 will diese Garantie mittels in der Verfassung explizit aufgeführter Mindestansätze für Direktzahlungen sicherstellen. Die Absicherung der Garantie gegen die Auswirkungen der Geldentwertung ist demgegenüber in Absatz 6 geregelt.

Absolute Mindest- und Höchstgrenzen für Direktzahlungen

Absatz 5 legt für die Direktzahlungen des Bundes explizite und quantitativ formulierte Mindest- und Höchstgrenzen pro Betrieb fest. Demnach betragen diese *mindestens* 3000 Franken je Hektare, *höchstens* jedoch 50'000 Franken pro Betrieb. Anpassungen der Berechnungsbasis für den Hektaransatz und die Höchstlimite nach unten wären nur mit einer Verfassungsänderung, das heisst über eine Volksabstimmung, möglich. Das gleiche gilt für die Erhöhung der Basis für die Höchstlimite.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Direktzahlungen je Hektare *landwirtschaftliche Nutzfläche* (LN) ausgerichtet werden. Im Initiativtext ist die Formulierung jedoch offen, eine Flächenspezifizierung wird nicht gegeben.

Der Minimalansatz pro Hektar für einen Betrieb, beziehungsweise dessen Bewirtschafter, der alle Kriterien gemäss den Absätzen 1 und 4 erfüllt, beträgt explizit mindestens 3000 Franken, sofern die Gesamtsumme 50'000 Franken nicht überschreitet. Die Schwelle, über welcher der Mindestansatz von 3000 Franken je Hektar reduziert werden darf liegt somit bei $16 \frac{2}{3}$ ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Mit der Formulierung "mindestens 3000 Franken pro Hektare" in Absatz 5 wird die Möglichkeit offengelassen, den Ansatz je Hektare zu erhöhen. Eine Differenzierung der Direktzahlungen, wie sie heute angewendet

wird, wäre demnach - abgesehen von jener für das Berggebiet - unter den Bedingungen der Initiative nur mittels Erhöhungen über den Mindestbetrag pro Hektare hinaus zulässig. Betroffen davon wären in erster Linie die heute ausgerichteten Direktzahlungen zur Lenkung der Produktion³¹. Jede Erhöhung über den minimalen Hektaransatz hinaus hat zudem zur Folge, dass das betriebliche Optimum bei gegebener Obergrenze von 50'000 Franken pro Betrieb bei weniger als 16 2/3 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche zu liegen kommt.

Die absolute Formulierung des minimalen Anspruchs von 3000 Franken je ha für Betriebe, deren LN unter der oben erwähnten Grenze liegt, steht in einem gewissen logischen Widerspruch zu der in Absatz 2 enthaltenen Bedingung, wonach Direktzahlungen nur soweit ausgerichtet werden, wie sie zur Erreichung angemessener Einkommen erforderlich sind. Ein derartiger Widerspruch besteht demgegenüber nicht in bezug auf die Obergrenze von 50'000 Franken pro Betrieb. Vielmehr wird mit dieser absoluten Grösse der Begriff "angemessenes Einkommen" auf Verfassungsstufe indirekt quantifiziert.

Strukturzementierung

Indem sie die Summe der Direktzahlungen bei 50'000 Franken pro Betrieb plafoniert (Basis 1993, indexiert mit dem Konsumentenpreisindex), verfolgt die Initiative eine äusserst statische Strukturpolitik. Sie sieht vor, dass allen Betrieben mit mehr als 17 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN)³² die gleiche Summe an Direktzahlungen ausbezahlt wird. Dieser egalitäre Ansatz verträgt sich nicht mit dem Ziel der wirtschaftlichen Effizienz. Die Folge dieser Nivellierung wäre eine Zementierung oder gar Umkehr der Strukturentwicklung. Für Betriebe mit mehr als 17 ha bestünde Anreiz, ihre Betriebsfläche zugunsten kleinerer, in der Regel weniger rationeller Einheiten zu verringern. Eine bei 17 ha plafonierte Ausrichtung der Direktzahlungen führte somit zu einem gegenüber heute erhöhten Kostenniveau. Mit der Zeit würde sich bei den Produktionskosten die bestehende unvorteilhafte Differenz zum Ausland noch vergrössern, da die schweizerischen Betriebe weder vom technischen Fortschritt noch von den "Economies of Scale" profitieren könnten. Ihre ausländischen Konkurrenten hingegen würden ihre Wettbewerbsvorteile stetig vergrössern, womit deren Produkte für die schweizerischen Konsumenten immer attraktiver würden.

31 Kuhhalterbeiträge, Siloverbotsentschädigung, Preiszulage auf verkäster Milch, Anbauprämien.

32 Wenn der Minimalansatz von 3000 Franken je Hektare erhöht würde, käme diese Obergrenze noch tiefer zu liegen.

Die Tatsache, dass die Maximalsumme an Direktzahlungen pro Betrieb in der Verfassung festgelegt ist, bedeutet, dass jegliche Anpassungen der Berechnungsbasis zwingend über den langwierigen und kostspieligen Weg einer Verfassungsänderung erfolgen muss (Volksabstimmung).

Der neue Landwirtschaftsartikel, welcher von Volk und Ständen am 9. Juni 1996 gutgeheissen wurde, gewährt den notwendigen Handlungsspielraum für die Strukturpolitik. Die Strukturen sollen sich, der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung folgend, verändern können. Der Bund sieht nach diesem Konzept weder neue Massnahmen zur Beschleunigung des Strukturwandels, noch solche zu dessen Bremsung vor. Grundsätzlich schliesst aber der neue Landwirtschaftsartikel die Einführung struktureller Massnahmen nicht aus, insbesondere für den Fall grosser Veränderungen bei den Rahmenbedingungen.

Einkommens- und Vermögensgrenzen

Zur Geltendmachung des Anspruchs auf Direktzahlungen kommt neben den in Absatz 1 aufgeführten Bedingungen mit den Einkommens- und Vermögensgrenzen ein zusätzliches Ausschlusskriterium zur Anwendung. Der Bundesrat hat diese Grenzen gemäss Absatz 5 zwingend für alle Direktzahlungen festzusetzen. Damit wird der unter den Bedingungen der Initiative absehbaren starken Entwicklung Richtung Nebenerwerbslandwirtschaft eine gewisse Schranke gesetzt (vgl. Ziff. 34).

Einkommensgrenzen sind heute bereits Bestandteil der Vollzugsbestimmungen für die Direktzahlungen, allerdings nicht für die Öko-Beiträge. Bei letzteren geht es um die Abgeltung von besonderen Leistungen im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes, welche unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Leistungserbringenden zu entschädigen sind.

Ausnahmen für das Berggebiet

Für das Berggebiet ist in Absatz 5 auf dem Gesetzesweg ein Abweichen von der allgemeinen Form der Ausrichtung der Direktzahlungen vorgesehen. Zwei Möglichkeiten stehen offen:

- höhere Direktzahlungen,
- Beiträge an die Alpwirtschaft.

Aufgrund der Stossrichtung der Initiative kann davon ausgegangen werden, dass im ersten Fall nur die Ansätze je Hektar erhöht werden können, die Obergrenze von 50'000 Franken je Betrieb jedoch unverändert bleibt.

Die laufende Reform der Agrarpolitik des Bundes will die besonderen Massnahmen zur direkten Unterstützung der Landwirtschaft in den Berggebieten aufrechterhalten. Mit der Entkoppelung der Preis- von der Einkommenspolitik hat sich die Situation der Bergbetriebe relativ zu jener der Talbetriebe bereits verbessert. Der Grund liegt in der weniger intensiven Produktion je Flächeneinheit in den höheren Lagen. Im Entwurf für ein neues Landwirtschaftsgesetz ist die Beibehaltung der Kostenbeiträge sowie der Hang- und Sömmerungsbeiträge vorgesehen. Diese Beiträge sind innerhalb der erlaubten Intensitätsgrenzen an die Zahl der gehaltenen Tiere oder an die Art der Bewirtschaftung gebunden. Sie haben damit den Vorteil, auch im Berggebiet eine produktive Landwirtschaft zu fördern und nicht nur eine reine Pflegewirtschaft.

Vermeidung der Umgehung der Höchstgrenze für Direktzahlungen

Fiktive Betriebsteilungen zur Umgehung der Höchstgrenze für Direktzahlungen (50'000 Franken) sind unzulässig. Die Voraussetzungen für eine echte Betriebs- teilung müssen nach dem Willen der Initianten bundesrechtlich geregelt werden. Erforderlich sind demnach insbesondere die steuerrechtliche Trennung der Haushalte und die separate Buchführung. Landverkäufe und -verpachtungen gelten gemäss der Interpretation der Urheberchaft nicht als Umgehung der Höchstlimite.

