

15.050

**Botschaft
zur Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit»**

vom 24. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die eidgenössische Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» fordert die Stärkung der Lebensmittelversorgung aus einheimischer Produktion. Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung der Ernährungssicherheit. Er lehnt die Initiative jedoch ab, da die Ernährungssicherheit in der Schweiz sehr hoch ist und die Anliegen der Initiative in der geltenden Verfassung bereits umfassend abgedeckt sind.

Inhalt der Initiative

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 (BV) um einen neuen Artikel 104a (Ernährungssicherheit) vor, der Massnahmen zur Reduktion des Verlusts von Kulturland und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie fordert. Weiter soll der Bund dafür sorgen, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering ist sowie die Rechts- und die Investitionssicherheit gewährleistet sind.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Der Bundesrat teilt die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass die Ernährungssicherheit global und auch national ein wichtiges Thema ist. Auch er ist der Auffassung, dass der kontinuierliche Verlust von Kulturland einer nachhaltigen Entwicklung entgegensteht und langfristig das Potenzial zur Produktion von Lebensmitteln in der Schweiz reduziert.

Dennoch lehnt der Bundesrat die Initiative ab und zwar aus folgenden Gründen: Der bestehende Artikel 104 BV ist politisch nach wie vor breit abgestützt. Er bietet eine sehr gute Grundlage, damit die Landwirtschaft durch die Produktion einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung leisten und gleichzeitig weitere Leistungen zugunsten der Gesellschaft erbringen kann (Multifunktionalität).

Die Ernährungssicherheit in der Schweiz ist sehr hoch: Lebensmittel stehen ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit ist auf einem sehr hohen Niveau und die Lebensmittel sind für die einzelnen Konsumentinnen und Konsumenten auch bezahlbar. Zudem verfügt die Schweiz über beste Voraussetzungen, um die zukünftigen Herausforderungen zu meistern und damit die Ernährungssicherheit auch langfristig zu gewährleisten.

Die Initiative bezweckt die Stärkung der inländischen Produktion. Sie geht dabei von der impliziten Annahme aus, dass mit der heutigen Agrarpolitik die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz geschwächt wird. Das ist jedoch nicht der Fall. Mit seinen agrarpolitischen Instrumenten unterstützt der Bund die Produktion mit jährlich rund 3,8 Milliarden Franken und die Schweizer Landwirtschaft hat im Mittel der vergangenen drei Jahre auf Rekordniveau produziert.

Der Schutz des Kulturlandes wiederum ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen und ein Ziel des Bundes, das mit Artikel 75 BV bereits ausreichend abgedeckt ist. Der Gesetzgeber hat mit der erst kürzlich verabschiedeten ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes den Kulturlandschutz verbessert und der Bundesrat beabsichtigt, diesen mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken.

Die Initiative ist sehr einseitig und unausgewogen, da sie unter der Zielsetzung Ernährungssicherheit nur auf die Inlandproduktion fokussiert. Die Ernährungssicherheit ist aber auch abhängig vom Beitrag der vor- und nachgelagerten Stufen, vom Zugang zu den internationalen Agrarmärkten sowie vom Umgang der Konsumentinnen und Konsumenten mit Lebensmitteln. Diese Zusammenhänge blendet die Initiative aus.

Die weiteren in der Initiative enthaltenen Anliegen sind von in der geltenden Verfassung verankerten Grundsätzen bereits breit erfasst. Es besteht daher auch hier kein Bedarf, die Bundesverfassung zu ergänzen.

