

**Erläuternder Bericht
zum Gegenentwurf des Bundesrates zur Eidgenössischen
Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit»**

vom 14. Januar 2015

Übersicht

Am 8. Juli 2014 wurde die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» mit 147 812 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative will die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion stärken. Sie schlägt dazu die Ergänzung der Bundesverfassung um einen neuen Artikel 104a «Ernährungssicherheit» vor, der Massnahmen zur Minderung des Verlusts von Kulturland und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie fordert. Weiter soll der Bund für einen geringen administrativen Aufwand sorgen sowie die Rechts- und Investitionssicherheit gewährleisten.

Der Bundesrat hat sich am 29. Oktober 2014 dafür ausgesprochen, der Volksinitiative für Ernährungssicherheit einen direkten Gegenentwurf auf Verfassungsstufe gegenüberzustellen. Dieser nimmt das Anliegen der Ernährungssicherheit auf, anerkennt den Beitrag der inländischen Produktion und bettet diesen in ein umfassendes und kohärentes Gesamtkonzept ein. Dazu gehören neben der nachhaltigen Inlandproduktion auch die Bedeutung der Produktionsgrundlagen (insbesondere des Kulturlands), der Wettbewerbsfähigkeit der Wertschöpfungskette, der Lebensmittelimporte und des ressourcenschonenden Konsums für die Ernährungssicherheit.

Mit dem direkten Gegenentwurf will der Bundesrat eine langfristig ausgerichtete Antwort geben auf die künftigen Herausforderungen, die sich aus den sich ändernden Rahmenbedingungen wie dem Bevölkerungswachstum und der Verknappung der natürlichen Ressourcen global und national ergeben.

Das Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf dauert von Mitte Januar bis Mitte April 2015. Die Verabschiedung der Botschaft ist auf Ende 2015 geplant. Die Volksabstimmung wird voraussichtlich im Jahr 2017 oder 2018 erfolgen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
2 Kontext und Inhalt der Initiative	4
2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit	4
2.1.1 Wortlaut der Initiative	4
2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	4
2.1.3 Gültigkeit	5
2.2 Ziele und Inhalt	5
2.3 Politischer Kontext	6
2.3.1 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative	6
2.3.2 Entwicklung der relevanten Politikbereiche	6
2.3.3 Weitere angekündigte Volksinitiativen	7
2.4 Würdigung der Anliegen	8
2.4.1 Stärkung der Versorgung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion	8
2.4.2 Bekämpfung des Kulturlandverlusts	9
2.4.3 Umsetzung einer Qualitätsstrategie	10
2.4.4 Geringer administrativer Aufwand	10
2.4.5 Gewährleistung von Investitions- und Rechtssicherheit	11
3 Ernährungssicherheit – Konzept und zukünftige Herausforderungen	12
3.1 Das Konzept der Ernährungssicherheit	12
3.2 Aktuelle Situation	13
3.3 Zukünftige Herausforderungen	14
4 Haltung des Bundesrats	17
5 Direkter Gegenentwurf	18
5.1 Wortlaut	18
5.2 Systematische Einordnung	18
5.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	18
5.4 Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen	21
6 Auswirkungen	23
7 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	23

1 Ausgangslage

Die am 4. Februar 2014 lancierte Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» wurde am 8. Juli 2014 mit 147 812 gültigen Unterschriften eingereicht. Getragen wird sie vom Schweizer Bauernverband, von kantonalen Bauernverbänden, Produzentenorganisationen und vom Verein für eine produzierende Landwirtschaft. Deklariertes Ziel der Initiantinnen und Initianten ist es, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einer vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produktion zu stärken.

In einem Grundsatzentscheid hat der Bundesrat am 29. Oktober 2014 beschlossen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und ihr einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Im vorliegenden Bericht zum Gegenentwurf des Bundesrates wird die Volksinitiative in den agrarpolitischen Kontext gestellt und deren Inhalt gewürdigt (Ziff. 2). Anschliessend erfolgt eine Auslegeordnung bezüglich der internationalen und nationalen Herausforderungen in Sachen Ernährungssicherheit, woraus sich die Haltung des Bundesrats zur Initiative ableitet (Ziff. 3 und 4). Ziffer 5 enthält den Vorschlag zu einem direkten Gegenentwurf und die Erläuterungen dazu. Abgeschlossen wird der Bericht mit einer Analyse der Auswirkungen und der Vereinbarkeit mit internationalem Recht (Ziff. 6 und 7).

2 Kontext und Inhalt der Initiative

2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit

2.1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104a Ernährungssicherheit

¹ Der Bund stärkt die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion; dazu trifft er wirksame Massnahmen insbesondere gegen den Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie.

² Er sorgt dafür, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering ist und die Rechtssicherheit und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet sind.

Art. 197 Ziff. 11

11. Übergangsbestimmung zu Art. 104a (Ernährungssicherheit)

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach Annahme von Artikel 104a durch Volk und Stände entsprechende Gesetzesbestimmungen.

2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» wurde am 8. Juli 2014 eingereicht. Mit Verfügung vom 29. Juli 2014 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 147 812 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu dem Parlament einen direkten Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. September 2002¹ (ParlG) hat der Bundesrat dem Parlament spätestens bis am 8. Januar 2016 die Botschaft und einen Entwurf zu einem Beschlussentwurf zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat bis zum 8. Januar 2017 Zeit, um über die Volksinitiative zu beschliessen; sie kann diese Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf einen Beschluss gefasst hat (Art. 100 und 105 Abs. 1 ParlG).

2.1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV:

- a) Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b) Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c) Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem zwingenden Völkerrecht.

2.2 Ziele und Inhalt

Das Ziel der Volksinitiative besteht darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einer vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produktion zu stärken. Gemäss dem Initiativkomitee² soll dieses Ziel erreicht werden, indem der Agrar- und Lebensmittelsektor und insbesondere die inländische Produktion gestärkt, der Kulturlandverlust bekämpft, die Produktionsnachteile ausgeglichen, die Produktqualität gefördert, die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert und die Innovation gefördert und gestärkt werden.

Das Initiativkomitee nennt verschiedene Gründe für die Lancierung der Initiative. Zum einen stellen die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen in den globalen Kontext der Ernährungssicherheit und halten fest: «Die weltweite Versorgung der Menschen mit Lebensmitteln ist eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit». Dies habe mit der steigenden Nachfrage (Wachstum der Weltbevölkerung, verändertes Konsumverhalten und Kaufkraft) und begrenzten natürlichen Ressourcen für die Produktion zu tun. Zum anderen bestünde gerade in der Schweiz die Tendenz, die einheimische Nahrungsmittelproduktion zu schwächen. Mit dem vorhandenen Kulturland sei es möglich, zumindest einen Teil des Nahrungsmittelbedarfs in der Schweiz unter hohen ökologischen und ethologischen Anforderungen zu produzieren. Ohne die knappe, nicht erneuerbare Ressource Boden könne die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben nicht erbringen. Im Sinne der Ernährungssicherheit und zugunsten zukünftiger Generationen sei mit dem Kulturland sorgsam umzugehen.

¹ SR 171.10

² Die Webseite des Initiativkomitees ist abrufbar unter: www.ernaehrungssicherheit.ch (Zugriff am 14. November 2014)

Die Initiative verlangt in Artikel 104a Absatz 1 der Bundesverfassung³ (BV) vom Bund wirksame Massnahmen zur Stärkung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion. Zu diesem Zweck soll insbesondere dem Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche entgegengewirkt werden, und es sollen Massnahmen zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie getroffen werden. Neben den explizit aufgeführten Massnahmen wird in Absatz 1 mit «insbesondere» angedeutet, dass neben den Massnahmen zum Kulturlandschutz und zur Umsetzung der Qualitätsstrategie noch andere Instrumente zur Zielerreichung möglich sind. Das Initiativkomitee formuliert auf seiner Webseite entsprechend weitere Massnahmen wie beispielsweise die Aufrechterhaltung des Grenzschatzes für landwirtschaftliche Produkte oder die faire Entgeltung der nicht marktfähigen Leistungen.

Weiter soll der Bund gemäss Absatz 2 dafür sorgen, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet sei. Während Absatz 1 vom Bund konkrete Massnahmen verlangt, sind die in Absatz 2 formulierten Anliegen eher als generelle Anforderungen an die Ausgestaltung der agrarpolitischen Instrumente zu verstehen.

Die Übergangsbestimmung in Artikel 197 Ziffer 11 BV verlangt zudem vom Bundesrat, der Bundesversammlung bis spätestens zwei Jahre nach Annahme der Initiative entsprechende Gesetzesbestimmungen zu beantragen.

2.3 Politischer Kontext

2.3.1 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 hat das Parlament beschlossen, das Direktzahlungssystem stärker auf die Ziele nach Artikel 104 BV auszurichten. Verbunden mit dieser Weiterentwicklung waren eine weitergehende Entkopplung der Direktzahlungsinstrumente von direkten Produktionsanreizen und eine Verstärkung der Massnahmen, mit denen gezielt ökologische und landschaftliche Anstrengungen sowie Leistungen in den Bereichen Tierwohl und Ressourceneffizienz gefördert werden. Zudem wurde die rechtliche Basis zur Förderung einer Qualitätsstrategie gelegt.

