

## JAAC 53.37

Bundesamt für Justiz, 28. November 1988

---

***Proposition d'une commission parlementaire tendant à l'adoption d'un contre-projet à l'initiative «en faveur des petits paysans».***

- Art. 121 al. 3 Cst. et art. 75 al. 2 LDP. Unité de la matière respectée.
  - Art. 121 al. 6 Cst. et art. 27 al. 3 LREC. Contenu licite du contre-projet proposé, qui traite de la même question que l'initiative, poursuit un objectif général qui lui est étroitement lié et ne vise pas au statu quo.
  - Les aspirations formulées dans le contre-projet ne relèvent pas du degré constitutionnel, car elles peuvent toutes être réglées sur la base de l'art. 31<sup>bis</sup> al. 3 let. b Cst.
- 

***Antrag einer parlamentarischen Kommission betreffend Gegenvorschlag zur «Kleinbauern-Initiative».***

- Art. 121 Abs. 3 BV und Art. 75 Abs. 2 BPR. Einheit der Materie gewahrt.
  - Art. 121 Abs. 6 BV und Art. 27 Abs. 3 GVG. Zulässiger Inhalt des beantragten Gegenvorschlags, der dieselbe Sachfrage wie die Volksinitiative behandelt, einen eng zusammenhängenden allgemeinen Zweck verfolgt und nicht auf Fortschreibung des Status quo lautet.
  - Fehlende Verfassungswürdigkeit des beantragten Gegenvorschlags, weil Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b BV bereits alle Regelungsanliegen abdeckt.
- 

***Proposta di una commissione parlamentare concernente un controprogetto all'iniziativa «in favore dei piccoli contadini».***

- Art. 121 cpv. 3 Cost. e art. 75 cpv. 2 LDR. Unità della materia rispettata.

**- Art. 121 cpv. 6 Cost. e art. 27 cpv. 3 LRFC. Contenuto lecito del controprogetto proposto che tratta la stessa questione dell'iniziativa, persegue un obiettivo generale strettamente connesso e non è volta alla conservazione dello status quo.**

**- Le aspirazioni formulate nel controprogetto non rilevano del grado costituzionale, poiché possono tutte essere disciplinate sulla base dell'art. 31<sup>bis</sup> cpv. 3 lett. b Cost.**

---

Auf Anfrage prüfte das Bundesamt für Justiz (BJ), ob ein Antrag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission (ursprünglich Antrag Rutishauser) betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative «für ein naturnahes Bauern - gegen Tierfabriken (Kleinbauern-Initiative)»<sup>[1]</sup> rechtlich zulässig sei. Dabei stellten sich drei Fragen, nämlich die Fragen nach der Einheit der Materie (Ziff. 1), des zulässigen Inhalts eines Gegenvorschlags (Ziff. 2) und schliesslich der Verfassungswürdigkeit (Ziff. 3).

## 1. Einheit der Materie

Nach Art. 121 Abs. 3 BV, welche Bestimmung durch Art. 75 Abs. 2 des BG vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) konkretisiert wird, darf eine Volksinitiative nur eine Materie zum Gegenstand haben. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Diese Anforderungen gelten sinngemäss für Gegenvorschläge nach Art. 121 Abs. 6 BV.

Der Antrag umfasst eine Neuformulierung von Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b BV, das heisst des Landwirtschaftsartikels, sowie einen neuen Art. 31<sup>octies</sup>. Während die erstgenannte Bestimmung dem Bund in erster Linie die Kompetenz beziehungsweise den Auftrag für eine Landwirtschaftspolitik gibt, bringt Art. 31<sup>octies</sup> ergänzende Zielbestimmungen für die Landwirtschaftspolitik. Die beiden Bestimmungen bilden materiell demnach eine Einheit von Ziel- und Kompetenzbestimmung beziehungsweise Gesetzgebungsauftrag. Und sie beschlagen ausschliesslich den Sachbereich Landwirtschaftspolitik.

Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags besteht zweifelsohne ein sachlicher Zusammenhang. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist demnach erfüllt.