Prüfung eines direkten Gegenentwurfs

In einer ersten Phase hatte der Bundesrat ins Auge gefasst, der Initiative einen neuen Artikel 102a BV als direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen, um das wichtige Thema Ernährungssicherheit explizit in der Verfassung zu verankern und die Kohärenz zwischen den verschiedenen damit verbundenen Politikbereichen zu stärken. Auf Verfassungsstufe sollte ein umfassendes und ausgewogenes Gesamtkonzept für die Ernährungssicherheit verankert werden. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept umfasst die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen (insb. des Kulturlands), eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion, eine wettbewerbsfähige Land- und Ernährungswirtschaft, den Zugang zu den internationalen Agrarmärkten sowie einen ressourcenschonenden Konsum von Lebensmitteln. Das Konzept wurde in der Vernehmlassung inhaltlich zwar mehrheitlich unterstützt, die explizite Verankerung in einem neuen Verfassungsartikel wurde jedoch von breiten Kreisen als unnötig erachtet. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Meinung, dass die Bundesverfassung es bereits heute ermöglicht, das vorgeschlagene Konzept umzusetzen. Deshalb verzichtet der Bundesrat darauf, der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Er wird sich jedoch bei der künftigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik und der weiteren relevanten Politikbereiche auf dieses Konzept abstützen.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung¹ 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. 11²

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.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» wurde am 21. Januar 2014 von der Bundeskanzlei vorgeprüft³ und 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 ist⁴.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. September 2002⁵ (ParlG) hat der Bundesrat dem Parlament spätestens bis zum 8. Juli 2015 eine Botschaft und einen Beschlussentwurf zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat bis zum 8. Januar 2017 über die Volksinitiative zu beschliessen; sie kann diese Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

³ BBl 2014 963

⁴ BBl 2014 6135

⁵ SR 171.10

einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf einen Beschluss gefasst hat (Art. 100 und 105 Abs. 1 ParlG).

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung⁶ (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 Ausgangslage

2.1 Agrarpolitischer Kontext für die Entstehung der Initiative

Der bestehende Artikel 104 Absatz 1 BV beauftragt den Bund, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedelung des Landes. Im Rahmen der Behandlung der mit der Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2012⁷ zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017) beantragten Änderung des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998⁸ (LwG) hat das Parlament beschlossen, das Direktzahlungssystem stärker auf die Ziele nach Artikel 104 Absatz 1 BV auszurichten. Damit verbunden waren eine noch stärkere 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 gelegt zur Förderung einer Qualitätsstrategie der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft.

Gegen die mit der Agrarpolitik 2014–2017 verbundene Änderung des LwG 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 dessen Nichtzustandekommen die vorliegende Initiative.

⁶ SR 101

⁷ BBI 2012 2075

⁸ SR 910.1

Nachdem die Änderung des LwG auf den 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, beabsichtigt der Bundesrat, in den kommenden Jahren die Zielerreichung zu evaluieren. Im Zeitraum 2018–2021 soll die Agrarpolitik auf Verordnungsebene optimiert und eine Botschaft zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen ohne Revision des LwG vorgelegt werden⁹. Die Zahlungsrahmenbotschaft soll aufzeigen, wie sich die Mittel auf die verschiedenen Instrumente verteilen, und sie soll ergänzt werden mit Vorschlägen für gezielte Verordnungsanpassungen in den folgenden drei Bereichen: unternehmerische Entfaltung der Landwirtinnen und Landwirte und der Betriebe; erfolgreicher Absatz auf den Märkten; nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung. Die Vernehmlassung zu den landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018–2021 wird voraussichtlich im vierten Quartal 2015 durchgeführt.

2.2 Weitere Volksinitiativen im Bereich Ernährungssicherheit

Neben der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» haben die Grüne Partei Schweiz und die Bauerngewerkschaft Uniterre ebenfalls Initiativen mit agrarpolitischen Inhalten oder 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 Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» gestartet¹⁰. Die Initiative verlangt die Ergänzung der BV mit einem neuen Artikel 104a (Lebensmittel), der vorsieht, dass der Bund das Angebot an Lebensmitteln stärkt, die von guter Qualität und sicher sind und umwelt- und ressourcenschonend, tierfreundlich und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellt werden. 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 diese Ziele 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 mit der Sammlung der Unterschriften zur Volksinitiative «Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle» begonnen¹¹. 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 an inländische Lebensmittel) aufnimmt. Die Initiative geht jedoch über die beiden anderen Initiativen hinaus, indem sie beispielsweise Massnahmen zur Erhöhung der

⁹ Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Jans 14.3372 «Verzicht auf die Gesetzesrevision im Rahmen der Agrarpolitik 2018–2021»

¹⁰ BBl 2014 3693

¹¹ BBl 2014 6845

Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten verlangt, den Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft verbieten will oder die Regulierung der Einfuhrmenge von Lebensmitteln zum Erhalt und zur Förderung der einheimischen Produktion vorschlägt.