Die vom Bundesrat verfolgte Agrarpolitik versucht die Direktzahlungen so struktureutral wie möglich auszugestalten. Damit sollen einerseits Anpassungen an den technischen Fortschritt nicht behindert und andererseits eine Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe vermieden werden.

212.6 Absatz 6

Teuerungsausgleich

Absatz 6 des Initiativtextes regelt die reale Werterhaltung des von der Betriebs- grösse abhängigen Mindestbetrags an Direktzahlungen. Die minimale Erhöhung hängt von der Teuerung ab und betrifft auch die Obergrenze pro Betrieb. Falls nicht auf dem Wege der Gesetzgebung eine andere Berechnungsgrundlage für den Teuerungsausgleich zur Anwendung kommt, wird der teuerungsbedingte Ausgleich an den "Landesindex der Lebenshaltungskosten" geknüpft. Damit ist der amtliche, vom Bundesamt für Statistik berechnete Landesindex der Konsumentenpreise gemeint. Als Stichtag für die Berechnung des Teuerungsaus- gleichs gilt der 1. Januar 1993. Die mit Absatz 5 in die Verfassung aufzunehm-

menden absoluten Frankenbeträge sind somit als Geldwerte des Stichtages 1. Januar 1993 zu verstehen. Unter Berücksichtigung der seither aufgelaufenen Teuerung auf den Konsumentenpreisen beträgt der gegenwärtige Mindestansatz für Direktzahlungen je Hektare im Talgebiet rund 3120 Franken und die Höchstgrenze pro Betrieb rund 52'000 Franken.

Eine gewisser Spielraum für den Teuerungsausgleich ergibt sich dadurch, dass die Periodizität auf dem Wege der Gesetzgebung festgelegt werden könnte. So ist es zumindest denkbar, dass die Direktzahlungen nicht jährlich, sondern z.B. im Rahmen von mehrjährigen Zahlungskrediten angepasst würden.

22 **Verträglichkeit der Initiative mit der neuen Agrarpolitik des Bundes**

Die Reform der Agrarpolitik des Bundes wurde 1992 mit dem Siebten Landwirtschaftsbericht eingeleitet. Der neue Verfassungsartikel 31^{octies} und das mit der zweiten Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002) vorgeschlagene neue Landwirtschaftsgesetz bilden zusammen die Grundlage für die Erreichung der Ziele der neuen Agrarpolitik. Nachfolgend werden zunächst die Ziele dargestellt und auf ihre Vereinbarkeit mit der Initiative überprüft (Ziff. 221). Darauf folgt eine Darstellung der Instrumente zur Umsetzung der neuen Agrarpolitik auf Gesetzesstufe, in der auch Quervergleiche zu den nach einer allfälligen Annahme der Initiative noch erlaubten agrarpolitischen Instrumenten gezogen werden (Ziff. 222).

221 **Ziele der Agrarreform**

Nachhaltigkeit

Das erste Ziel der Agrarreform ist die Umsetzung des Konzepts der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft (vgl. zur Definition Ziff. 212.1, Fussnote 22). Die Nachhaltigkeit hat für die Landwirtschaft zwei Dimensionen. Einerseits leistet sie durch die Nutzung und Pflege des Kulturlandes und damit durch die Erhaltung der Ertragsfähigkeit des Bodens einen wesentlichen Beitrag zur heutigen und zur zukünftigen Bedürfnisbefriedigung. Andererseits muss sie Produktionsweisen wählen, die die negativen Einflüsse auf die Umwelt so gering wie möglich halten. Aus den beiden Dimensionen ergibt sich die Forderung nach einer weitgehenden Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzfläche durch eine umweltschonende Bewirtschaftung in weitgehend geschlossenen Kreisläufen.

Wettbewerbsfähigkeit

Das zweite Ziel der Agrarreform ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Dieses Ziel muss deshalb angestrebt werden, weil heute die Gefahr besteht, dass die Nachfrage nach den Erzeugnissen der schweizerischen Landwirtschaft weiter unter Druck gerät und damit die Aufgabenerfüllung der Landwirtschaft (Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes) längerfristig in Frage gestellt ist.

Zielvergleich

Mit dem neuen Landwirtschaftsartikel 31^{octies} wurde das Prinzip der Multifunktionalität in der Bundesverfassung verankert und anerkannt, dass die Landwirtschaft gleichzeitig Produktions- und Erhaltungsaufgaben wahrnimmt. Es ist dies ein wichtiger, breite Anerkennung geniessender Bestandteil des neuen Verfassungsartikels. Damit werden die unterschiedlichen Aufgaben der Landwirtschaft im Dienste der Gesellschaft klar umschrieben.

Im Initiativtext fehlt hingegen eine klare Aussage zur Multifunktionalität. Er beschränkt sich auf eine Ergänzung der Ziele, welche in der früheren Verfassungsbestimmung, das heisst in dem seit dem 9. Juni 1996 aufgehobenen Absatz 3 Buchstabe *b* des Artikels 31^{bis} BV, enthalten waren. Im einzelnen ging es um

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

Diese Ziele werden von der Initiative nicht an die veränderten Erwartungen der Bevölkerung gegenüber der Landwirtschaft angepasst.

Hingegen hat die Initiative der Kleinbauern mit der Agrarreform die Zielsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft gemeinsam. Sie will dies mit der Beschränkung des Agrarschutzes auf Betriebe, die über die heutigen gesetzlichen Anforderungen hinaus Leistungen im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes erbringen, rigoros durchsetzen. Die Agrarreform des Bundes setzt auf eine Anreizstrategie, die den Bauern die notwendige Zeit für die erforderlichen Umstellungen gibt.

Im Konzept der Initiative ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kein explizites Ziel. Zwar sieht sie einen Rückzug des Bundes aus den Märkten auf Produzenten- und Verarbeitungsstufe vor, was einer Liberalisierung des ganzen Ernährungssektors gleichkommt. Gleichzeitig gibt sie jedoch einen grossen Teil der heutigen Marktanteile unserer Ernährungswirtschaft preis.

Die Initiative will trotz Senkung der erzeugten Mengen (vgl. Ziff. 321) das Beschäftigungspotential auf der Produzentenstufe erhalten, indem sie dort die Strukturen zementieren und den Produktivitätsfortschritt bremsen will. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten wird allerdings das Ziel einer produktiven Landwirtschaft und die Aufrechterhaltung des Beschäftigungspotentials nicht zu erreichen sein (vgl. Ziff. 34). Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft mittels Senkung ihrer Produktionskosten wäre unter den Bedingungen der Initiative kaum möglich.

Im Rahmen der Agrarreform des Bundes soll demgegenüber die Wettbewerbsfähigkeit der heutigen Betriebe verbessert werden, sodass sie nicht aus dem System gedrängt werden, wie dies insbesondere im Verarbeitungssektor unter den Bedingungen der Initiative zu erwarten wäre. Das Beschäftigungspotential soll sowohl in der Landwirtschaft als auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen mittels einer möglichst hohen Wertschöpfung vom Urprodukt bis zum Endkonsum aufrecht erhalten werden. Um dies zu gewährleisten, muss eine angemessene Weiterentwicklung der Strukturen unter Nutzbarmachung des Produktivitätsfortschrittes weiterhin möglich sein.

Damit wird die "Bäuerlichkeit" der Landwirtschaft nicht in Frage gestellt. Heute liegt in der Schweiz die Fläche der meisten Landwirtschaftsbetriebe noch deutlich unter jener Grösse, die eine Bauernfamilie mit modernen Mitteln auch bei nachhaltiger Wirtschaftsweise zu bewirtschaften vermag. Die Erhaltung bäuerlicher Dimensionen im Rahmen der Agrarpolitik des Bundes wird zudem durch zahlreiche Auflagen in den einzelnen Massnahmen gewährleistet. Hingegen lehnt der Bundesrat eine derart weitgehende Politik der Strukturerehaltung, wie sie die Initiative fordert, ab.

Das mit der zweiten Etappe der Agrarreform vorgeschlagene neue Landwirtschaftsgesetz³³ stellt die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels 31^{octies} auf Gesetzesstufe dar. Zusammen bilden sie die Grundlage für die Förderung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Schweizer Landwirtschaft im Sinne der Ziele der Agrarreform (vgl. Ziff. 221). Im folgenden werden die Strategien und Instrumente zur Umsetzung der Ziele kurz beschrieben.