## 2. Zulässiger Inhalt eines Gegenvorschlages

### 2.1. Allgemein

Nach Art. 121 Ziff. 6 BV ist die Bundesversammlung berechtigt, bei Ablehnung einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Diese Bestimmung äussert sich selber nicht zur Frage, welches der zulässige Inhalt eines Gegenvorschlages

sei. Hingegen findet sich dazu in Art. 27 Abs. 3 des BG vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (GVG, SR 171.11) eine Bestimmung, welche sich zu dieser Frage äussert. Danach muss ein Gegenvorschlag die «nämliche Verfassungsmaterie» wie die Volksinitiative betreffen.

Die Konkretisierung des Erfordernisses der «nämlichen Verfassungsmaterie» hat sowohl Bundesrat und Bundesversammlung wie auch Lehre und Rechtsprechung beschäftigt und zu Auslegungsergebnissen geführt, die zum Teil in erheblichem Ausmass voneinander abweichen. Es lässt sich aber feststellen, dass jedenfalls Bundesrat und Bundesversammlung sowie das Bundesgericht zu einer grosszügigen Interpretation neigen.

Der Bundesrat fasste seine eigene sowie die Praxis der Bundesversammlung unlängst in seiner Botschaft über eine Neuregelung des Abstimmungsverfahrens für Volksinitiativen mit Gegenentwurf wie folgt zusammen (BBl 1984 II 336): «Volksinitiative und Gegenentwurf müssen dieselbe Sachfrage behandeln; sie können sich aber in Grundsatz, in der Zielrichtung oder in Einzelheiten voneinander unterscheiden.»

Anlässlich der Behandlung der erwähnten bundesrätlichen Botschaft in den eidgenössischen Räten sind zur Frage der «nämlichen Verfassungsmaterie» unterschiedliche Auffassungen vertreten worden. Die Befürworter des doppelten Ja, die sich schliesslich durchsetzten, gingen davon aus, dass zwischen Initiative und Gegenentwurf ein relativ enger Zusammenhang bestehen müsse; das Grundanliegen sollte das gleiche sein. Der Gegenentwurf habe nicht nur dieselbe Sachfrage zu betreffen, sondern müsse auch auf ein zumindest ähnliches Ziel ausgerichtet sein (vgl. Amtl. Bull. N 1985 2101 ff.). Diese Auffassung scheint etwas enger als jene zu sein, welche der Bundesrat in seiner Botschaft dargelegt und vertreten hat.

Das Bundesgericht hatte sich wiederholt mit der Frage des inhaltlichen Zusammenhangs zwischen kantonalen Volksinitiativen und Gegenentwürfen zu befassen. Seine Praxis darf ohne weiteres auch für die Beantwortung der Frage nach dem erforderlichen Zusammenhang zwischen eidgenössischen Volksinitiativen und Gegenentwürfen berücksichtigt werden. In [BGE 113 Ia 53](#) E. 5a hat das Bundesgericht seine Praxis dahingehend zusammengefasst, dass der Gegenvorschlag in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen müsse. Mit dem Gegenvorschlag dürfe keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern könnten lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden.

Daraus folgt, dass ein Gegenentwurf jedenfalls die gleiche Sachfrage und den gleichen Gegenstand betreffen muss wie die Volksinitiative, welcher er gegenübergestellt werden soll. Zudem muss er denselben oder zumindest einen mit jenem der Volksinitiative eng zusammenhängenden allgemeinen

Zweck verfolgen. Der Gegenentwurf muss ausserdem eine echte Alternative zur Volksinitiative enthalten. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn er lediglich den *Status quo* wiedergibt.

## 2.2. Antrag der Kommissionsmehrheit

Misst man den vorliegenden Antrag an diesen Kriterien, so ergibt sich wohl, was folgt:

Die «Kleinbauern-Initiative» will den Schutzbereich der Gesetzgebung zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft gemäss Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b BV auf bäuerliche Betriebe beschränken. Was als bäuerlicher Betrieb gelten darf, wird in der Initiative im Detail niedergelegt.

Der Bundesrat vertritt in seiner Botschaft die Auffassung, dass diese Umschreibung zu kategorisch und zu strikt sei und zu unbilligen Ergebnissen führe. Sie sei daher abzulehnen (BBl 1988 I 641 ff.).