Gegen die Agrarpolitik 2014–2017 wurde von einigen bäuerlichen Organisationen das Referendum ergriffen. Die nötige Unterschriftenzahl wurde jedoch nicht erreicht. Der Schweizer Bauernverband beteiligte sich nicht am Referendum, lancierte jedoch im Anschluss an das Nichtzustandekommen die vorliegende Initiative. Die Initiantinnen und Initianten befürchten, dass mit der aktuellen Agrarpolitik die einheimische Produktion durch Extensivierung geschwächt wird.

2.3.2 Entwicklung der relevanten Politikbereiche

Die Initiative hat primär Bezüge zur Agrarpolitik und zur Raumplanung, weshalb nachfolgend die laufenden Entwicklungen in diesen beiden Politikbereichen kurz erläutert werden.

Agrarpolitik

Nachdem die Agrarpolitik 2014–2017 auf den 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, gilt es, in den kommenden Jahren die Wirkung gemessen an den Zielen zu evaluie-

³ SR 101

ren. Im Zeitraum 2018–2021 soll die Agrarpolitik auf Verordnungsebene optimiert und eine Botschaft zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen ohne Revision des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998⁴ (LwG) vorgelegt werden⁵. Die Zahlungsrahmenbotschaft soll begleitet werden von gezielten Verordnungsanpassungen in den drei Bereichen a) unternehmerische Entfaltung der Landwirte und Betriebe, b) erfolgreicher Absatz auf den Märkten und c) nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung. Gewisse Anliegen der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit», wie die Reduktion des administrativen Aufwands oder die Stärkung der nachhaltigen Produktion, werden im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 (z.B. Förderung nachhaltiger Produktionssysteme und der Ressourceneffizienz) und der Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2017 (unternehmerische Entfaltung) angestrebt und unterstützt. Mit der auf acht Jahre ausgelegten Umsetzung des Systemwechsels bei den Direktzahlungen⁶ und dem beabsichtigten Verzicht auf eine Gesetzesrevision im Zeitraum 2018–2021, wird für die betroffenen Landwirte die Investitionssicherheit verbessert. Die Vernehmlassung zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–2021 ist im zweiten Quartal 2015 geplant.

Raumplanung

Mit der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979⁷ (RPG) wurde für die Problematik der in verschiedenen Kantonen und Gemeinden zu grossen Bauzonen und der sich daraus ergebenden Konsequenz, dass Gebäude oft weitab von den Ortszentren erstellt werden, eine erste Lösung gefunden. Die Revision bremst Landverschleiss und Bodenspekulation: Zu grosse Bauzonen werden verkleinert, bestehende Baulandreserven und Nutzungsreserven in bereits überbauten Gebieten besser genutzt.

Ein stärkerer Schutz des Kulturlandes und insbesondere der Fruchtfolgeflächen (FFF) ist auch ein Element der zweiten Etappe der Revision des RPG. Es ist vorgesehen, eine Kompensationspflicht einzuführen, falls FFF von Einzonungen betroffen sind, und zwar auch in jenen Fällen, in denen FFF betroffen sind, die über den vom Kanton zu sichernden Mindestumfang hinausgehen. Die Kompensationspflicht soll grundsätzlich für alle Böden mit FFF-Qualität gelten. Die Vernehmlassung zur zweiten Etappe wurde am 5. Dezember 2014 eröffnet und dauert bis am 15. Mai 2015.

2.3.3 Weitere angekündigte Volksinitiativen

Neben der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» haben die Grüne Partei Schweiz und die Bauerngewerkschaft Uniterre ebenfalls Initiativen mit agrarpolitischen Inhalten bzw. mit Bezug zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln lanciert. Diese befinden sich noch im Sammelstadium.

Fair-Food-Initiative der Grünen Partei Schweiz

Am 27. Mai 2014 hat die Grüne Partei Schweiz die Unterschriftensammlung zur Volksinitiative «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebens-

4 SR 910.1

5 vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Jans 14.3372 «Verzicht auf die Gesetzesrevision im Rahmen der Agrarpolitik 2018-2021»

6 vgl. dazu die Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017), BBl 2012 2075, hier 2225–2226

7 SR 700

mittel (Fair-Food-Initiative)» gestartet⁸. Die Initiative verlangt mit einem neuen Artikel 104b mit der Sachüberschrift «Lebensmittel», dass der Bund das Angebot von Lebensmitteln stärkt, die von guter Qualität und sicher sind und umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt wurden. Zudem soll der Bund sicherstellen, dass die gleichen Anforderungen grundsätzlich auch für eingeführte Lebens- und Futtermittel gelten. Ein weiteres Ziel der Initiative ist es, die negativen Auswirkungen des Transports von Lebens- und Futtermitteln auf Umwelt und Klima laufend zu reduzieren. Um dies zu erreichen, soll der Bund die Kompetenz erhalten, Zulassungs- und Deklarationsvorschriften zu erlassen, Einfuhrzölle abzustufen, verbindliche Zielvereinbarungen mit Importeuren abzuschliessen und die regionale Verarbeitung und Vermarktung zu fördern.

Initiative für Ernährungssouveränität von Uniterre

Die Bauerngewerkschaft Uniterre hat am 30. September 2014 die Unterschriftensammlung zur Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» lanciert⁹. Der Initiativtext enthält einen breiten Forderungskatalog, der die Kernanliegen der Initiativen des Bauernverbandes (Schutz der Fruchtfolgeflächen) und der Grünen Partei (gleiche Anforderungen an importierte und inländische Lebensmittel) aufnimmt. Die Initiative geht jedoch über die beiden anderen Initiativen hinaus, indem sie beispielsweise Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten verlangt, den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft verbieten will oder die Regulierung der Einfuhrmenge zum Erhalt und der Förderung der einheimischen Produktion vorschlägt.

2.4 Würdigung der Anliegen

Nachfolgend werden die fünf Hauptpunkte des Textes der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» aus materieller und rechtlicher Sicht gewürdigt. Generell kann festgehalten werden, dass mit der Initiative keine neuen Kompetenzen des Bundes statuiert werden und damit die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich gleich bleibt.

2.4.1 Stärkung der Versorgung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion

Die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einheimischer Produktion hat in den letzten Jahren zugenommen. Die Kalorienproduktion ist seit 1990 um rund 10 Prozent gestiegen. Während sich die tierische Produktion insgesamt kaum verändert hat, hat die Kalorienproduktion aus pflanzlichen Produkten um rund ein Viertel zugenommen. Da aufgrund der Bevölkerungszunahme auch der Lebensmittelkonsum im Inland gestiegen ist, blieb der Selbstversorgungsgrad in etwa konstant (brutto: +2 Prozentpunkte; netto: –3 Prozentpunkte). Aufgrund des Produktivitätsfortschritts kann in den nächsten Jahren von einem weiteren Anstieg der Produktion ausgegangen werden¹⁰. Im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit haben sich die Fortschritte bei der Ressourceneffizienz seit der Jahrtausendwende verlangsamt und

⁸ BBl 2014 3693

⁹ BBl 2014 6845

¹⁰ vgl. dazu Agrarpolitik 2014–2017, BBl 2012 2075, hier 2309–2311

die gesamten Emissionen liegen nach wie vor über dem angestrebten Niveau¹¹. Mit der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Agrarpolitik 2014–2017 sollen diesbezüglich weitere Verbesserungen realisiert werden.

Die Bundesverfassung bietet aktuell mit Artikel 104 für den Bund grundsätzlich eine breite Grundlage, um für einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung durch die landwirtschaftliche Produktion im Inland zu sorgen. Mit dem von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagenen Artikel 104a Absatz 1 wird von den verschiedenen Leistungen der Landwirtschaft, die in Artikel 104 Absatz 1 aufgeführt sind, nur die Versorgungsfunktion aufgeführt (Bst. a). Die anderen Funktionen (Bst. b und c) finden keine Erwähnung im Initiativtext. Die von den Initiantinnen und Initianten formulierte Zielsetzung, dass die einheimische Produktion gestärkt werden soll, ist somit grundsätzlich in Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a bereits enthalten, wobei der Fokus auf die Funktionen der Landwirtschaft – auch in der Versorgung – gelegt ist und damit nur auf einen Teilaspekt der Ernährungssicherheit für die Schweizer Bevölkerung. So gibt es im Wortlaut der Initiative keinen Bezug zu Importen von Lebens- und Produktionsmitteln oder zur Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft, die für die Ernährungssicherheit in der Schweiz ebenfalls von grosser Bedeutung sind (vgl. Ziff. 3.3).