222.1 Strategien der Agrarreform

222.11 Trennung von Preis- und Einkommenspolitik

In einer *ersten Etappe der Agrarreform* wurde am 9. Oktober 1992 mit der Einführung der Direktzahlungen nach den Artikeln 31a und 31b des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) die Basis für die Umsetzung des Konzepts der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft geschaffen (vgl. Ziff. 221). Zusammen mit dem Abbau der Preisstützung vermindern sie den Druck, intensiv und damit potentiell unnachhaltig zu produzieren. Die ökologischen Direktzahlungen (Öko-Beiträge) nach Artikel 31b stellen einen spezifischen Anreiz dar, besondere ökologische Leistungen zu erbringen. Diese 1993 eingeleitete Strategie wird kontinuierlich weiter umgesetzt. Im Finanzplan des Bundes schlägt sich dies so nieder, dass die Öko-Beiträge als einzige Position im Agrarbudget ein starkes Wachstum aufweisen, während die übrigen nicht produktgebundenen Direktzahlungen stagnieren und die meisten andern Budgetpositionen abnehmen.

Mit dieser Strategie soll in wenigen Jahren praktisch die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche nach besonders umweltfreundlichen Methoden bewirtschaftet werden³⁴.

33 Vgl. Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), in Vorbereitung.

34 Derartige Methoden sind die *Integrierte Produktion* und der *Biologische Landbau* gestützt auf die Verordnung über Beiträge für besondere Leistungen im Bereiche der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft (Oeko-Beitragsverordnung, OeBV; SR 910.132) sowie die dazugehörigen Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW).

✦ 222.12 Nachhaltigkeit

Mit zunehmender Beteiligung an den auf Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes gestützten Öko-Programmen wird die Integrierte Produktion in der Schweiz immer mehr zum Standard für die fachgerechte, nachhaltige Bewirtschaftung. Im laufenden Jahr wirtschaften bereits 56 Prozent der Betriebe mit 60 Prozent der Fläche integriert oder biologisch. Die Behörden und der Schweizerische Bauernverband sind sich einig in der Zielsetzung, dass in Kürze praktisch die ganze landwirtschaftliche Nutzfläche nach diesen Regeln bewirtschaftet werden soll. Aufgrund dieser Entwicklung wird es nach einer Übergangsfrist möglich sein, für alle Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsnachweis zu verlangen. Im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform wird deshalb die Zusammenlegung von ergänzenden Direktzahlungen und Teilen der Beiträge für die Integrierte Produktion erwogen werden können. Grundsätzlich wird damit eine wichtige Etappe in der Ökologisierung der schweizerischen Landwirtschaft abgeschlossen sein.

222.13 Marktwirtschaftliche Erneuerung des Ernährungssektors

Kernelement der *zweiten Etappe der Agrarreform* ist die marktwirtschaftliche Erneuerung des Ernährungssektors zur Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Ziff. 221). Hauptansatzpunkte dafür sind die Liberalisierung der Marktordnungen (Ziff. 222.131) und die Anpassungen bei der Grundlagenverbesserung (Ziff. 222.132).

222.131 Liberalisierung der Marktordnungen

Die starke Reglementierung der Agrarmärkte hat dazu geführt, dass das Angebot heute nicht mehr durchwegs optimal der Nachfrage angepasst ist. Aus diesem Grund müssen Markteingriffe und Preissicherungen weitgehend aufgehoben werden, damit Produzenten, Handels- und Verarbeitungsbetriebe wieder direkt am Verkaufsergebnis beteiligt sind und damit einen Anreiz haben, effizienter und nachfragegerechter zu produzieren. Der Staat beschränkt sich in Zukunft auf das Setzen von Rahmenbedingungen, die die Erzielung eines möglichst hohen Erlöses aus dem Verkauf der Produkte ermöglichen sollen. Für eine detaillierte Darstellung der vorgeschlagenen Anpassungen der einzelnen Marktordnungen verweisen wir auf die Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), in Vorbereitung.

Die Liberalisierung der Marktordnungen wird dazu führen, dass der unternehmerische Spielraum der Landwirte grösser wird. Damit werden sie flexibler und besser auf die Nachfragewünsche der Konsumenten eingehen können.

222.132 Anpassungen bei der Grundlagenverbesserung

Mit den Massnahmen zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Landwirtschaft ihre Leistungen möglichst kostengünstig erbringen kann.

Bei der Unterstützung der Strukturverbesserungen sollen mit einer weiteren Verlagerung vom Prinzip der Restfinanzierung zu Pauschalkrediten kostengünstige Lösungen gefördert und ein stärkerer Anreiz zur Eigenkapitalbildung geschaffen werden.

Im Bereich der staatlichen Vorschriften für die Tierzucht soll die Regelungsdichte sukzessiv abgebaut werden. Dank Privatinitiative und Markt sollen Dienstleistungen wie Herdebuchführung, Gesunderhaltungs-, Sanierungs- und Qualitätsprogramme sowie Leistungsprüfungen gezielter auf die Bedürfnisse der Produzenten ausgerichtet und kostengünstiger angeboten werden.

Bereits im Rahmen des Agrarpakets 95 werden im Interesse der gegenseitigen Anerkennung von Verfahren, Prüfungen und Produkten die Vorschriften betreffend die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe und den Pflanzenschutz mit jenen der EU harmonisiert. Die landwirtschaftlichen Hilfsstoffe sollen dadurch billiger werden³⁵.

222.133 Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene marktwirtschaftliche Erneuerung bringt eine Reduktion der volkswirtschaftlichen Kosten der Landwirtschaft und eine substantielle Entlastung der Konsumenten. Gemäss am Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich durchgeführten provisorischen Modellrechnungen werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Landwirtschaft aufgrund der Agrarreform im Jahr 2002 um

³⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27. Juni 1995 zum Agrarpaket 95, Teil III, BBl 1995 IV 629.

700 Millionen Franken tiefer sein als 1995. Die Konsumenten werden schätzungsweise um 1,4 Milliarden Franken entlastet. Die Auswirkungen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen ist in diesem Betrag noch nicht eingerechnet. Da der Rohstoffanteil an den Konsumentenausgaben für einheimische Nahrungsmittel nur rund ein Drittel beträgt und der Rest auf die Handels- und Verarbeitungsspanne entfällt, dürfte die tatsächliche Entlastung der Konsumenten aufgrund der Reform höher als 1,4 Milliarden Franken ausfallen.

Damit die Einkommensdifferenz zwischen Landwirtschaft und übriger Wirtschaft nicht weiter wächst, müssen zum Ausgleich der Preiseinbussen gemäss den provisorischen Berechnungen die Bundesausgaben für die Landwirtschaft um total 700 Millionen Franken erhöht werden. Die Direktzahlungen werden dabei um 1,2 Milliarden Franken angehoben werden müssen, während die Ausgaben für die Preis- und Absatzsicherung gemäss dem Konzept des Abbaus der Preisstützung um 500 Millionen Franken reduziert werden. Die Landwirtschaft selbst trägt durch Kostensenkungen in der Grössenordnung von 700 Millionen Franken zum Ausgleich der Preiseinbussen bei.

222.14 Schlussfolgerungen

Wie in Ziffer 221 erwähnt, ist die Zielsetzung der Agrarreform und der Initiative in bezug auf die Nachhaltigkeit die gleiche. Unterschiede bestehen aber auf der Ebene der Umsetzung dieses Ziels. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Aufrechterhaltung des Beschäftigungspotentials im gesamten Ernährungssektor sind keine Ziele im Sinne der Initiative. Diese will demgegenüber mit untauglichen Mitteln wie der Verhinderung einer angemessenen Strukturentwicklung Arbeitsplätze in der Landwirtschaft erhalten.