Der Antrag greift den Gedanken des bäuerlichen Betriebes zwar auf, verabsolutiert ihn aber nicht gleicherweise wie die Volksinitiative. Es wäre Sache der Ausführungsgesetzgebung, den Begriff des bäuerlichen Familienbetriebes zu umschreiben. Anders als die Volksinitiative stellt der Antrag die Landwirtschaftspolitik auch ausdrücklich in den Zusammenhang der Umweltpolitik, der Raumplanung, der Landschaftspflege, der Versorgungs- und Besiedlungspolitik hinein. Er macht damit Bezüge sichtbar, welche bereits aufgrund der geltenden Landwirtschaftspolitik beachtet werden, wenn auch nicht in allen Bereichen mit der im Antrag angestrebten Intensität.

In diesem Sinne wird man im Antrag eine echte Alternative sehen dürfen, welche im Schutz des bäuerlichen Betriebes zwar weniger strikt ist als die Volksinitiative, andererseits aber auch nicht auf eine blosser Festschreibung des *Status quo* abzielt. Das bedeutet, dass der Antrag insofern als zulässig erachtet werden kann.

Die «Kleinbauern-Initiative» will nicht nur den Schutz der Landwirtschaftspolitik auf bäuerliche Betriebe beschränken, sondern auch im Agrar-Grenzschutz Neuerungen einführen. Grundsätzlich soll danach das Leistungssystem zum Zuge kommen, sofern der Absatz inländischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse der bäuerlichen Betriebe zu kostendeckenden Preisen durch die Einfuhr gefährdet würde. Dieses Konzept brächte gegenüber dem heutigen Agrar-Grenzschutz einen eigentlichen Systemwechsel (BBl 1988 I 661). Während sich nämlich das heutige Einfuhrinstrumentarium unter anderem durch eine Vielzahl von Grenzschutzmassnahmen auszeichnet, die massgeschneidert, historisch gewachsen und international abgesichert sind, müsste aufgrund der Initiative die Agrarimportordnung umgestellt werden und grundsätzlich mit einem Instrument, dem Leistungssystem, arbeiten.

Der Antrag enthält zu diesem Agrar-Grenzschutz-Konzept keine vergleichbar deutliche Alternative wie zur Frage des bäuerlichen Betriebes. Immerhin wird in Art. 31<sup>octies</sup> BV als eines der Ziele der Landwirtschaftspolitik «eine marktgerechte Qualitätsproduktion» genannt. Damit soll zum Ausdruck

kommen, dass nicht jedwede Produktion zielkonform wäre, sondern dass der Marktsituation ausdrücklich Rechnung zu tragen ist. Und zu dieser Marktsituation trägt selbstverständlich auch der Import von landwirtschaftlichen Produkten massgeblich bei. Die Bestimmung darf wohl so verstanden werden, dass Grenzschutz nur so weit betrieben werden soll, als er zur Sicherung des Absatzes einer marktgerechten Produktion erforderlich ist. Mit welchen Mitteln dieser Grenzschutz zu betreiben sei, bleibt allerdings offen.

Gleichwohl kann festgestellt werden, dass der Antrag mit Bezug auf den Agrar-Grenzschutz der Volksinitiative im Vergleich zum Status quo entgegenkommt. Ziel der Volksinitiative in diesem Punkt ist es nämlich, vermehrten Wettbewerb zu ermöglichen (BBl 1988 I 635). Die «marktgerechte Qualitätsproduktion» weist ebenfalls auf vermehrte Wettbewerbsorientierung der landwirtschaftlichen Produktion hin.

Einzuräumen ist, dass damit auf der Stufe des Importes und des Handels nicht zwangsläufig vermehrter Wettbewerb geschaffen wird, was im Falle des von der Volksinitiative angestrebten Leistungssystems zutreffen würde. Mit Bezug auf die Importstufe und den Handel bringt der Antrag gegenüber dem *Status quo* mithin keine Verbesserung. Dieser Umstand verändert die Antwort auf die Frage nach dem zulässigen Inhalt eines Gegenentwurfes aber nicht. Es lässt sich nämlich mit guten Gründen die Auffassung vertreten, sowohl der «Kleinbauern-Initiative» als auch dem Antrag gehe es vorrangig um die Definition der Landwirtschaftspolitik. Die angestrebten Auswirkungen auf die Importstufe und den Handel hätten insofern keine von dieser Definition unabhängige Bedeutung. Von dieser Annahme ging der Bundesrat offensichtlich auch aus, als er die Frage der Einheit der Materie der «Kleinbauern-Initiative» in bejahendem Sinne beantwortete. Andernfalls hätte er die Einheit der Materie verneinen müssen.