Die aktuellen Bestimmungen im LwG bieten eine gute Grundlage zur Förderung der Produktion von Schweizer Agrarprodukten. Im Vordergrund stehen diesbezüglich die Instrumente zur Förderung von Produktion und Absatz gemäss dem 2. Titel des LwG (Grenzschutz, Marktstützungs- und Einzelkulturbeiträge sowie Absatzförderung) und die mit der Agrarpolitik 2014–2017 neu eingeführten Versorgungssicherheitsbeiträge nach Artikel 72 LwG. Da die Massnahmenvielfalt in diesem Bereich hoch ist, hat sich der Bundesrat in den vergangenen Reformetappen für eine Redimensionierung des Instrumentariums in diesem Bereich eingesetzt und sich wiederholt für eine Reduktion des Grenzschutzes und eine stärkere Annäherung an die internationalen Märkte ausgesprochen. Mit der Agrarpolitik 2014–2017 wurde zudem eine Grundlage für die Kennzeichnung von Produkten geschaffen, die nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden (Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG). Diese Bestimmung ist grundsätzlich für inländische und für importierte Lebensmittel anwendbar.

2.4.2 Bekämpfung des Kulturlandverlusts

Das landwirtschaftliche Kulturland ist in den letzten 24 Jahren um 85 000 Hektaren (–5,4 %) zurückgegangen. Damit verliert die Landwirtschaft sukzessive ihren wichtigsten Produktionsfaktor. Hauptursache für diese Entwicklung ist die Ausdehnung der Siedlungsfläche, die für mehr als die Hälfte des Kulturlandverlustes verantwortlich ist. Neben dem Siedlungswachstum spielt auch der Waldeinwuchs eine Rolle. Zwischen 1985 und 2009 wurden rund 24 000 Hektaren Landwirtschaftsfläche zu Wald. Der Waldeinwuchs erfolgte hauptsächlich auf alpwirtschaftlich genutzten Flächen (90 % auf Flächen über 1400 m ü. M.). Da die Erträge auf diesen Flächen deutlich geringer sind als auf Flächen in den tieferen Lagen, sind sie neben der Lebensmittelversorgung vor allem für die Pflege der Kulturlandschaft und für die Erhaltung der alpinen Biodiversität von Bedeutung.

¹¹ vgl. dazu Agrarpolitik 2014–2017, BBl 2012 2075, hier 2102–2106, sowie Agrarbericht 2013, S. 127 (Der Agrarbericht 2013 kann eingesehen werden unter: www.blw.admin.ch > Dokumentation > Publikationen)

In Artikel 75 BV ist festgehalten, dass der Bund Grundsätze der Raumplanung festlegt. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Schutz des Kulturlandes ist in Artikel 75 BV zwar nicht explizit aufgeführt, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens schliesst den Kulturlandschutz jedoch implizit mit ein. Während heute die Zuständigkeit im Bereich der Raumplanung schweremässig bei den Kantonen liegt, würde mit der Annahme der Initiative die Rolle des Bundes beim Kulturlandschutz gestärkt. Die Verhinderung des Waldeinwuchses (Offenhaltung der Kulturlandschaft) ist bereits heute über den bestehenden Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe b BV abgedeckt.

Artikel 3 RPG verlangt die Bereitstellung «genügender Flächen geeigneten Kulturlandes» für die Landwirtschaft. Im RPG wird diese Zielsetzung durch die Trennung in Bau- und Nichtbaugebiet und die Möglichkeit zur Schaffung von Landwirtschafts- und Schutzzonen konkretisiert. Im LwG existieren verschiedene Instrumente, insbesondere im Bereich der Direktzahlungen, um dem Kulturlandverlust durch Waldeinwuchs entgegenzuwirken (z.B. Hang- oder Sömmerungsbeiträge). Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wurden die Massnahmen zur Offenhaltung der Kulturlandschaft über höhere Beiträge gezielt ausgebaut. Weiter wurde eine Beschwerdemöglichkeit für das Bundesamt für Landwirtschaft gegen Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchen, eingeführt und für Landwirtschaftsflächen, die neu eingezont werden, werden keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet.

2.4.3 Umsetzung einer Qualitätsstrategie

Die Stärkung der Positionierung von Schweizer Lebensmitteln über die Qualität¹² ist notwendig, um einen optimalen Mehrwert entlang der Lebensmittelkette zu generieren. Entsprechend haben sich Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie geeinigt und im Jahr 2012 eine entsprechende Charta unterzeichnet¹³. Kernelemente der Qualitätsstrategie bilden die Qualitätsführerschaft, die Qualitätspartnerschaft und die Marktoffensive.

Die Umsetzung der Qualitätsstrategie ist primär Sache der privaten Akteure; der Bund nimmt nur eine subsidiäre Rolle ein (vgl. Art. 104 Abs. 2 BV). Auf der Basis von Artikel 104 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe c hat der Bund dabei die Möglichkeit die Akteure in ihren Bestrebungen zur Umsetzung der Qualitätsstrategie zu unterstützen.

Der am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Artikel 2 Absatz 3 LwG verankert den Begriff Qualitätsstrategie auf Gesetzesstufe, und mit dem neuen Artikel 11 LwG wurde gezielt ein Instrument geschaffen, mit dem die Anstrengungen der Branche in diesem Bereich subsidiär unterstützt werden können. Da die Umsetzung gerade erst angelaufen ist, kann derzeit noch keine Aussage zur Wirksamkeit dieses Instruments gemacht werden.

2.4.4 Geringer administrativer Aufwand

Die Regelungsdichte in der Landwirtschaft hat in den letzten Jahren sowohl aufgrund öffentlich-rechtlicher wie auch privatrechtlicher Vorgaben zugenommen. Dahinter stehen beispielsweise die stetig steigenden Anforderung an die Sicherheit

¹² Unter dem Begriff „Qualität“ werden Produkteigenschaften verstanden, die über die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit hinausgehen.

¹³ Die Charta ist einsehbar unter: www.qualitaetsstrategie.ch

der Lebensmittelproduktion hinsichtlich dem Schutz der Gesundheit und der Umwelt (z.B. Auflagen im Bereich Lebensmittelrecht und Gewässerschutz), der gesellschaftliche Wunsch nach einer tierfreundlichen Nutztierhaltung (strengere Regeln im Tierschutzbereich) oder nach einem wirksameren Einsatz der Direktzahlungen. Mit den Direktzahlungen fördert der Bund die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch die Landwirtschaft. Auf betrieblicher Ebene werden die Leistungen meistens als Anforderung an die Bewirtschaftung formuliert (z.B. Mindesttierbesatz oder minimaler Anteil an Biodiversitätsförderflächen). Der administrative Aufwand entsteht dadurch, dass diese Bewirtschaftungsanforderungen belegt, dokumentiert und kontrolliert werden müssen. Schliesslich ist die Entwicklung auch darauf zurückzuführen, dass die Marktakteure durch privatrechtliche Zertifizierungen oder Labelprogramme ihre Produkte am Markt klarer differenzieren wollen. Zudem hat die Rückverfolgbarkeit der Produkte an Bedeutung gewonnen; einerseits aus Gründen der Lebensmittelsicherheit und andererseits, um dem Wunsch der Konsumentinnen und Konsumenten nach Transparenz bezüglich regionaler Herkunft besser zu entsprechen.

Das Anliegen eines geringen administrativen Aufwands wird über den bestehenden Artikel 5 Absatz 2 BV grundsätzlich abgedeckt. So gehört es zum verfassungsrechtlich garantierten Verhältnismässigkeitsprinzip, dass bei mehreren möglichen Massnahmen, die alle dem öffentlichen Interesse gerecht werden, stets die mildereren zu bevorzugen sind. Das Gebot eines geringen administrativen Aufwands gilt zudem als Leitlinie für die gesamte Gesetzgebung und ist nicht ausschliesslich auf die Landwirtschaft zu beziehen.

Der Bundesrat hat in Beantwortung des Postulats Knecht¹⁴ in Aussicht gestellt, die rechtlichen Grundlagen im Hinblick auf den administrativen Aufwand im Rahmen einer Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik zu prüfen. Geprüft werden sollen Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit von Vorschriften mit einem besonderen Augenmerk auf den administrativen und personellen Aufwand. Dabei soll auch die Art und Weise, wie über Vorschriften reguliert wird, überprüft werden.

2.4.5 Gewährleistung von Investitions- und Rechtssicherheit

Rechtssicherheit ist ein wesentliches Strukturelement in einem Rechtsstaat. Sie soll die Bürgerinnen und Bürger vor Überforderung und Überraschung durch Gesetz, Gerichte und Verwaltung schützen. Es darf den Bürgerinnen und Bürgern nicht unnötig erschwert werden, sich rechtstreu zu verhalten, und sie müssen das Verwaltungshandeln voraussehen können. Die Gewährleistung der Rechtssicherheit ist im verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) verankert. Der Begriff der Investitionssicherheit findet derzeit auf Verfassungsstufe keine explizite Abbildung, kann jedoch implizit unter dem Aspekt der Rechtssicherheit subsumiert werden.