Das Konzept des Bundes bringt zwar wie dasjenige der Initianten eine substantielle Vereinfachung des agrarpolitischen Instrumentariums, bleibt jedoch differenzierter und letztlich bedürfnisgerechter als das von den Initianten vorgeschlagene. Grundsätzlich sind im Konzept des Bundes nur noch diejenigen Instrumente systemkonform, die das freie Spiel der Marktkräfte nicht behindern. Die Instrumente sind Teil eines Massnahmenkonzepts, welches die Transparenz der staatlichen Unterstützung der Landwirtschaft garantiert. Konkret beschränkt sich der Bund in Zukunft auf folgende Massnahmen:

- Schaffen von Rahmenbedingungen, damit die Landwirtschaft aus dem Produkteverkauf einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann. Die Instrumente dazu sind die gesetzliche Grundlage für die Organisation der

Selbsthilfe im Rahmen von Branchenorganisationen, die Absatzförderung, die Marktentlastung, die Regelung der Kennzeichnung von Produkten, der Grenzschutz sowie die spezifische Produkteunterstützung für diejenigen Produkte, deren Herstellung in der Schweiz besonders standortgerecht ist (Milch, Käse) oder solche, die aufgrund des geringen im WTO-Agrarabkommen konsolidierten Grenzschutzes nicht mehr angebaut würden (Zucker, Ölsaaten), deren Erhaltung aber aus versorgungspolitischen Gründen unabdingbar ist.

Bei einer Annahme der Initiative wären letztere Massnahmen im Grundsatz nicht mehr möglich, ebenso wenig wie die Marktentlastung und die WTO-konformen Exportsubventionen (vgl. Ziff. 212.3). Damit gingen Instrumente zur Unterstützung eines hohen Markterlöses verloren. Dieser liegt aber im Interesse der Landwirtschaft und auch im Interesse des Bundes, da er es erlaubt, die Höhe der Direktzahlungen zu begrenzen.

- Direktzahlungen zur einkommenspolitischen Ergänzung der weiter oben aufgezählten Massnahmen. Sie gelten gemeinwirtschaftliche Leistungen ab und werden konsequent in den Dienst von deren Erbringung gestellt.

Die Direktzahlungen sind auch nach den Vorstellungen der Initianten ein zentrales Element der zukünftigen Agrarpolitik. Wie schon bei den Rahmenbedingungen für den Produkteabsatz ist aber das Konzept des Bundes differenzierter mit der Absicht, die Aufgabenerfüllung der Landwirtschaft gezielt und subsidiär unterstützen zu können.

- Verbesserung der Produktionsgrundlagen, damit die Landwirtschaft möglichst kostengünstig produzieren kann. Es handelt sich um Massnahmen in den Bereichen Forschung, Berufsbildung, Zuchtförderung, Investitionshilfen, sowie um Polizeivorschriften betreffend landwirtschaftliche Hilfsstoffe und zum Schutz vor der Einschleppung und Verbreitung von Pflanzenkrankheiten.

Obwohl nicht explizit erwähnt, wären Massnahmen des Bundes zur Grundlagenverbesserung auch nach Annahme der Initiative möglich. Ein Konzeptvergleich ist aber nicht möglich, weil die entsprechenden Vorstellungen des Initiativkomitees nicht bekannt sind.

31 Ausgangslage

Die Auswirkungen einer Initiative hängen von verschiedenen Faktoren ab, nicht zuletzt von ihrer Auslegung auf Gesetzesstufe. Der vorliegende Text bildet insofern einen Spezialfall, als dass damit der Vollzug staatlicher Stützungs-massnahmen zugunsten der Landwirtschaft bereits auf Verfassungsstufe sehr detailliert geregelt wird. Die Initianten beziffern zwar die wirtschaftlichen Auswirkungen ihres Begehrens, doch schwanken diese stark mit dem Grad der zu erwartenden Verunsicherung, insbesondere weil

- die Schutzwirkung der Agrarpolitik ausschliesslich noch der bäuerlichen Landwirtschaft vorbehalten bleibt. Die vor- und nachgelagerten Stufen sollen von jeglicher staatlicher Unterstützung ausgeschlossen bleiben. Dies dürfte zu einem starken Wandel der Handels- und Verarbeitungsstrukturen führen mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Produk-teabsatz und die Preise;
- alle bestehenden Marktordnungen, welche staatliche Eingriffe enthalten, aufgehoben werden müssten. Auf den nachgelagerten Stufen würde damit völlig freier Wettbewerb herrschen mit dem Risiko, dass die Marktmacht der Starken noch deutlich zunimmt;
- dem Grenzschutz weiterhin eine grosse Bedeutung zukommt, jedoch auf die nötige Flexibilität verzichtet wird, indem die Zollansätze - gemäss Initiativtext - nur mit referendumpflichtigen Bundesbeschlüssen angepasst werden können. Damit wäre es kaum mehr möglich auf kurzfristige Veränderungen der Weltmarktpreise oder Wechselkurs-schwankungen zu reagieren. Diese würden deshalb viel stärker auf den Schweizer Markt durchschlagen als heute;
- auch die Höhe der Direktzahlungen verfassungsmässig plafoniert ist, was deren Anpassung als Reaktion auf derartige externe Einflussfaktoren stark beeinträchtigt. Die Schweiz liefe Gefahr, ihre eigene Agrarproduk-tion dauerhaft zu schwächen.

Die Auswirkungen der Initiative sollten vor dem Hintergrund dieser Vorbemerkungen analysiert werden. Sie sollten ebenfalls mit denjenigen der Agrarreform des Bundes verglichen werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass

der in Diskussion stehende neue Gesetzesentwurf mehr in die Tiefe geht als der schon sehr detaillierte Initiativtext. Letzterer müsste trotz hohem Regulierungsgrad ebenfalls auf Gesetzesstufe noch präzisiert werden.

32 **Wirtschaftliche Auswirkungen**

Das Initiativkomitee hat Schätzungen über die wirtschaftlichen Folgen der Initiative vorgelegt. Wir übernehmen diese zunächst und gehen auf die ihnen zugrunde gelegten Annahmen ein. Diese Schätzungen auf der Basis der erwarteten Situation im Jahr 2002 wurden mit den sektoriellen Erfolgsgrößen von 1994 verglichen (Landwirtschaftliche Gesamtrechnung). Nach einer kurzen Einschätzung dieser Voraussagen, zeigen wir die grundsätzlichen Unterschiede zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der zweiten Etappe der Agrarreform auf.

321 **Berechnungen der Initianten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen**

In der Tabelle 1 sind die Schätzungen der wirtschaftlichen Auswirkungen zusammengefasst, wie sie von den Initianten vorgelegt wurden. Die Annahmen, auf welche sie sich stützen, werden nachfolgend kommentiert.

Wirtschaftliche Auswirkungen der Initiative nach Einschätzung ihrer Autoren
(in Milliarden Franken)

Tabelle 1

	<i>Situation 1994</i> (heutige Agrarpolitik)	<i>Jahr 2002</i> <i>Initiative</i>
Landwirtschaftliche Endproduktion	9,1	6,5
Direktzahlungen	2,1	4,0
Einnahmen der Landwirtschaft	11,2	10,5
Fremdkosten	8,0	6,5
Landwirtschaftliches Einkommen	3,2	4,0

Quelle: Initiativkomitee

* Die Initianten gehen davon aus, dass im Jahr 2002 rund 90 Prozent der genutzten Fläche von Betrieben bewirtschaftet wird, welche die Bedingungen der Initiative für die Ausrichtung der Direktzahlungen erfüllen. Dies setzt voraus, dass die Strukturentwicklung hin zu kleineren Betrieben rasch eintreten müsste. Ausserdem müssten praktisch alle Betriebe die Normen des biologischen Landbaus oder anderer ökologisch vergleichbarer Produktionsmethoden erfüllen.

Die vorgelegten Schätzungen setzen voraus, dass die Produzentenpreise im Durchschnitt 30-40 Prozent über jenen innerhalb der EU sein werden. Dies wird mit den höheren Umwelt- und Tierschutzanforderungen an die schweizerischen Landwirte begründet. Sollte dies zutreffen, würden die Produzentenpreise im Jahr 2002 gegenüber 1994 bei der Milch um 30 Prozent, bei den pflanzlichen Produkten um 50 Prozent und bei den Intensivkulturen um 15 Prozent sinken. Die Fleischpreise würden auf dem Niveau von 1994 bleiben.

Die durch die Aufhebung der Exportsubventionen sowie der übrigen Markteingriffe bewirkte Extensivierung der Produktion würde zu einem Rückgang der erzeugten Mengen gegenüber heute führen. Die Initianten schätzen diese Reduktion auf 30 Prozent beim Fleisch, 20 Prozent im Pflanzenbau und jeweils 10 Prozent bei der Milch und bei den Intensivkulturen. Gemäss ihren Annahmen können die Bauern einen Teil dieser Einbussen ausgleichen, indem sie, aufgrund der totalen Liberalisierung der Märkte, durch eigene Verarbeitung und Direktvermarktung ihrer Produkte zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde Franken zurückgewinnen.