2.3 Definition von Ernährungssicherheit

Die vorliegende Volksinitiative verlangt unter dem Titel «Ernährungssicherheit» die Stärkung der Versorgung aus einheimischer Produktion. Gemäss der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) geht der Begriff der Ernährungssicherheit jedoch über die inländische landwirtschaftliche Produktion hinaus. Gemäss der FAO ist Ernährungssicherheit dann gegeben, wenn die Menschen jederzeit Zugang zu genügender und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können¹². 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 die einzelne Konsumentin und den einzelnen Konsumenten erhältlich und bezahlbar sind;
- *Verwendung*: beinhaltet Aspekte wie die Lebensmittelsicherheit und 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 Stabilität der Versorgung ist zudem stark abhängig von der allgemeinen politischen und institutionellen Stabilität.

Die von der FAO verwendete Definition ist international und national allgemein akzeptiert, weshalb sich der Bundesrat bei der nachfolgenden Beurteilung der aktuellen Situation und der zukünftigen Herausforderungen darauf abstützt.

2.4 Aktuelle Situation bezüglich Ernährungssicherheit

International

Gemäss dem aktuellsten Bericht über Ernährungsunsicherheit der FAO¹³ gibt es derzeit weltweit knapp 800 Millionen Menschen, die chronisch unterernährt sind, die also ihren Bedarf an Nahrungsenergie nicht in ausreichendem Mass decken können. Die Zahl unterernährter Menschen ist seit 1990/92 um rund 220 Millionen gesunken, wobei mehr als drei Viertel dieses Rückgangs im letzten Jahrzehnt erfolgte. Die Lebensmittelproduktion pro Kopf ist heute grundsätzlich ausreichend,

¹² FAO (1996): Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit und Aktionsplan des Welternährungsgipfels von Rom), 13.–17. November 1996, einsehbar unter www.fao.org.

¹³ FAO (2015): L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015, einsehbar unter www.fao.org

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 Lebensmitteln zurückzuführen. Mangelnder Zugang wiederum ist meist ökonomisch bedingt, das heisst 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 für den eigenen Bedarf produzierende ländliche Bevölkerung in den Entwicklungsländern (Subsistenzwirtschaft).

Schweiz

Die Ernährungssicherheit ist in der Schweiz sehr hoch: Lebensmittel stehen ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit ist auf einem sehr hohen Niveau und die Lebensmittel sind für die einzelnen Konsumentinnen und Konsumenten auch bezahlbar, das heisst sie verfügen über ein genügend hohes Einkommen, um den Bedarf an Lebensmittel zu decken. Ausdruck davon ist, dass die Schweizer Haushalte im Durchschnitt lediglich 9 Prozent des verfügbaren Einkommens für Lebensmittel einsetzen¹⁴. Es wird geschätzt, dass ein Drittel der produzierten Lebensmittel als Abfall anfällt (*Food Waste*, vgl. dazu Ziff. 2.6)¹⁵. Gemäss dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium waren im Jahr 2012 insgesamt 41 Prozent der Schweizer Bevölkerung übergewichtig¹⁶. 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 eine Nettoimporteurin von Lebensmitteln ist. In den letzten hundert Jahren schwankte der Anteil der im Inland produzierten Lebensmittelkalorien am Gesamtverbrauch zwischen 50 und 70 Prozent¹⁷. Derzeit liegt der Bruttoselbstversorgungsgrad bei rund 60 Prozent (vgl. Ziff. 2.5). 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. Importe ermöglichen die Diversifizierung des Angebots und gleichen Schwankungen der inländischen Produktion aus. 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, also 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 ein Viertel des internationalen Durch-