Investitions- und Rechtssicherheit haben einen engen Bezug zum Vertrauensschutz. Die Gesetzgebung ist so auszugestalten, dass das schützenswerte Vertrauen der Privaten in eine bestimmte Rechtslage nicht beeinträchtigt wird. Durch den Vertrauensschutz werden aber Rechtsänderungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

¹⁴ vgl. Postulat Knecht 14.3514 «Agrarpolitik 2018-2021. Massnahmenplan zum Abbau der überbordenden Bürokratie und zur Personalreduktion in der Verwaltung»

Vielmehr ergibt sich aus dem Demokratieprinzip, dass die Rechtsordnung jederzeit geändert werden kann. Wesentlich ist, dass eine Änderung der Rechtslage voraussehbar ist und dass gegebenenfalls Übergangsregelungen getroffen werden. Beiden Aspekten wird derzeit bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik angemessen Rechnung getragen.

3 Ernährungssicherheit – Konzept und zukünftige Herausforderungen

3.1 Das Konzept der Ernährungssicherheit

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» bezweckt die Stärkung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion. Unter dem Titel «Ernährungssicherheit» wird dabei auf die inländische landwirtschaftliche Produktion fokussiert. Das Konzept der Ernährungssicherheit ist gemäss Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) breiter gefasst. Gemäss deren Definition ist Ernährungssicherheit dann gegeben, wenn «die Menschen jederzeit Zugang zu genügender und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können»¹⁵. Daraus leiten sich die folgenden vier bestimmenden Faktoren für Ernährungssicherheit ab:

- **Verfügbarkeit** bezieht sich auf das Angebot und umfasst die Bereiche nachhaltige Lebensmittelproduktion, Verarbeitung und Handel;
- **Zugang** bezieht sich auf die Nachfrage und auf den Aspekt, ob Lebensmittel für den einzelnen Konsumenten erhältlich bzw. bezahlbar sind;
- **Verwendung** beinhaltet Aspekte wie die Lebensmittelsicherheit oder die ernährungsphysiologische Zusammensetzung der Nahrung;
- **Stabilität** bezieht sich auf die zeitliche Dimension; Ernährungssicherheit ist nur gegeben, wenn die drei ersten Voraussetzungen permanent erfüllt sind.

Die Faktoren Zugang, Verwendung (insb. Lebensmittelsicherheit) und Stabilität sind über folgende Verfassungsbestimmungen bereits abgedeckt:

- Art. 12 und 41 BV: Recht auf Hilfe in Notlagen, soziale Sicherheit und angemessene Lebensbedingungen (Zugang auf individueller Ebene);
- Art. 118 BV: Vorschriften zum Umgang mit Lebensmitteln zum Schutz der Gesundheit (Verwendung bzw. Lebensmittelsicherheit);
- Art. 102 BV: Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in Krisensituationen (Stabilität¹⁶).

Bezüglich Verfügbarkeit wird über Artikel 104 BV der Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung angesprochen (vgl. Ziff. 2.4.1). Hingegen fehlt auf Verfassungsebene ein Bezug zu den für die Sicherstellung der Ernährungssicherheit nötigen Lebensmittelimporten.

¹⁵ FAO (1996): Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit 13–17 November 1996. Rome.

¹⁶ Die Stabilität bezüglich Ernährungssicherheit ist zudem stark abhängig von der allgemeinen politischen und institutionellen Stabilität.

3.2 Aktuelle Situation

Internationale Dimension

Gemäss dem aktuellsten Bericht über Ernährungsunsicherheit der FAO¹⁷ gibt es derzeit weltweit gut 800 Millionen Menschen, die chronisch unterernährt sind, d.h. ihren Bedarf an Nahrungsenergie nicht in ausreichendem Mass decken können. Die Zahl unterernährter Menschen ist in den letzten 20 Jahren um rund 200 Millionen gesunken. Heute ist die Nahrungsmittelproduktion pro Kopf grundsätzlich ausreichend, um alle Menschen auf dem Planeten zu versorgen. Dass trotzdem so viele Menschen an Unterernährung leiden, ist primär auf die ungleiche Verteilung und den mangelnden Zugang zu Nahrungsmitteln zurückzuführen. Mangelnder Zugang zu Nahrungsmitteln wiederum ist meist ökonomisch bedingt, d.h. die Menschen können sich eine ausreichende Versorgung aufgrund ihrer mangelnden Kaufkraft nicht leisten. Davon betroffen sind die ärmeren Bevölkerungsschichten in den urbanen Zentren aber auch die noch vorwiegend in Subsistenzwirtschaft lebende ländliche Bevölkerung.

Nationale Dimension

Die Ernährungssicherheit in der Schweiz ist derzeit gegeben: Lebensmittel stehen ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit ist auf einem sehr hohen Niveau und die Konsumentinnen und Konsumenten verfügen über genügend Kaufkraft, um die Lebensmittel auch effektiv zu kaufen. Ausdruck davon ist, dass die Schweizer Haushalte im Durchschnitt lediglich 9 Prozent des verfügbaren Einkommens für Lebensmittel einsetzen¹⁸. Es wird geschätzt, dass ein Drittel der produzierten Lebensmittel als Abfall anfallen (Food Waste), rund die Hälfte davon bei den Konsumenten¹⁹. Rund 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung sind übergewichtig. Dieser Anteil hat in den letzten 20 Jahren um einen Drittel zugenommen, was primär auf eine zu hohe Energieaufnahme beim Lebensmittelkonsum, also Überernährung, und Bewegungsmangel zurückzuführen ist.

In Bezug auf die Verfügbarkeit ist festzuhalten, dass die Schweiz ein Nettoimporteur von Lebensmitteln ist. In den letzten hundert Jahren schwankte der Anteil der im Inland produzierten Lebensmittelkalorien am Gesamtverbrauch zwischen 50 und 70 Prozent²⁰. Derzeit liegt der Bruttoselbstversorgungsgrad bei rund 60 Prozent. Die Produktion von Lebensmitteln im Inland bildet damit den Hauptpfeiler der inländischen Versorgung. Daneben bilden die Importe den zweiten Pfeiler zur Sicherstellung einer ausreichenden und ausgewogenen Versorgung der Bevölkerung. Die Tatsache, dass die Schweiz rund 40 Prozent der Lebensmittel importiert, ist nicht darauf zurückzuführen, dass die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz ausgesprochen extensiv wäre. Aufgrund der guten Produktionsbedingungen in der Schweiz (hochwertige Böden, ausreichend Niederschläge, Verfügbarkeit von Produktionsmitteln) ist das Ertragsniveau der Schweiz im internationalen Vergleich sogar relativ hoch. Hauptgrund für den hohen Importbedarf ist die hohe Bevölkerungsdichte, d.h. die im Vergleich mit der Bevölkerungszahl geringe Verfügbarkeit von landwirtschaftlich nutzbarer Fläche. Die ackerfähige Fläche beträgt in der Schweiz lediglich 500 Quadratmeter pro Einwohnerin und Einwohner. Das ist nur

¹⁷ FAO (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014

¹⁸ Bundesamt für Statistik (2014): Haushaltsbudgeterhebung 2012

¹⁹ Bundesamt für Landwirtschaft (2012): Agrarbericht 2012, S. 90–91

²⁰ vgl. Stellungnahme des Bundesrats zur Motion Schibli 06.3880

ein Viertel des internationalen Durchschnitts. Rund zwei Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche können aus topografischen oder klimatischen Gründen nur als Grünland genutzt werden.

3.3 Zukünftige Herausforderungen

Internationale Dimension

Das weitere Wachstum der Weltbevölkerung auf voraussichtlich 9,6 Milliarden Menschen im Jahr 2050 und der zunehmende Wohlstand, insbesondere in Schwellenländern, verbunden mit einem höheren durchschnittlichen Kalorienkonsum pro Kopf, verursacht unter anderem durch eine erhöhte Nachfrage nach Fleisch und Milchprodukten, bewirken eine starke Ausdehnung der Nachfrage.

Mit dem technischen Fortschritt (Zucht, effizientere Technologien und Produktionssysteme) und der Verbesserung des Knowhows wird die globale Produktion ebenfalls zunehmen. Das Angebot im Gleichschritt mit der wachsenden Nachfrage zu steigern, ist jedoch eine grosse Herausforderung. Landwirtschaftlich wichtige Produktionsmittel (z.B. Treibstoffe, mineralische Dünger) basieren auf nicht erneuerbaren Rohstoffen wie fossilen Energieträgern oder mineralischem Phosphor. Deren Abbau wird aufwendiger, was zu steigenden Preisen und einer Verteuerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel führen könnte. Der für die Nahrungsmittelproduktion verfügbare Boden steht aufgrund der Bodendegradation, der Ausdehnung der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen zur energetischen Nutzung sowie der Siedlungsentwicklung weiter unter Druck. Da eine Ausdehnung der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche fast nur durch die Abholzung von Wäldern möglich ist, muss die höhere Nachfrage nach Nahrungsmitteln primär durch höhere Erträge erreicht werden. Das grösste Potenzial für Produktivitätsverbesserungen haben Entwicklungs- und Schwellenländer, die ihr Ertragspotenzial zurzeit nur teilweise ausnutzen²¹. Eine nachhaltige Steigerung der Erträge ist aber eine grosse Herausforderung, da durch den Klimawandel in weiten Teilen der Welt die Verfügbarkeit von Wasser für die landwirtschaftliche Produktion sinkt und zudem der Druck von Schadorganismen steigt. Entsprechend sind erhöhte Anstrengungen im Bereich der Züchtung sowie der Entwicklung und Umsetzung angepasster Produktionssysteme (Fütterung, Düngung, Pflanzenschutz) nötig.