Die Voraussagen berücksichtigen die Anpassung der Direktzahlungen an die Teuerung, welche auf jährlich 2 Prozent geschätzt wird. Somit käme der Ansatz pro Hektare im Jahr 2002 auf 3600 Franken zu stehen und der Maximalbetrag pro Betrieb auf 60'000 Franken. Darüber hinaus gehen die Initianten von einem Zusatzbeitrag für das Berggebiet in der Höhe von 1000 Franken je Hektare aus. Dieser Zusatzbeitrag würde für rund 500'000 ha ausgerichtet werden, was 500 Millionen Franken entspricht. Insgesamt würden somit die Mittel für Direktzahlungen im Jahr 2002 die Summe von 4 Milliarden Franken erreichen.

Weiter sagen die Initianten voraus, dass die Fremdkosten der Landwirtschaft aufgrund der Extensivierung der Produktion, welche weniger Hilfsstoffe erfordert, um 20 Prozent gesenkt werden können.

Schliesslich kommen die Autoren der Initiative zum Schluss, dass das Einkommen des Landwirtschaftssektors von 3,2 Milliarden auf 4 Milliarden Franken

ansteigen würde. Dies entspräche einer Zunahme um nominal 25 oder real 11 Prozent gegenüber 1994.

322 Würdigung und Vorbehalte zu diesen Schätzungen

Wie einleitend festgestellt, ist es schwierig, eine Schätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative vorzunehmen. Letztere muss sich auf eine Reihe von Hypothesen und Annahmen stützen, welche diskutabel sind oder in Frage gestellt werden können. Es muss auch erwähnt werden, dass es sich bei solchen Schätzungen um Durchschnittswerte handelt, welche einen mehr oder weniger grossen Fehlerbereich wiedergeben. Die Würdigung der Berechnungen der Initianten greift einige der kritischen Elemente auf.

Vorab sei festgehalten, dass die Initianten von der Hypothese ausgehen, wonach im Jahr 2002 mehr als 90 Prozent der Fläche nach den strengen ökologischen Kriterien der Initiative bewirtschaftet werden. Dies setzt voraus, dass die Umstellungen in sehr kurzer Zeit vorgenommen werden müssten, insbesondere im Bereich der Tierhaltung.

Die Voraussagen in bezug auf die Produktion gehen von einer Senkung der Fleischmenge um 30 Prozent aus. Dies hätte entsprechende Mehrimporte zur Folge. Rund ein Drittel der Produktions- und Verarbeitungskapazitäten würden nicht mehr benötigt. Es überrascht einigermaßen, dass die Fleischproduktion derart zurückgehen sollte, wenn die Initianten gleichzeitig von keiner Preisreduktion ausgehen. Ausserdem würden nach ihrer Auskunft die heutigen Bedingungen beim Grenzschutz praktisch jenen entsprechen, welche auch aufgrund der Initiative zur Anwendung kämen. Nach der Senkung der Futtermittelpreise könnte die Produktion von Schweine- und Geflügelfleisch in unserem Land konkurrenzfähig bleiben. Dies sowohl in Betrieben, welche nicht in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen, als auch in solchen, welche die Bedingungen der Initiative erfüllen.

Auf der anderen Seite wäre es wohl schwierig, bei einem im Vergleich zu 1994 um rund 30 Prozent tieferen Milchpreis, 90 Prozent der gegenwärtigen Menge aufrecht zu erhalten, insbesondere dann, wenn man sich die Absatzbedingungen auf den ausländischen Märkten vor Augen hält, nachdem sämtliche Exportsubventionen aufgehoben wären. Die Milchmenge müsste wohl eher um 30 Prozent reduziert werden, das heisst im Ausmass unserer heutigen Käseexporte.

Die Schätzungen in bezug auf den Anteil am Mehrwert der Verarbeitung und Vermarktung, welchen die Landwirtschaft aufgrund der liberalisierten Märkte

zurückzugewinnen in der Lage wäre, scheinen wenig realistisch, denn die Übernahme dieser Aktivitäten nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch (Ausbildung, Infrastruktur, Aufbau der Kundschaft, etc.).

Was das vorausgesagte Sparpotential von rund 20 Prozent bei den Fremdkosten betrifft, brächte eine weniger intensive Produktion tatsächlich auch einen Minderverbrauch an ertragssteigernden Produktionsmitteln mit sich. Aber die grundlegende Umorientierung der Produktionsmethoden hätte auch neue Kosten zur Folge (Kompostierung, Neuzüchtungen, Verwendung von biologischen Präparaten oder neue Techniken zur Unkrautbekämpfung, welche zusätzliche Investitionen erfordern). Ausserdem würde die tendenzmässige Umverteilung von Flächen zugunsten kleinerer Betriebe bei den grösseren entsprechende Kapazitäten freisetzen. Dies würde insbesondere einen Verzicht auf die positiven Effekte der Degression bei den Strukturkosten (Economies of Scale) bedeuten. Viele kleine Betriebe müssten ausserdem gerade im Hinblick auf die vergleichsweise hohen Anforderungen im Bereich der Tierhaltung kostspielige Investitionen vornehmen. So müsste sich beispielsweise der Bewirtschafter eines Hofes von 30 ha, welcher in einen besonders tierfreundliches Aufstallungssystem investiert hat, benachteiligt vorkommen, namentlich dann, wenn es für ihn aus wirtschaftlicher Sicht lohnender wäre, seine Betriebsfläche auf 17 ha zu reduzieren, um den Bezug der Direktzahlungen zu optimieren. Eine derartige Umstrukturierung käme aber einem Substanzverlust und einer Verschwendung von Ressourcen gleich.

Letzlich muss aufgrund der angeführten Vorbehalte gegenüber den Berechnungen der Initianten zu den Konsequenzen der Initiative deren Schlussresultat, welches bis ins Jahr 2002 einen Anstieg des Gesamteinkommens der Landwirtschaft um nominal 20 Prozent gegenüber 1994 voraussagt, mit grösster Vorsicht genossen werden.

323 Vergleich mit den Auswirkungen der zweiten Etappe der Agrarreform

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der zweiten Etappe der Agrarreform wurden kurz in Ziffer 222.133 erläutert. Der Hauptunterschied zur Initiative liegt beim Produktionsvolumen. Die Schätzungen der Initianten gehen davon aus, dass die in der Schweiz produzierte Menge an landwirtschaftlichen Gütern bis ins Jahr 2002 gegenüber heute um 18 Prozent zurückgehen wird. Das Konzept Agrarpolitik 2002 will hingegen das Produktionsvolumen auf dem heutigen Niveau aufrechterhalten. Die Verteidigung der Marktanteile ist daher ein erklärtes Ziel

der zweiten Etappe der Agrarreform. Dagegen müssten bei der Annahme der Initiative in diesem Bereich sehr weitgehende Konzessionen gemacht werden. Die Agrarpolitik 2002 zielt darauf ab, dass der Produkteerlös weiterhin einen relativ grossen Anteil an den Einnahmen ausmacht. Die Initianten erhoffen sich, dass die Bauern diesen Effekt eines reduzierten Erlöses aus der landwirtschaftlichen Produktion teilweise durch eine erhöhte Wertschöpfung in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung wettmachen können. Dieses Ziel kann allerdings auch im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform erreicht werden. Diese will für die Produzenten in diesem Bereich ebenfalls mehr Spielraum schaffen.

Die Schätzungen zu den Auswirkungen der zweiten Etappe der Agrarreform zeigen gegenüber den Berechnungen zur Initiative einen tieferen Mittelbedarf für die Direktzahlungen auf. Andererseits werden die Interventionsmassnahmen trotz einer massiven Reduktion weiterhin Mittel beanspruchen. Die Gesamtsumme an Bundesausgaben zugunsten der Landwirtschaft und Ernährung werden bei beiden Konzepten ungefähr im gleichen Rahmen liegen. Dagegen dürfte dank der mit der Agrarpolitik 2002 angestrebten Beibehaltung der Marktanteile der Multiplikatoreffekt der Massnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Dieser wird sich in erster Linie zugunsten der Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in den vor- und nachgelagerten Sektoren - und dies insbesondere in ländlichen Regionen - auswirken. Dies wird für die Entwicklung und Lebensfähigkeit dieser Gebiete unabdingbar sein.