¹⁴ Bundesamt für Statistik (2014): Haushaltsbudgeterhebung 2012, einsehbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Einkommen, Verbrauch und Vermögen

¹⁵ Bundesamt für Landwirtschaft (2012): Agrarbericht 2014, S. 78, einsehbar unter www.blw.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Agrarbericht 2014

¹⁶ www.obsan.admin.ch > Monitoring und Daten > Gesundheitsindikatoren > Body Mass Index (BMI)

¹⁷ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Schibli 06.3880 «Förderung der inländischen Nahrungsmittelproduktion»

schnitts. Rund zwei Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche können zudem aus topografischen oder klimatischen Gründen nur als Grünland genutzt werden.

2.5 Beitrag der inländischen Produktion

Für den Beitrag der inländischen Produktion zur Ernährungssicherheit hat der Bundesrat im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 folgende langfristigen Zielsetzungen definiert¹⁸:

- Produktionskapazität durch Kalorienproduktion im heutigen Ausmass und wichtige Einzelkulturen erhalten;
- genügend fruchtbares Kulturland erhalten.

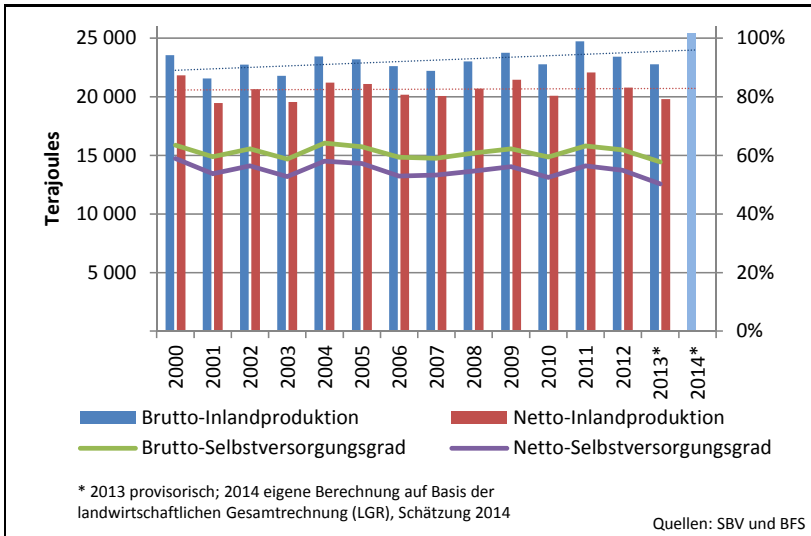
Nachfolgend soll für diese Ziele dargestellt werden, wie sich die Situation in den letzten Jahren entwickelt hat und wie der Zustand aktuell ist. Die Landwirtschaft kann langfristig ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele nur erbringen, wenn sie sich nachhaltig entwickelt. Deshalb werden ergänzend die wichtigsten Parameter der Nachhaltigkeit beleuchtet.

2.5.1 Kalorienproduktion und Vielfalt an Kulturen

Die inländische Produktion von Lebensmitteln hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Die Kalorienproduktion (brutto) ist zwischen 2000/02 und 2011/13 um rund 5 Prozent auf 23 600 Terajoule gestiegen. Damit wurde das im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 vom Bundesrat quantifizierte Ziel für 2017 von 23 300 Terajoule bereits übertroffen. Während die Kalorien aus der tierischen Produktion insgesamt im Zeitraum von 2000/02 bis 2011/13 stabil blieben, stieg die Kalorienproduktion im Pflanzenbau um gut 10 Prozent. Berücksichtigt man nur die Lebensmittel, die auf Basis einheimischer Futtermittel produziert wurden, beträgt die Zunahme der Kalorienproduktion (netto) rund 1 Prozent. Der Anstieg fällt netto geringer aus, da die Futtermittelimporte zugenommen haben. Aufgrund der Bevölkerungszunahme ist auch der Lebensmittelkonsum im Inland um knapp 6 Prozent gestiegen. Dies hat zur Folge, dass der Bruttoselbstversorgungsgrad ungefähr konstant blieb (–0,8 Prozentpunkte), während der Nettoselbstversorgungsgrad leicht gesunken ist (–2,5 Prozentpunkte).