Die globale Versorgung mit Lebensmitteln wird aufgrund der steigenden Nachfrage und der begrenzten Möglichkeiten zur Ausdehnung des Angebots langfristig voraussichtlich schwieriger. Ausdruck der sich verstärkenden Knappheit an Lebensmitteln ist, dass seit der Jahrtausendwende der globale Lebensmittelpreisindex der FAO um rund 125 Prozent gestiegen ist. Zudem hat die Volatilität der Preise auf den Agrarmärkten in den letzten 20 Jahren zugenommen²². Das Preisniveau und die Preisvolatilität wirken sich unterschiedlich auf die Ernährungssicherheit aus. Hohe Preise wirken sich primär auf die Konsumentinnen und Konsumenten aus, da dadurch ihre Kaufkraft sinkt. Am stärksten betroffen davon sind insbesondere die ärmeren Bevölkerungsschichten in den urbanen Zentren. Im Gegenzug wirken sich hohe Preisvolatilitäten primär produktionsseitig aus, da aufgrund der hohen Unsicherheiten weniger in die landwirtschaftliche Produktion investiert wird und so das Produktionspotenzial nicht ausgeschöpft wird. Gemäss aktueller Prognose bleiben

²¹ Bruinsma, J. (2009): The resource outlook to 2050: by how much do land, water and crop yields need to increase by 2050? Rome, FAO.

²² FAO (2010): Food Outlook, November 2010

die Preise landwirtschaftlicher Rohstoffe mittelfristig (bis 2023) auf dem heutigen Niveau nominal stabil²³. Langfristig (bis 2050) gehen einzelne Prognosen von weiter steigenden Preisen bei einzelnen landwirtschaftlichen Rohstoffen aus (z.B. Mais: +30–50% und Fleisch +20–30%). Die Preisentwicklung bei den Agrarprodukten hängt zudem davon ab, wie sich die Energiepreise entwickeln, da zwischen den beiden Märkten eine enge Kopplung besteht. Mit den Prognosen lassen sich Unsicherheiten und für die kurzfristige Preisbildung relevante Faktoren nur unzureichend abbilden. Faktoren wie kurzfristige Angebotsknappheiten durch Ernteausfälle, Unwetter, politische Unruhen, Krankheiten oder der Klimawandel haben jedoch einen grossen Einfluss auf die Preisentwicklung. Solche Effekte können verstärkt werden durch Exportverbote. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass kurzfristige Angebotsknappheiten künftig häufiger werden, was zu höherer Preisvolatilität auf den Agrarmärkten führen wird.

Auf globaler Ebene bestehen die zentralen Herausforderungen der Zukunft darin, die permanente Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in ausreichender Menge und Qualität durch weitere Produktivitätsverbesserungen zu gewährleisten und dabei die natürlichen Ressourcen wie Boden, Wasser oder Biodiversität nachhaltiger zu nutzen. In vielen Ländern gilt es, Infrastrukturen und politische Rahmenbedingungen für Investitionen in eine nachhaltige Landwirtschaft und in den technischen Fortschritt zu verbessern. Die Reduktion von Lebensmittelverlusten (Food Waste und Food Losses) und die Entwicklung ressourcenschonenderer Konsummuster sind wichtige Elemente zur Limitierung des Nachfragewachstums und der Ressourcenbeanspruchung durch die Ernährung. Wichtige Ansatzpunkte sind auch die Sicherstellung eines funktionierenden Handels zwischen den Regionen und ganz generell die Armutsbekämpfung.

Nationale Dimension

Aufgrund des Bevölkerungswachstums wird die Gesamtnachfrage nach Lebensmitteln auch in der Schweiz in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Das Nachfragewachstum wird jedoch verlangsamt durch den aufgrund der Alterung der Bevölkerung tendenziell sinkenden Verbrauch pro Kopf.

Es ist davon auszugehen, dass die Produktion im Inland durch das Ausnutzen der technischen Möglichkeiten, wie dem Zuchtfortschritt oder dem Einsatz effizienterer Technologien, weiter steigen wird. Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz relativ hoch. Sie liegt teilweise über dem für die Ökosysteme tragbaren Niveau; entsprechend werden die natürlichen Ressourcen belastet (vgl. Ziff. 2.4.1). Um den Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung der Schweizer Bevölkerung langfristig zu erhalten, gilt es daher, die Belastung der Umwelt zu vermindern, insbesondere durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz. Im Fokus steht eine Produktion, die an die Tragfähigkeit der Ökosysteme und an den Standort angepasst ist und das natürliche Produktionspotential möglichst optimal nutzt.

Eine wichtige Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion ist der fruchtbare Boden, der in der Schweiz bereits heute knapp ist. Der durch das weitergehende Bevölkerungswachstum und durch die wirtschaftliche Entwicklung induzierte zusätzliche Flächenbedarf wird die der Landwirtschaft zur Verfügung stehende Fläche

²³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) / FAO (2014): Agricultural Outlook 2014–2023

in Zukunft weiter reduzieren. Eine der zentralen Herausforderungen ist es daher, die landwirtschaftlich nutzbaren Böden in ihrem Umfang und ihrer Qualität bestmöglich zu erhalten. Die landwirtschaftliche Produktion ist in starkem Masse abhängig von Importen, von nicht erneuerbaren Ressourcen wie fossiler Energie oder Phosphor, deren globale Verknappung sich künftig verstärkt auf die Schweiz auswirken wird. Im Kontext des Klimawandels wird zudem der Bewässerungsbedarf in der Schweizer Landwirtschaft steigen.

Das im internationalen Vergleich hohe Schweizer Produzenten- und Konsumentenpreisniveau ist primär Folge des nach wie vor hohen Grenzschatzes. Aufgrund der aktuellen Prognosen für die Preisentwicklung auf den internationalen Agrarmärkten ist mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass sich die Weltmarktpreise substantiell erhöhen werden. Während sich agrarpolitisch hoch gehaltene Produzentenpreise zwar kurzfristig angebotssteigernd auswirken, stellen sie in der längerfristigen Optik ein Risiko dar, da ein geringerer Anreiz besteht, sich auf die effektiven internationalen Marktentwicklungen auszurichten und die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu verbessern. Vor dem Hintergrund sich weiter öffnender Märkte ist es daher wichtig, dass die Landwirtschaft und die ihr vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette die Potenziale zur Generierung von Wertschöpfung am Markt und zur Senkung der Kosten konsequent ausnutzen.

Auch in Zukunft wird ein substantieller Anteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln und des Bedarfs an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch Importe zu decken sein. Aufgrund der Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz ist davon auszugehen, dass die im internationalen Vergleich hohe Kaufkraft der Schweiz bestehen bleibt und es damit weiterhin möglich ist, den Importbedarf zu decken. Ein guter Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern bleiben für die Sicherstellung der Ernährungssicherheit auch künftig wichtig.

Über den Konsum von importierten Lebensmitteln nehmen die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz Einfluss auf die Herkunftsländer. Eine Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen in den Exportländern würde sich längerfristig negativ auf die Versorgungssituation in der Schweiz auswirken. Generell ist festzuhalten, dass die Reduktion von Lebensmittelverlusten (Food Waste) und ein verantwortungsbewusstes Konsumverhalten wichtig sind, um die natürlichen Ressourcen zu schonen und so langfristig produktiv zu erhalten.

Zusammenfassend lassen sich aus Sicht der Schweiz folgende zentralen Herausforderungen für die künftige Sicherstellung der Ernährungssicherheit festhalten:

1. Erhaltung der landwirtschaftlich nutzbaren Böden in Qualität und Quantität sowie Verminderung der Abhängigkeit von nicht erneuerbaren Ressourcen;
2. Optimierung der Nutzung des natürlichen Produktionspotenzials durch eine standortangepasste und ressourceneffiziente Produktion;
3. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft durch Kostensenkung und Generierung von Wertschöpfung am Markt;
4. Ausreichende Importe von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch den Zugang der Schweiz zu den internationalen Agrarmärkten und ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern;

5. Reduktion der Ressourcenbeanspruchung durch Verminderung von Food Waste und Food Losses sowie eine ressourcenschonendere Ernährung.

4 Haltung des Bundesrats

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» entspringt der Sorge der Initiantinnen und Initianten, dass durch die Agrarpolitik der Beitrag der Inlandproduktion zur Versorgung der Bevölkerung zugunsten anderer Funktionen der Landwirtschaft geschwächt werden könnte. Die Initiative spricht ein Bedürfnis der Bevölkerung nach einer sicheren Versorgung mit Lebensmitteln an. Zudem verbindet die Initiative die Thematik der Ernährungssicherheit mit dem derzeit politisch breit unterstützten Anliegen des Kulturlandschutzes.