33 Strukturentwicklung

Die obere Grenze von 50'000 Franken pro Betrieb für die Direktzahlungen hätte eine starke Schwellenwirkung. Bei einem Mindestansatz pro Hektare von 3000 Franken wäre die 16 2/3 ha übersteigende landwirtschaftliche Nutzfläche eines Betriebes nicht mehr beitragsberechtigt (50'000 Fr. dividiert durch 3000 Fr. pro ha). Falls mehr als 3000 Franken pro Hektare ausgerichtet werden und die mögliche Gesamtsumme pro Betrieb unverändert bei 50'000 Franken bleibt, liegen die beitragsberechtigten Fläche und damit die optimale Betriebsgrösse entsprechend tiefer. Da Betriebsteilungen gemäss Absatz 5 verboten sind, könnten grössere Betriebe den Beitrag von 3000 Franken pro Hektar auf der diese Schwelle überschreitenden Fläche nur durch Verpachtung oder allenfalls Verkauf von Land an Betriebe, die unterhalb des Optimums sind, ganz oder teilweise realisieren. Würden diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft, ergäben sich auf der Basis des Mindestansatzes (Optimum bei ungefähr 17 ha) die in der Tabelle 2 dargestellten Bewegungen:

Tabelle 2

<i>Betriebe mit ... LN</i>	<i>Anzahl 1990</i>	<i>LN pro Betrieb</i>		<i>Austauschpotential</i>		<i>LN pro Betrieb neu (in ha)</i>
		<i>pro Betrieb (in ha)</i>	<i>Total (in ha)</i>	<i>Total (in ha)</i>	<i>pro Betr. (in ha)</i>	
mehr als 17 ha	20'704	25,8	533'370	- 182'195	- 8,8	17,0
weniger als 17 ha	87'592	6,1	537'616	+ 182'195	+ 2,1	8,2
Total	108'296	9,9	1'070'976			

Datenbasis: Betriebszählung 90

Eine derartige Entwicklung könnte zur Bildung sehr hoher Boden- und Pachtpreise führen mit entsprechender Rentenbildung bei den Grundeigentümern. In Gegenden mit grossen Betrieben könnte die Anzahl der kleinen Betriebsstätten nicht mehr genügen, um alles überschüssige Land aufzufangen.

34 Produktion und Bewirtschaftung

Die möglichen Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Landwirtschaft sind insgesamt von sehr komplexer Natur und nicht nur von den Parametern im Produktionssektor, sondern auch von den Entwicklungen in den nachgelagerten Sektoren abhängig. Die Aufhebung aller Marktordnungen dürfte weitreichende Konsequenzen haben, die zum heutigen Zeitpunkt und mit den verfügbaren Mitteln nur schwer abzuschätzen sind. Trotzdem sollen die folgenden Überlegungen einige Hinweise geben, in welche Richtung die Entwicklung gehen könnte.

Betriebswirtschaftliche Überlegungen

Eine Direktzahlung von 3000 Franken pro Hektar bewirkt einen grossen Anreiz, nicht aus dem Schutzbereich zu fallen. Dazu kommt unter Umständen noch die

biologische Produktion, welche bessere Preise verspricht. Die naturnahe und tiergerechte Bewirtschaftung in bäuerlichen Betrieben nach der Definition der Initiative würde sich wohl sehr weitgehend durchsetzen. Die Ausnahme könnten eventuell einige Spezialbetriebe, z.B. im Gemüsebau, bilden. Vermutlich dürfte nur ein sehr kleiner Teil der Landwirtschaft im Nichtschutzbereich verbleiben.

Innerhalb des Schutzbereiches ist eine Aufteilung in zwei Intensitätsgruppen wahrscheinlich:

Ausgelastete Betriebe

Auf einem Teil der Betriebe dürfte eine Familie, wenn sie einen 17 ha-Betrieb als Vollerwerbsbetrieb bewirtschaftet und davon leben möchte, dazu ihre volle Arbeitskraft einsetzen. Daraus würde eine relativ hohe Intensität der Bewirtschaftung resultieren. Sie würde tendenziell an die obere Grenze dessen gehen, was gemäss den Bestimmungen der anerkannten Organisationen im Sinne von Absatz 4 der Initiative zulässig ist. Eine wesentliche Rolle könnte in diesem Zusammenhang die Direktvermarktung spielen. Sie könnte die Arbeitskräfte besser auslasten und durch den Einbezug der Margen der nachgelagerten Bereiche die Einkommen verbessern helfen.

Nicht ausgelastete Betriebe

Auf einem anderen Teil der Betriebe dürfte das niedrige Preisniveau verbunden mit den hohen Flächenbeiträgen den Produktionsanreiz derart reduzieren, dass eine Bewirtschaftung mit minimalem Aufwand attraktiv würde. Das Modell einer Minimalbewirtschaftung im Nebenerwerb könnte Verbreitung finden. Es würde um so attraktiver, je tiefer die Preise und je schlechter die natürlichen Bedingungen sind. Dies hängt wiederum von den Absatzmöglichkeiten ab, die sich nach der Abschaffung jeglicher Preis- und Absatzstützungen sowie der Exportsubventionen noch bieten. In diesen Betrieben würde die Intensität an die Grenze dessen sinken, was nach den Anforderungen für die Direktzahlungen noch als Bewirtschaftung gilt. Die Bildung unerwünschter Renten wäre denkbar, welche praktisch nur mittels polizeilichen Massnahmen zu verhindern wären.

Segregation als Folge

Die Initiative könnte so eine Zweiteilung der Landwirtschaft bewirken. Wahrscheinlich würden sich praktisch alle Betriebe in den Schutzbereich begeben, innerhalb dessen eine Kategorie relativ intensiv und eine andere sehr extensiv geführt würde. In beiden Kategorien müsste mit administrativen Massnahmen die Einhaltung der Grenzen bezüglich Intensität kontrolliert werden. Die intensive

4 Bewirtschaftung würde sich eher auf die guten Standorte konzentrieren, während sich im Berggebiet die Minimalbewirtschaftung im Sinne einer reinen Pfliegewirtschaft ausbreiten dürfte. Regelungen wie Produktionslenkungsmaßnahmen oder differenzierte, teils produktgebundene Direktzahlungen, die eine solche Entwicklung bisher verhinderten, wären gemäss der Initiative praktisch nicht mehr möglich.

Welcher Anteil auf die eine oder andere Kategorie entfallen würde, wäre vom jeweiligen Preisniveau abhängig. Einen grossen Einfluss hätten jedoch auch externe Faktoren. Insbesondere dürfte die Lage auf dem Arbeitsmarkt die Möglichkeiten für Nebenbeschäftigungen und damit die Wahl des Auslastungsgrades der Betriebe wesentlich beeinflussen.

35 Sicherstellung der Aufgabenerfüllung

Die Landwirtschaft hat einen multifunktionalen Leistungsauftrag. Die Aufgaben können unterteilt werden in eine Produktions- und Versorgungsfunktion einerseits sowie eine Erhaltungs- und Schutzfunktion andererseits. Mit einer Annahme der Initiative wäre in erster Linie die Produktions- und Versorgungsfunktion nicht mehr vollumfänglich gewährleistet.

Übermässige Extensivierung

Bei den zu erwartenden tiefen Produktpreisen für die Produzenten könnte eine starke Extensivierung der Landwirtschaft bis hin zu einer reinen Pfliegewirtschaft Tatsache werden. Die Produktion von Nahrungsmitteln würde bei einem derartigen Szenario nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Die Produktions- und Versorgungsfunktion würden nicht mehr hinreichend erfüllt, und mit der Zeit würde auch das Know-how für eine produktive Landwirtschaft verloren gehen.

Eine zu extensive Landwirtschaft dürfte aber insbesondere im Berggebiet eine ökologisch destabilisierende Wirkung haben. Bestimmte Hanglagen können mit einer extensiven Weidewirtschaft langfristig nicht stabil gehalten werden. Neben den damit verbundenen Gefahren für die Besiedlung von gewissen Bergtälern könnte die wenig gepflegt wirkende Kulturlandschaft auch negative Auswirkungen auf den Tourismus haben.

Diese Probleme hängen mit dem Verhältnis zwischen Preisen und Direktzahlungen respektive zwischen produktgebundener und nicht produktgebundener Stützung zusammen. Falls das Preisniveau so niedrig würde, dass die Produktion die mit ihr verbundenen Kosten nicht deckt und daraus ein Verlust resultiert, wäre es für den Landwirt folgerichtig, die Nutzung einzustellen. Die Direktzahlungen in der Höhe von mindestens 3000 Franken je Hektare dürften ihn aber veranlassen, eine minimale Bewirtschaftung aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck müsste ein Mindeststandard für die Bewirtschaftung definiert und dessen Einhaltung durch Kontrollen sichergestellt werden.