¹⁸ BBl 2012 2075, hier 2100

Entwicklung Kalorienproduktion und Selbstversorgungsgrad



Obwohl für 2014 – dem ersten Umsetzungsjahr der Agrarpolitik 2014–2017 – erst Schätzungen vorliegen, ist aufgrund der sehr guten Erträge im Pflanzenbau und der hohen Milchproduktion davon auszugehen, dass die Kalorienproduktion den Wert des bisherigen Rekordjahres 2011 übertreffen wird.

Die offene Ackerfläche ist zwischen 2000/02 und 2011/13 von 290 000 Hektaren auf 270 000 Hektaren gesunken (–7 %). Dieser Rückgang ist einerseits auf die Ausdehnung der Kunstwiesen (+15 000 ha) und andererseits auf den Verlust von Ackerfläche aufgrund der Siedlungsentwicklung zurückzuführen. Auf der offenen Ackerfläche gab es in den letzten Jahren verschiedene Verschiebungen zwischen den Kulturen. Die Getreidefläche sank um 32 000 Hektaren (–18 %), wobei der Rückgang beim Futtergetreide ausgeprägter war als beim Brotgetreide. Das Niveau der Getreidefläche hat sich in den letzten Jahren insgesamt stabilisiert. Ebenfalls ein Rückgang ist bei der Kartoffelfläche zu verzeichnen (–2700 ha; –20 %). Die produzierten Mengen vermögen den Bedarf für die menschliche Ernährung aber nach wie vor zu rund 90 Prozent zu decken. Im Gegenzug ist der Anbau von Zuckerrüben (+1600 ha; +9 %) und vor allem von Raps (+7900 ha; +55 %) deutlich ausgedehnt worden. Eine starke Zunahme verzeichnet auch die Silo- und Grünmaisfläche (+6300 ha; +15 %). Insgesamt ist die Ackerfläche, auf der Futterpflanzen angebaut werden (Kunstwiese, Silo- und Grünmais, Futterrüben und Futtergetreide), bei knapp 250 000 Hektaren stabil geblieben. Die Vielfalt der Ackerkulturen ist im Moment gesichert.

2.5.2

Fruchtbares Kulturland

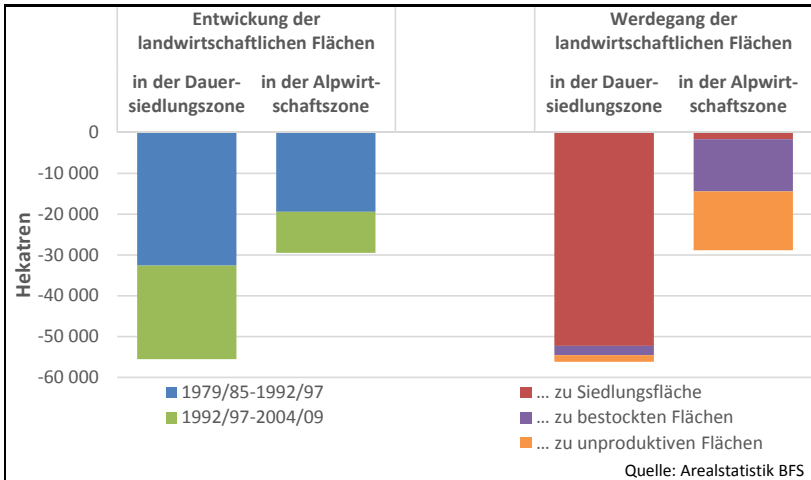
Das landwirtschaftliche Kulturland ist zwischen 1979/85 und 2004/09 um 85 000 Hektaren (-5,4 %) zurückgegangen. Dies entspricht fast der zehnfachen Fläche des Zürichsees. Der Kulturlandverlust erfolgte zu zwei Dritteln auf Landwirtschaftsflächen im Dauersiedlungsgebiet (-55 500 ha) und zu einem Drittel auf alpwirtschaftlich genutzten Flächen (-29 500 ha). Der Rückgang hat sich in den letzten Jahren verlangsamt. Während das Kulturland zwischen 1979/85 und 1992/97 um rund 52 000 Hektaren (-3,3 %) gesunken ist, betrug die Abnahme zwischen 1992/97 und 2004/09 noch 33 000 Hektaren (-2,2 %).