Die agrarpolitische Zielsetzung des Bundesrates basiert auf dem geltenden Artikel 104 BV. Vorrangiges Ziel des Bundesrates in den vergangenen Reformetappen war es, die Marktausrichtung und die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zu verbessern. Zudem ging es darum, die nicht marktfähigen Leistungen der Landwirtschaft zugunsten der Gesellschaft, wie den Beitrag zur Versorgung oder die Pflege der Kulturlandschaft (=Multifunktionalität), insgesamt zu steigern. Aufgrund der bisherigen Entwicklung geht der Bundesrat davon aus, dass mit der heutigen Agrarpolitik die landwirtschaftliche Produktion mindestens im bisherigen Ausmass erhalten bleibt und längerfristig sogar gestärkt wird, indem weitere Verbesserungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit gefördert werden. Die Zielsetzung einer nachhaltigen und auf den Markt ausgerichteten Produktion, die zur Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen beiträgt, ist politisch nach wie vor breit abgestützt und bleibt auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Agrarpolitik von strategischer Bedeutung.

Der Bundesrat hat sich in der agrarpolitischen Diskussion wiederholt zur Thematik der Ernährungssicherheit geäußert²⁴ und ist sich deren Bedeutung bewusst. Die Sicherstellung der Ernährungssicherheit auf globaler Ebene stellt eine der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Auch die Schweiz ist diesbezüglich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert (vgl. Ziff. 3.3), weshalb der Bundesrat vorschlägt, der Initiative «Für Ernährungssicherheit» einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Der Bundesrat will so die Anliegen der Bevölkerung aufnehmen und die Ernährungssicherheit der Schweiz umfassend und langfristig stärken.

Mit dem direkten Gegenentwurf soll die Versorgung der Bevölkerung ins Zentrum gestellt werden. Um langfristig die Bevölkerung mit ausreichend Lebensmitteln versorgen zu können, soll das Augenmerk einerseits auf das Angebot aus inländischer Produktion und andererseits auf die internationale Verfügbarkeit gelegt werden. Damit soll ein kohärenter und international tragfähiger Ansatz in Sachen Ernährungssicherheit auf Verfassungsstufe verankert und ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der es erlaubt, in angemessener Weise auf die künftigen Herausforderungen zu reagieren. Der direkte Gegenentwurf hat inhaltliche Berührungspunkte zu bereits bestehenden Verfassungsbestimmungen (vgl. Ziff. 5.4). Indem mit dem direkten Gegenentwurf die relevanten Aspekte in den Gesamtkontext der Er-

²⁴ vgl. Bericht des Bundesrates vom 6. Mai 2009 in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 10. November 2006 (06.3635), Ziffer 6.1, S. 88–92, einsehbar unter: www.blw.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Berichte, BBl 2012 2075, hier 2140

nahrungssicherheit gestellt werden, wird die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen in dieser Sache verbessert und so deren Wirkung auf die Zielsetzung langfristig verstärkt. Mit dem direkten Gegenentwurf soll die bisherige Agrarpolitik unterstützt und Kontinuität sichergestellt werden.

5 Direkter Gegenentwurf

5.1 Wortlaut

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lautet wie folgt:

Art. 102a Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Rahmenbedingungen, welche die Nachhaltigkeit unterstützen und günstig sind für:

- a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;
- b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Produktion von Lebensmitteln;
- c. eine wettbewerbsfähige Land- und Ernährungswirtschaft;
- d. den Zugang zu den internationalen Agrarmärkten;
- e. einen ressourcenschonenden Konsum von Lebensmitteln.

5.2 Systematische Einordnung

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung wird die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln bezweckt. Artikel 102 BV regelt die Landesversorgung in Krisensituationen wie kriegerischer Bedrohung oder schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er ist insofern allgemeiner formuliert, als damit generell lebenswichtige Güter und Dienstleistungen abgedeckt werden und nicht nur die Lebensmittel. In Bezug auf Artikel 104 BV ist der direkte Gegenentwurf breiter, indem er die Versorgung insgesamt anspricht und nicht nur den Beitrag, den die Landwirtschaft leisten soll. Entsprechend wird eine systematische Einordnung zwischen Artikel 102 und 104 BV vorgeschlagen. Eine Positionierung nach Artikel 103 BV ist nicht sinnvoll, da die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung keine strukturpolitische Zielsetzung hat. Entsprechend soll der direkte Gegenentwurf als neuer Artikel 102a BV eingefügt werden. Es handelt sich dabei um einen eigenständigen Artikel und nicht um einen Zusatz zum bestehenden Artikel 102 BV.

5.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel und Einleitungssatz

Gemäss Definition der FAO basiert die Ernährungssicherheit auf den vier Faktoren: Verfügbarkeit, Zugang, Verwendung und Stabilität. Wie in Ziffer 3.1 dargelegt, sind die Aspekte Zugang, Verwendung und Stabilität über bestehende Verfassungsbestimmungen bereits abgedeckt. In Bezug auf die Verfügbarkeit wird zudem in Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV der Beitrag der landwirtschaftlichen Produktion zur sicheren Versorgung erwähnt. Mit der aktuellen Verfassungsgrundlage wird jedoch die Verfügbarkeit auf Stufe Konsum nicht umfassend abgedeckt. Hier setzt der neue Artikel 102a BV an, indem er den Bund beauftragt, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sicherzustellen und damit zusätzlich zur Inlandproduktion auch die importierten Lebensmittel einschliesst.

Das Angebot an Lebensmitteln soll es ermöglichen, die Ernährungsbedürfnisse der Bevölkerung bezüglich Nährstoffe abzudecken. Es geht also um die Menge und Vielfalt des Angebots, das auch Produkte umfassen soll, die sich unter Schweizer Gegebenheiten nicht produzieren lassen (z.B. Meeresfische und Südfrüchte).

Dabei geht es nicht um die Absicherung gegen Versorgungsengpässe in akuten Krisensituationen, die heute bereits über Artikel 102 BV abgedeckt sind, sondern um die langfristige Sicherstellung einer für die Bevölkerung ausreichenden Verfügbarkeit von Lebensmitteln. Um diese Verfügbarkeit zu gewährleisten, sind einerseits günstige Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion im Inland zu schaffen und andererseits Massnahmen zu treffen, die die Verfügbarkeit von Lebensmittelimporten langfristig sicherstellen.

Eine zentrale Voraussetzung für die langfristige Sicherstellung der Versorgung ist, dass die Lebensmittel nachhaltig produziert werden. Die Nachhaltigkeit wird hier breit verstanden in Bezug auf die drei Dimensionen Ökonomie, Soziales und Ökologie. Der breit verstandene Begriff der Nachhaltigkeit im Einleitungssatz wird in den Buchstaben a–e konkretisiert. In Bezug auf die ökologische und soziale Dimension sollen Fortschritte im Inland nicht auf Kosten höherer Umweltbelastungen, einer Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen oder zu Lasten ärmerer Bevölkerungsschichten im Ausland gehen. Entsprechend bezieht sich das Ziel einer nachhaltigen Produktion sowohl auf die Schweiz als auch auf das Ausland. Mit der Anforderung einer nachhaltigen Produktion wird zudem die Verantwortung der Schweiz für die internationale Ernährungssicherheit zum Ausdruck gebracht. Entsprechend setzt sich die Schweiz in den relevanten multilateralen Organisationen für günstige Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ziels der globalen Ernährungssicherheit ein.

Mit dem direkten Gegenentwurf wird unter den Buchstaben a–e der Rahmen abgesteckt, in dem Massnahmen aus Sicht der Ernährungssicherheit grundsätzlich sinnvoll sind und deshalb ermöglicht werden sollen. Die Abfolge der Buchstaben a–e folgen dem Prozess entlang der Lebensmittelkette: von den Produktionsgrundlagen (Bst. a) über die Produktion (Bst. b), die Lebensmittelkette (Bst. c), die Importe (Bst. d) bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten (Bst. e).

Generell kann festgehalten werden, dass mit dem direkten Gegenentwurf keine neuen Kompetenzen des Bundes statuiert werden und damit die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht verändert wird.

Bst. a

Eine wichtige Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung ist die Sicherung ausreichender Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion. Dies sind in erster Linie die physischen Produktionsfaktoren wie das Kulturland, die nicht erneuerbaren Ressourcen oder Wasser (z.B. zur Bewässerung). Mit Buchstabe a sollen die verfassungsrechtlichen Grundlagen für den quantitativen und qualitativen Kulturland-schutz verstärkt werden, wobei die Zuständigkeit weiterhin schweremässig bei den Kantonen liegen soll. Die Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktion von nicht erneuerbaren Ressourcen wie fossiler Energie oder mineralischem Phosphor gilt es zu reduzieren. Neben einer Verbesserung der Ressourceneffizienz (vgl. Bst. b) steht beim Phosphor die bessere Schliessung der Nährstoffkreisläufe im Vordergrund. In Bezug auf die Wasserverfügbarkeit ist festzuhalten, dass es Interessenskonflikte zwischen den Ansprüchen betreffend Schutz einerseits und Nutzung durch die Landwirtschaft und andere Sektoren andererseits gibt und diese angemessen zu berücksichtigen sind. Eine weitere Produktionsgrundlage, die es in diesem Kontext

zu beachten gilt, ist das Knowhow im landwirtschaftlichen Wissenssystem (z.B. Agrarforschung). Die Umsetzung soll weiterhin im Rahmen der bestehenden Sektorpolitiken erfolgen.