Es ergibt sich demnach, dass der Antrag die «nämliche Verfassungsmaterie» wie die «Kleinbauern-Initiative» beschlägt und demnach die Frage nach dem zulässigen Inhalt eines Gegenentwurfes bejaht werden kann.

### 3. Verfassungswürdigkeit des Antrags

In der Botschaft zur «Kleinbauern-Initiative» führt der Bundesrat aus, dass die Bundesverfassung entsprechend ihrer Funktion als rechtliche Grundordnung des Staates nur das Grundsätzliche festhalten solle. Sie solle sich nicht in Details verlieren und nicht mit Normen belastet werden, die lediglich bestehende Kompetenzen in einer bestimmten, detaillierten Weise auszunützen geböten. Wende man diese Kriterien auf die «Kleinbauern-Initiative» an, so sei deren Verfassungswürdigkeit zu verneinen. In der Tat gehe es dieser nur darum, den Gesetzgeber in Einzelheiten anzuweisen, wie er eine bereits gegebene verfassungsrechtliche Zuständigkeit auszunützen habe (BBl 1988 I 638).

Dem Test der Verfassungswürdigkeit ist konsequenterweise auch der Antrag zu unterwerfen. Dabei ergibt sich folgendes:

Der Antrag will im Bereiche des Schutzes der bäuerlichen Betriebe eine differenziertere Lösung als die Volksinitiative ermöglichen. Dabei sollen eine ganze Reihe von Zielen berücksichtigt werden, welche der Bund schon aufgrund der geltenden Verfassung verfolgen kann, beziehungsweise zu verfolgen hat. Tatsächlich nötigt der Antrag zu keiner Gesetzgebung, welche nicht bereits aufgrund des geltenden Verfassungsrechts zulässig oder sogar geboten wäre.

Unter diesen Umständen ist die Verfassungswürdigkeit des Antrags wie schon die Verfassungswürdigkeit der «Kleinbauern-Initiative» zu verneinen.

#### 4. Schlussfolgerung

Die vorstehenden Ausführungen haben ergeben, dass der Antrag für einen Gegenvorschlag zur «Kleinbauern-Initiative» die Anforderungen an die Einheit der Materie und die Zulässigkeit des Inhalts eines Gegenentwurfs erfüllt und insofern rechtmässig ist. Hingegen ist dessen Verfassungswürdigkeit zu verneinen.

Das BJ betont immerhin, dass die fehlende Verfassungswürdigkeit nicht fehlende Rechtmässigkeit bedeutet. Der Antrag ist mit anderen Worten nicht rechtswidrig, sondern widerspricht lediglich (aber immerhin) dem bundesrätlichen Verständnis darüber, was auf Verfassungsstufe geregelt werden soll.

[1] Der Gegenentwurf lautet: «Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b b. zur Erhaltung einer umweltgerechten Landwirtschaft mit leistungsfähigen, bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Familienbetrieben sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes. Art. 31<sup>octies</sup> Die Massnahmen zum Schutze der Landwirtschaft im Sinne von Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b BV sind insbesondere darauf ausgerichtet a. eine umweltverträgliche und marktgerechte Qualitätsproduktion zu fördern; b. die Landschaft nachhaltig zu pflegen; c. eine ausreichende Versorgung für Zeiten mit gestörten Zufuhren sicherzustellen; d. eine dezentrale Besiedlung zu erhalten; e. ein angemessenes bäuerliches Einkommen zu sichern über die Produktpreise für Mengen, die den Absatzverhältnissen angepasst sind, sowie mit Beiträgen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, zum Ausgleich von Produktionsnachteilen und zur Lenkung der Produktion.» (Amtl. Bull. N 1988II 1820, 1833).

---

## **JAAC 53.37 - Bundesamt für Justiz, 28. November 1988**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 998

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.