Die Initiative bietet praktisch keinen Spielraum, um mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen produktungebundenen und produktgebundenen Direktzahlungen die Flächenbewirtschaftung ohne Kontrollen sicherzustellen.

36 Auswirkungen auf nachgelagerte Bereiche

Die Produktion einheimischer Nahrungsmittel würde unter den Bedingungen der Initiative mengenmässig zurückgehen, was bedeutet, dass auch weniger Schweizer Produkte für die Verarbeitung anfallen würden. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform bereits stark deregulierten Marktordnungen gänzlich aufgehoben werden müssten. Dies würde bei den nachgelagerten Bereichen zu einem völlig freien Wettbewerb führen, ohne dass bei der Produktion gleichzeitig die Kosten entsprechend gesenkt werden. Damit wären zahlreiche einheimische Produkte aus der Sicht der Verarbeiter nicht mehr konkurrenzfähig. Diese würden auf das ausländische Angebot ausweichen und ihre Kapazitäten vermehrt dorthin verlagern. Dies wiederum wäre mit einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Schweiz verbunden. In der Lebensmittelverarbeitung sind rund 59'000 Personen beschäftigt³⁶.

Auch für den Detailhandel würde es attraktiv, die fertigen Produkte direkt aus dem angrenzenden Ausland zu beziehen. Die bereits heute spürbare Marktmacht des Detailhandels könnte unter den Bedingungen der Initiative noch zunehmen³⁷. Ein Preisdiktat für Verarbeitung und Produzenten könnte die Folge sein.

36 Stand 1994.

37 Die Unterschriftensammlung zur Initiative wurde vom Detailhandel teilweise publizistisch unterstützt (Inseratenkampagne der Firma Denner im Dezember 1993).

Denkbar wäre auch, dass in dieser Situation eine verstärkte vertikale Integration zum Tragen kommt.

Die exportorientierte schweizerische Nahrungsmittelindustrie wäre durch die Aufhebung der im Rahmen des WTO-Agrarabkommens noch möglichen *Ausfuhrerstattungen besonders betroffen*. Die heutige Rückerstattung des Rohstoffhandicaps im Rahmen des "Schoggigesetzes" wäre nicht mehr zulässig. Als Folge davon würden diese Abnehmer ihre Rohstoffe vermehrt im Ausland beschaffen oder, wenn dies aufgrund der Grenzbelastung nicht wirtschaftlich ist und die einheimischen Rohstoffe nicht verbilligt würden, ihre Kapazitäten ins Ausland verlagern. Falls die Nahrungsmittelindustrie die Rohstoffe nicht zu den gleich günstigen Bedingungen beziehen kann wie ihre ausländischen Konkurrenten, wären somit negative Auswirkungen auf ihre Marktanteile und Arbeitsplätze im Inland zu erwarten.

37 Auswirkungen auf Konsumenten und Steuerzahler

Mit der Annahme der Initiative würden die volkswirtschaftlichen Kosten der Landwirtschaft nach der Darstellung der Initianten bedeutend tiefer ausfallen als heute. Dazu sollen drei Komponenten beitragen:

- preisgünstige Nahrungsmittel vermindern die Belastung der Konsumenten;
- die Plafonierung der Direktzahlungen und die Begrenzung des Anspruchs beschränken die Höhe der Bundesausgaben und damit die Belastung der Steuerzahler;
- die Umstellung auf Biolandbau oder ökologisch vergleichbare Landbaumethoden soll die von der Landwirtschaft verursachten und durch die Allgemeinheit (Steuerzahler) getragenen Umweltkosten verringern.

Nahrungsmittelpreise

Die Rohstoffkosten bilden einen immer geringeren Anteil am Endpreis des Produktes. Tiefere Produzentenpreise und damit tiefere Einstandspreise für die Rohstoffe wirken sich daher auf die Konsumentenpreise nur unterdurchschnittlich aus. So belaufen sich die Konsumentenausgaben für Nahrungsmittel in der Schweiz heute auf ungefähr 36 Milliarden Franken. Eine Verringerung der Produzentenpreise um rund 30-50 Prozent oder rund 3 Milliarden Franken, wie sie die Initianten annehmen, würde die Ausgaben, bei unveränderten Kosten für

Verarbeitung und Verteilung, lediglich um knapp 10 Prozent auf 33 Milliarden Franken reduzieren.

Der Konsument würde in preislicher Hinsicht von einer Annahme der Initiative profitieren. Allerdings dürfte das Angebot aus einheimischer naturnaher und tierfreundlicher Produktion um so geringer ausfallen, je tiefer die End- und damit auch die Produzentenpreise wären.

Bundesausgaben

Die Plafonierung der Direktzahlungen macht die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft berechenbar. Der im Prinzip verfassungsmässig garantierte Anspruch auf den Ausgleich der Teuerung lässt diese zudem, im Vergleich zur Wachstumsrate des gesamten Bundeshaushaltes in den vergangenen Jahren, nur unterdurchschnittlich ansteigen.

Die Bundesausgaben für Direktzahlungen und Absatzmassnahmen würden im Jahr 2002 ungefähr die nachfolgend aufgezeigte Höhe annehmen (in Mio. Fr.):

	Initiative	AP 2002*)
Direktzahlungen	4000	3100
Preis- und Absatzsicherung	<u>-</u>	<u>600</u>
Total	4000	3700

*) Provisorische Berechnungen

In diesen Beträgen nicht enthalten sind die Mittel für die Verbesserung der Produktionsgrundlagen³⁸. Falls die Initiative angenommen würde, belasteten diese die Bundeskasse weiterhin. Eine Entlastung der Steuerzahler wäre mit der Initiative daher nicht zu erwarten.

38 Dieser Bereich mit einer Summe von rund 350 Mio. Franken im Budget 1996 umfasst insbesondere die Ausgaben für Meliorationen, Investitionskredite, Forschung, Bildung und Beratung sowie Familienzulagen an die Landwirtschaft.

41 WTO-Recht

Der Initiativtext enthält keine Bestimmungen, die die relevanten Bestimmungen des allgemeinen WTO-Rechts und der darin integrierten konkreten schweizerischen Verpflichtungen in den Bereichen Marktzutritt, Interne Stützung oder Exportsubventionen verletzen. Die Abschaffung der in Absatz 3 des Initiativtextes genannten nicht-tarifären Schutzmassnahmen ist mit der Umsetzung der GATT-Lex am 1. Juli 1995 bereits erfolgt. Die interne Stützung mittels der vorgesehenen Direktzahlungen fällt unter die sogenannten "green box"-Massnahmen, die von einem Abbau ausgenommen sind. Die Verknüpfung dieser Zahlungen an die Einhaltung ökologischer Kriterien verstärkt die Argumentation betreffend Zuordnung zu den "green-box"-Massnahmen und dürfte im Rahmen der WTO auch in Zukunft Bestand haben. Mit dem Wegfall staatlicher Markteingriffe wird alleine die Höhe der Zölle ausschlaggebend für die Einhaltung der Abbauverpflichtungen im Bereich der internen Stützung. Die Abschaffung der Exportsubventionen schliesslich stellt ebenfalls kein Problem dar. Die WTO-Verpflichtungen der Schweiz im Agrarbereich würden bei der Annahme der Initiative mehr als erfüllt.

42 Europäisches Recht

Der von der Initiative vorgeschlagene Weg würde unser Land dazu verpflichten, eine von der EU abweichende Agrarpolitik zu verfolgen, vor allem, was die Massnahmen bezüglich der Strukturpolitik, der Direktzahlungen sowie der Marktorganisationen anbelangt. Da die bilateralen Verhandlungen mit der EU nicht darauf abzielen, das Regelwerk der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu übernehmen, könnte unser Land allerdings weiterhin eine selbständige Agrarpolitik betreiben. Die Umsetzung der Initiative hätte somit keine direkten Konsequenzen. Unter diesen Umständen würde es genügen, in unseren Beziehungen mit den Mitgliedstaaten der EU die Regeln der WTO zu respektieren, was durch die Initiative grundsätzlich garantiert wird (vgl. Ziff. 41). Mittelfristig würde hingegen die Verhandlungsposition der Schweiz durch die Aufhebung sämtlicher Exportsubventionen für Nahrungsmittel geschwächt, da für diese einseitige Konzession nur schwerlich eine Gegenleistung geltend gemacht werden könnte.