Bst. b

Mit den Begriffen «standortangepasste» und «ressourceneffiziente» Produktion wird die im Einleitungssatz enthaltene Zielsetzung der Nachhaltigkeit konkretisiert. Unter der standortangepassten Produktion ist einerseits die Ausnutzung des agronomischen Potenzials im Inland für die Produktion von Lebensmitteln zu verstehen. Andererseits wird damit zum Ausdruck gebracht, dass sich die Produktion innerhalb der ökologischen Grenzen bewegen soll bzw. die Tragfähigkeit der Ökosysteme zu berücksichtigen ist. Eine weitere Verbesserung der Ressourceneffizienz soll dazu beitragen, die Beanspruchung der Ressourcen und die Emissionen in die Umwelt unter Erhaltung des Beitrags der Inlandproduktion zu reduzieren (Ressourcenschonung).

Bst. c

Eine langfristig erfolgreiche und stabile Inlandproduktion ist nur möglich, wenn sich die Unternehmen der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf dem Markt behaupten können. Dies bedeutet, dass sie ihre Produkte erfolgreich am Markt verkaufen und damit Wertschöpfung generieren. Entsprechend gilt es, Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung über die Qualität sowie zur Kostensenkung zu nutzen und damit die Wettbewerbsfähigkeit umfassend zu verbessern. Gerade vor dem Hintergrund des nach wie vor hohen Grenzschutzes für landwirtschaftliche Produkte und im Hinblick auf eine weitere Annäherung der Märkte ist eine solche Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Wichtige Voraussetzungen dazu sind funktionierende Märkte auf allen Handels- und Verarbeitungsstufen, konkurrenzfähige Preise für Produktionsmittel, ein möglichst geringer administrativer Aufwand für die Betriebe und Innovationen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette.

Gegenüber Artikel 104 BV ist Buchstabe c weiter gefasst und beinhaltet neben der Landwirtschaft auch die gesamte Wertschöpfungskette. Damit die Schweizer Landwirtschaft ihren Beitrag zur Versorgung unter zunehmender internationaler Konkurrenz langfristig erbringen kann, ist sie auf leistungsfähige Betriebe in den vor- und nachgelagerten Branchen angewiesen.

Bst. d

Der Zugang zu den internationalen Agrarmärkten umfasst einerseits den Marktzugang für Schweizer Produkte zu kaufkräftigen Absatzmärkten im Ausland. Exporte sind eine wichtige Voraussetzung, um Wertschöpfung zu generieren, was in engem Zusammenhang zur Zielsetzung von Buchstabe c steht. Andererseits ist der Marktzugang auch importseitig von Bedeutung; einerseits für die inländische Verfügbarkeit von Lebensmitteln über ergänzende Importe und andererseits für die Beschaffung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln (z.B. Dünger, Saatgut, Futtermittel). Der gegenseitige Marktzugang erlaubt eine ökonomisch sinnvolle internationale Arbeitsteilung. Zur Verringerung des Risikos von Angebotsverknappungen sind zum einen die Handelsbeziehungen zur EU, unserem wichtigsten Handelspartner, aufrecht zu erhalten. Zum anderen sind diversifizierte Handelsbeziehungen mit Drittstaaten notwendig, die einen Beitrag zur Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln leisten können. Wichtig sind zudem der Zugang zu Importen und die Diversifizierung der Importmärkte von wichtigen landwirtschaftlichen Produkti-

onsmitteln, die für die Ausnutzung des inländischen Produktionspotenzials essenziell sind. Der internationale Marktzugang wird über den Abschluss von multi- und bilateralen Handelsabkommen erreicht. Als Nettoimporteurein von Nahrungsmitteln setzt sich die Schweiz in diesem Rahmen für mehr Transparenz und klarere Regeln in Bezug auf den Marktzugang ein, insbesondere für das Verbot handelsbeschränkender Massnahmen. Auch die Erleichterung des Alltagsgeschäfts im internationalen Handel durch Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung und Standardisierung (z.B. via Codex Alimentarius) von nicht-tarifären Handelsparametern und die internationale Standardisierung von Zollverfahren spielen eine wichtige Rolle. Schliesslich geht es generell darum, dass sich die Schweiz im Rahmen internationaler Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO) sowie in ihren bilateralen Handelsabkommen für funktionierende Märkte, transparente Spielregeln und die Kohärenz der Handelspolitik mit ökologischen und sozialen Anliegen engagiert.

Bst. e

Mit dem Passus zum ressourcenschonenden Konsum von Lebensmitteln wird die Nachhaltigkeit in der Produktion ergänzt und komplettiert. Fragen die Konsumentinnen und Konsumenten ressourcenschonend erzeugte Produkte nach, lässt sich das Ziel einer nachhaltigen Produktion leichter realisieren. Schritte in Richtung eines ressourcenschonenden Konsums wären beispielsweise eine Stärkung der Nachfrage nach nachhaltig produzierten Produkten, deren Erzeugung die natürlichen Ressourcen weniger stark beansprucht (inkl. Importe) oder die Verringerung von Food Waste und Food Losses. Ansatzpunkte zur Förderung eines ressourcenschonenden Konsums sieht der Bundesrat in den Bereichen Produktkennzeichnung, Information und Kommunikation sowie der Unterstützung der entsprechenden Bestrebungen der Branchenakteure, wobei dies gestützt auf international anerkannte Standards, im Einklang mit dem internationalen Handelsrecht und nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen soll (vgl. Ziff. 7).

5.4 Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen

Landwirtschaft (Art. 104 BV)

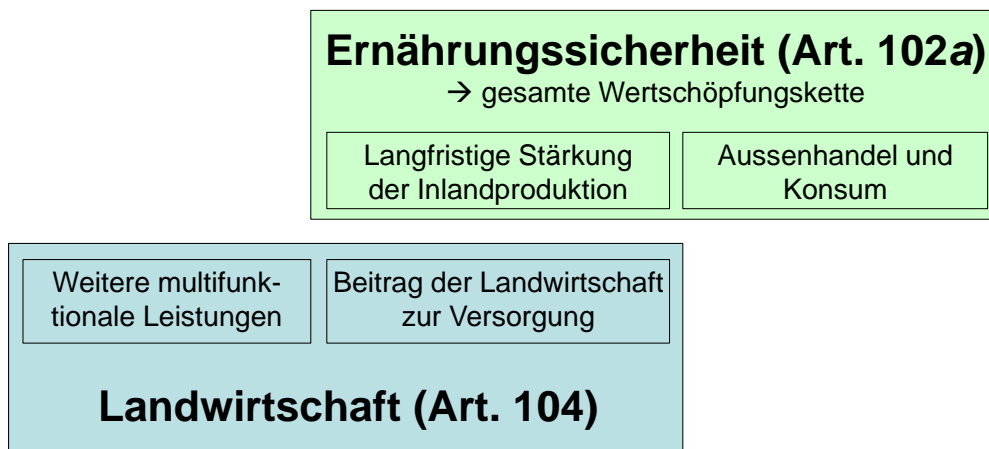
Der direkte Gegenentwurf des Bundesrates für einen Artikel 102a hat die Ernährungssicherheit zum Gegenstand. Es sollen günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die Inlandproduktion langfristig zu stärken (Bst. a–c). Artikel 102a geht jedoch über die landwirtschaftliche Produktion hinaus, indem er die sichere Versorgung der Konsumentinnen und Konsumenten anspricht und damit auch den Aussenhandel und den Konsum einschliesst (Bst. d und e).

Gegenstand von Artikel 104 BV ist ausschliesslich die Schweizer Landwirtschaft. Durch die nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion soll sie gesellschaftlich erwünschte Leistungen erbringen. Der Beitrag der Inlandproduktion zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln (Abs. 1 Bst. a) ist eine dieser Leistungen. Daneben erbringt die Landwirtschaft noch weitere multifunktionale Leistungen (Abs. 1 Bst. b und c), die nur teilweise in materiellem Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit stehen bzw. losgelöst von ihrer Funktion für die Versorgung einen gesellschaftlichen Nutzen haben. Die Pflege einer vielfältigen Kulturlandschaft beispielsweise ist kaum von Bedeutung für die Ernährungssicherheit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem direkten Gegenentwurf der Beitrag der Inlandproduktion zur Ernährungssicherheit in ein Gesamtkonzept

eingebettet wird, mit dem Ziel diesen Beitrag langfristig zu stärken und die internationale Verfügbarkeit von Lebensmitteln sicherzustellen.

Abbildung 1: Zusammenspiel von Artikel 102a und Artikel 104 BV



Landesversorgung (Art. 102 BV)

Artikel 102 BV bezieht sich auf akute Krisen wie kriegerische Bedrohung oder schwere Mangellagen. Neben den Lebensmitteln umfasst dessen Geltungsbereich auch andere lebenswichtige Güter und Dienstleistungen. Der direkte Gegenentwurf bezieht sich spezifisch auf die Versorgung mit Lebensmitteln und zwar in einer langfristigen Optik. Das bedeutet, dass mit dem direkten Gegenentwurf im Ernährungsbereich langfristig die Voraussetzungen verbessert werden, um mit den Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung akuten Krisen begegnen zu können.

Raumplanung (Art. 75 BV)

Der direkte Gegenentwurf ist kompatibel mit Artikel 75 BV, insbesondere auch was die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen betrifft. Er verstärkt jedoch den Aspekt des Kulturlandschutzes, wobei die entsprechende Umsetzungskompetenz bei den Kantonen belassen wird.

Entwicklungspolitik (Art. 54 Abs. 2 BV)

Die Schweizer Entwicklungspolitik leistet ergänzend zum vorgeschlagenen Artikel 102a einen Beitrag zur Stärkung der globalen Ernährungssicherheit. Dies geschieht über ihre generellen Anstrengungen zur Armutsbekämpfung sowie gezielte und beträchtliche Investitionen für Massnahmen im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherheit. Weiter setzt sich die Schweiz auf internationaler Ebene für die Verbesserung der Ernährungssicherheit ein z.B. im Rahmen der FAO, des internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung oder des Welternährungsprogramms. Die Schweiz hat zudem im Rahmen des Welternährungsrats der Vereinten Nationen die Verhandlungen von Prinzipien für verantwortliche Investitionen in die Landwirtschaft und Ernährungssysteme²⁵ geleitet und engagiert sich aktiv im Rahmen der UN-Konvention gegen Desertifikation. Schliesslich leistet die Schweiz mit

²⁵ Committee on World Food Security (2014): International Agreement on Responsible Investment in Agriculture and Food Systems

ihrer Agrarforschung sowie mit ihrer langfristigen Unterstützung ans internationale Agrarforschungssystem einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Fachwissens im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherheit.

6 Auswirkungen

Die Verfassungsnorm schafft die Grundlage, dass der Bund im Bereich Ernährungssicherheit auf die sich ändernden Rahmenbedingungen adäquat reagieren kann. Die bestehenden Zuständigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, Raumplanung und Lebensmittelrecht werden nicht geändert. Die Massnahmen zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit nachhaltig produzierten Lebensmitteln umfassen die gesamte Wertschöpfungskette und auch den Konsum. Dabei stehen die optimalen Rahmenbedingungen im Fokus, damit die Akteure ihre Eigenverantwortung wahrnehmen können. Die Subventionstatbestände sollen gegenüber heute nicht erweitert werden. Da mit der neuen Verfassungsbestimmung eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft angestrebt wird, dürfte sie sich langfristig dämpfend auf die Kosten auswirken.

7 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Inwieweit der direkte Gegenentwurf Fragen der Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen aufwirft, ist massgeblich von den Massnahmen abhängig, die basierend auf dem Artikel 102a ergriffen werden. Im Wesentlichen handelt es sich bei den internationalen Verpflichtungen in den Bereichen Lebensmittelproduktion, -handel und -kennzeichnung um Vereinbarungen, die die Schweiz im Zusammenhang mit dem Abkommen vom 15. April 1994²⁶ zur Errichtung der Welthandelsorganisation eingegangen ist. Weiter sind die Verpflichtungen gegenüber der EU im Rahmen der bilateralen Abkommen sowie die Freihandelsabkommen mit Drittstaaten zu berücksichtigen.

Im Rahmen des WTO-Rechts kommt dem Übereinkommen über die Landwirtschaft²⁷ (WTO-Agrarabkommen) eine grosse Bedeutung zu. Zu beachten sind aber auch die Grundprinzipien des weltweiten Warenhandels, wie sie im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947²⁸ (GATT) enthalten sind. Im Rahmen des WTO-Agrarabkommens ist die Schweiz Marktzugangsverpflichtungen eingegangen und hat diese in Verpflichtungslisten festgeschrieben. Das aus den Marktzugangsverpflichtungen resultierende Importregime mit Zöllen und Zollkontingenten erlaubt ausreichende Importe für alle Agrarprodukte. Die Schweiz ist zudem frei, die tatsächlich angewandte Höhe des Zollsatzes auf ein Niveau unterhalb des gebundenen Zollsatzes festzusetzen und die tatsächlich freigegebene Zollkontingentsgrösse über die in der Verpflichtungsliste festgelegte Mindestmenge hinaus auszudehnen. Dabei ist zu beachten, dass das von der Schweiz angewandte Importregime in jedem Fall für alle WTO-Mitgliedsstaaten gleich nutzbar sein muss. Ebenso ist die Schweiz im Rahmen des WTO-Agrarabkommens Verpflichtungen betreffend interne Stützung und Exportwettbewerb eingegangen. So bestehen Verpflichtungen in Bezug auf das aggregierte Stützungsmass bei produktspezifischen oder handelsverzerrenden Massnahmen und Budgetbegrenzungen bei der Subventionierung von Agrarexporten.

²⁶ SR 0.632.20

²⁷ Anhang 1A.3, SR 0.632.20

²⁸ SR 0.632.21

Für die Einführung von Anforderungen beim Import von Produkten, die sich von der Produktionsmethode ableiten und im Endprodukt nicht ersichtlich sind (sog. non product related Processing and Production Methods, npr-PPM) besteht nur ein sehr enger Spielraum. Die Grundprinzipien der WTO verlangen für «gleichartige» Produkte eine Gleichbehandlung von Importen aus verschiedenen Ursprungsländern und lassen eine Bevorzugung von einheimischen gegenüber importierten Produkten nicht zu. Die npr-PPM stellen daher nach geltendem WTO-Recht grundsätzlich kein zulässiges Unterscheidungskriterium zwischen gleichartigen Produkten dar. Zudem sind neue mengenmässige Beschränkungen des Imports verboten²⁹. Von diesen Grundprinzipien der WTO kann unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden. So kann die Ausnahmeregelung von Artikel XX GATT eine ungleiche Behandlung gleichartiger Produkte, z.B. zum Schutz der öffentlichen Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und Tieren oder zur Erhaltung des Pflanzenwuchses sowie zum Schutze von erschöpfbaren natürlichen Ressourcen rechtfertigen. Solche Massnahmen müssen jedoch verhältnismässig – mit anderen Worten zum Erreichen des Ziels geeignet und erforderlich – sein und dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999³⁰ zwischen der Europäischen Union und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) deckt gewisse Lebensmittel und Produktionsmittel ab (u.a. Produkte aus biologischer Landwirtschaft, Futtermittel, Saatgut, tierische Produkte) und garantiert basierend auf der Gleichwertigkeit der Produktstandards den vereinfachten gegenseitigen Marktzugang für diese landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Agrarabkommens sind die Vertragsparteien dazu verpflichtet, sich aller Massnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten, zu enthalten. Die Einführung spezifischer Importregeln für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, die von den europäischen Vorschriften abweichen, könnte dazu führen, dass diese mit der im Agrarabkommen (Anhänge 5, 6, 9 und 11) festgelegten Gleichwertigkeit in Konflikt stehen. Dies würde dem gegenseitig gewährten Marktzugang mit der EU in den vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen zuwiderlaufen.

Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte fallen unter den Geltungsbereich des Abkommens vom 22. Juli 1972³¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen, FHA). Das FHA verbietet in seinem Anwendungsbereich neben der Einführung neuer Ein- und Ausfuhrzölle sowie Massnahmen zollgleicher Wirkung auch die Einführung neuer mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung. In Artikel 20 FHA wurden die Ausnahmeregelungen des Artikels XX GATT betreffend die Gleichbehandlungen übernommen, wobei auch hier strikte Voraussetzungen für die Nutzung der Ausnahmebestimmungen gelten.

Zur Vermeidung von unnötigen Handelshemmnissen und um die Einhaltung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU sicherzustellen, sind die Rechtslage in der EU zu berücksichtigen und allfällige staatliche Regulierungen

²⁹ Mit gewissen Ausnahmen für landwirtschaftliche Produkte in Artikel XI Absatz 2

³⁰ SR 0.916.026.81

³¹ SR 0.632.401

laufend auf ihre EU-Kompatibilität hin zu prüfen. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf das von der Schweiz angestrebte umfassende Abkommen mit der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit zur Aufrechterhaltung des Gesundheitsschutzes und zur Verbesserung des Marktzugangs relevant, das auf Rechtsharmonisierung beruhen wird.

Mit dem neuen Artikel 102a BV soll die Ernährungssicherheit auf Bundesverfassungsebene verankert und damit dem hohen Stellenwert der Ernährungssicherheit in der Bevölkerung Ausdruck verliehen werden. Die Umsetzung wird unter Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Agrarpolitik und der übrigen Sektorpolitiken erfolgen.