Die Einschätzung würde anders ausfallen, wenn man einen allfälligen Beitritt in Betracht zieht. Im Falle einer Mitgliedschaft zur EU müsste die Schweiz die

Regeln der GAP übernehmen. Letztere basiert auf zwei Grundpfeilern, einerseits der Preis- und Marktpolitik, welche sich auf eine gemeinsame Marktordnung abstützt und andererseits der Strukturpolitik, welche die Aufgabe hat, den Anpassungsprozess in der Landwirtschaft zu fördern. Das Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung bedingt die Anwendung verschiedener Instrumente (Preisstützung, Grenzschutz, Produkteunterstützung). Die 1992 beschlossene Reform der GAP hat die Grundmechanismen nicht in Frage gestellt, sondern insbesondere begleitende Massnahmen eingeführt, welche unter anderem umweltgerechtere Techniken fördern sollen. Einen fundamentalen Wechsel brachte die Reform, indem die Landwirtschaft nicht mehr einzig und allein über die Preise unterstützt wird, sondern auch durch Ausgleichszahlungen oder Prämien (Direktzahlungen). Was die Zielsetzung und die Instrumente anbelangt, existieren Ähnlichkeiten zwischen der reformierten GAP und unserer aktuellen Agrarpolitik, welche seit 1993 einer tiefgreifenden Reformen unterzogen wird. Die Reformen der zwei Politiken sind im übrigen in grossen Teilen durch ähnliche Betrachtungsweisen geprägt, während in bezug auf das Ausmass der Unterstützung und des Schutzes Unterschiede bestehen.

Die Initianten wollen einen tiefgreifenden Umbau des Ernährungssektors, namentlich durch die Aufhebung aller Absatz- und Preisgarantien sowie durch die Beschränkung der staatlichen Stützung und des Schutzes auf bäuerliche Bewirtschafter, die höchste ökologische Anforderungen erfüllen müssen, um dem Gebot der Nachhaltigkeit zu genügen. Auf der anderen Seite verfolgen sie eine Politik der Strukturhaltung, was die notwendige Senkung der Produktionskosten behindert. Die Initiative sieht ausserdem eine weitgehende Simplifizierung des Direktzahlungssystems vor. Die Verträglichkeit der Initiative mit den Regeln der GAP ist hinsichtlich der Konzeption und der Instrumente somit nicht gewährleistet. Im Falle eines Beitrittes der Schweiz zur EU könnte das System, welches bei einer Annahme der Initiative zur Anwendung gelangt, nicht beibehalten werden. Im Gegensatz zur laufenden Reform der Agrarpolitik 2002 bietet die Initiative nicht die Möglichkeit, auch in Zukunft für die Schweiz in bezug auf die Integration alle Optionen offen zu halten.

5 Schlussfolgerungen und Antrag

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" ab. Diese ist zu extrem und würde das mit der laufenden Reform der Agrarpolitik bisher Erreichte in Frage stellen oder sogar wieder rückgängig machen. Sie ist zudem überholt, da sie von einer Situation ausgeht, die sich heute - fast vier Jahre nach Beginn der umfassenden Reformen

- grundlegend geändert hat. Aus der Sicht des Bundesrates sind die von der Initiative angestrebte Zementierung der Strukturen in der schweizerischen Landwirtschaft und die Gefahr des Überganges zu einer reinen Hobby- und Teilzeitlandwirtschaft besonders fragwürdig. Mit einer Annahme würde unsere Landwirtschaft faktisch von der übrigen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt. Langfristig würde damit auch die Erreichung der am 9. Juni 1996 gutgeheissenen Ziele in Frage gestellt.

Demgegenüber ermöglicht die neue Agrarpolitik des Bundes die Entwicklung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft, die in der Lage ist, ihre Marktanteile im In- und Ausland zu halten und die von der Öffentlichkeit nach Massgabe ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit Direktzahlungen unterstützt wird. Die neue Agrarpolitik ist das eigentliche Gegenstück zur Initiative der VKMB. Ihre Hauptelemente sind einerseits der am 9. Juni 1996 von Volk und Ständen gutgeheissene neue Landwirtschaftsartikel und andererseits das im Rahmen der zweiten Etappe der Agrarreform (Agrarpolitik 2002) zu realisierende neue Landwirtschaftsgesetz. Damit werden sowohl die Grundlage als auch das Instrumentarium geschaffen, um der Landwirtschaft künftig ihren Platz in der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft der Schweiz zu sichern.

Die vorliegende Initiative wirft zudem in bezug auf ihre Auslegung verschiedene Fragen auf. Sie verweist ausdrücklich auf die inzwischen aufgehobene Verfassungsbestimmung zur Landwirtschaft in Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV. Es fragt sich, ob die Initiative den von Volk und Ständen am 9. Juni 1996 gutgeheissenen Artikel 31^{octies} BV ersetzt oder ergänzt.

Die Bestrebungen der Initianten und der am 9. Juni 1996 zum Ausdruck gebrachte Volkswille unterscheiden sich in ihrer politischen Zielsetzung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieser Unterschied klar zum Ausdruck gebracht werden muss. Er schlägt deshalb in Artikel 2 des Entwurfs zum Bundesbeschluss vor, dass die Initiative im Falle ihrer Annahme den aktuellen Artikel 31^{octies} BV ersetzt und den früheren Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b wieder in der Verfassung einfügt.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, die Initiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 17. Juni 1994¹⁾ eingereichten Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe»,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹⁾ Die Volksinitiative «für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe» vom 17. Juni 1994 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

²⁾ Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 31^{bis} (neu)

¹⁾ Der Schutzbereich der Gesetzgebung zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes gemäss Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b ist auf bäuerliche Betriebe mit selbständigen Bäuerinnen und Bauern beschränkt. Diese respektieren bei ihrer Tätigkeit die natürlichen Kreisläufe und die gegenseitige Abhängigkeit von Mensch, Tier und Umwelt und produzieren dementsprechend naturnah und tierfreundlich.

²⁾ Bäuerliche Betriebe, welche diese Bedingungen erfüllen, haben zur Abgeltung ihrer ökologischen, tierschützerischen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen Anspruch auf Direktzahlungen, soweit diese zur Erhaltung und Existenz der Betriebe und zur Erreichung angemessener Einkommen erforderlich sind.

³⁾ Als handelspolitische Schutzmassnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für daraus hergestellte Waren sind ausschliesslich Direktzahlungen an bäuerliche Betriebe sowie Zölle ohne jegliche zusätzlichen Abgaben (Ausgleichsabgaben, Zollzuschläge, Tarazuschläge, Preiszuschläge, Abschöpfungen) zulässig. Die Zölle auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen und auf daraus hergestellten Waren werden mit referendumpflichtigem Bundesbeschluss festgelegt; andernfalls gelten höchstens die Zollansätze vom 1. Januar 1993.

⁴⁾ Als Anforderungen an Betriebe gemäss Absatz 1 gelten, sofern die Gesetzgebung nicht etwas Gleichwertiges vorschreibt, die Bestimmungen der anerkannten Organisationen des biologischen Landbaus oder von anerkannten Organisationen für andere ökologisch vergleichbare Landbaumethoden sowie die Bestimmungen über besonders tierfreundliche Produktionsformen, wie insbesondere die kontrollierte Freilandhaltung von Nutztieren.

¹⁾ BBl 1995 I 389

²⁾ BBl 1996 IV 580

⁵ Die Direktzahlungen an Betriebe nach Absatz 2 betragen mindestens 3000 Franken pro Hektare, maximal jedoch 50 000 Franken pro Betrieb. Die Höchstgrenze kann nicht durch Betriebsteilung umgangen werden. Im Zweifelsfall ist der Zustand am 1. Januar 1993 massgebend. Auf dem Weg der Gesetzgebung können für Berggebiete höhere Direktzahlungen oder Beiträge an die Alpwirtschaft beschlossen werden. Der Bundesrat setzt die Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Bezüger von Direktzahlungen fest.

⁶ Soweit die Gesetzgebung keine Regel für die periodische Anpassung dieser Beiträge an die Entwicklung des Geldwertes enthält, sind die Direktzahlungen jährlich entsprechend der Entwicklung des Landesindex der Lebenshaltungskosten seit dem 1. Januar 1993 anzupassen.

Art. 2

Im Falle einer Annahme der vorliegenden Initiative durch Volk und Stände wird Artikel 31^{octies} BV aufgehoben und der bis am 9. Juni 1996 geltende Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe b BV wieder in Kraft gesetzt.

Art. 3

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

Botschaft zur Volksinitiative "für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe" vom 17. Juni 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.10.1996
Date	
Data	
Seite	580-637
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 013

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.