Die Ausdehnung der Siedlungsfläche ist die Hauptursache für den Kulturlandverlust (-54 000 ha). In der Dauersiedlungszone ist der Rückgang des landwirtschaftlichen Kulturlands zu mehr als 90 Prozent darauf zurückzuführen. Am stärksten war die Zunahme der Siedlungsfläche auf Landwirtschaftsland beim Gebäudeareal (31 000 ha), wobei knapp ein Fünftel davon (5700 ha) auf die Zunahme des landwirtschaftlichen Gebäudeareals zurückzuführen ist.

Neben dem Siedlungswachstum spielt vor allem der Waldeinwuchs eine Rolle. Knapp ein Drittel des Rückgangs an Kulturland ist darauf zurückzuführen. Zwischen 1979/85 und 2004/09 hat sich die bestockte Fläche und die Fläche mit unproduktiver Strauchvegetation auf landwirtschaftlich genutzten Flächen um knapp 27 000 Hektaren erhöht. Der Waldeinwuchs erfolgte hauptsächlich auf den alpwirtschaftlichen Flächen. Er war umso ausgeprägter je höher die Flächen gelegen sind und je steiler sie sind. Am ausgeprägtesten ist der Rückgang der alpwirtschaftlichen Flächen im Tessin und in den Walliser Südtälern¹⁹. Da die Erträge im Sömmerungsgebiet deutlich geringer sind als in den tieferen Lagen, sind die alpwirtschaftlichen Flächen nicht nur für die Lebensmittelversorgung, sondern vor allem auch als Element der Kulturlandschaft und für die Erhaltung der alpinen Biodiversität von Bedeutung.

¹⁹ BFS (2015): Die Bodennutzung in der Schweiz, Auswertungen und Analysen, einsehbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 02 – Raum, Umwelt > Bodennutzung, -bedeckung > Analysen

Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen 1979/85–2004/09



Neben dem Erhalt der Kulturlandfläche ist für die langfristige Sicherstellung der Produktion auch die Bodenfruchtbarkeit von grosser Bedeutung. Die Bodenfruchtbarkeit hängt unter anderem von den Schadstoffen im Boden, dem Humusgehalt, der Erosion und der Verdichtung ab. Es gibt nach wie vor nur punktuelle Grundlagen für die Beurteilung der Bodenqualität. Bei der Belastung mit Schwermetallen spielen heute vor allem Kupfer und Zink eine bedeutende Rolle. Auf tierintensiven Betrieben und solchen mit Spezialkulturen kommt es oft zu Schwermetalleinträgen in den Boden. Zudem lässt sich auf gewissen Betrieben, vor allem auf Ackerbaubetrieben ohne oder mit geringer Tierhaltung, eine Tendenz zum Humusabbau beobachten. Sowohl Schwermetalleinträge wie auch Humusabbau können langfristig zu einer Verringerung der Bodenfruchtbarkeit führen. Fallstudien zeigen zudem, dass die Qualität der landwirtschaftlichen Böden vor allem im Ackerbaubereich auch durch Erosion und durch Unterbodenverdichtung irreversibel geschädigt wird.

2.5.3 Nachhaltigkeit der Leistungserbringung

Ökologie

Die landwirtschaftliche Produktion ist auf intakte Ökosysteme angewiesen. Seit Anfang der Neunzigerjahre wurden grosse Anstrengungen unternommen, um den Rückgang der Artenvielfalt auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu stoppen. Die Einführung des ökologischen Leistungsnachweises als Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen hat dazu geführt, dass die Betriebe mindestens 7 Prozent ihrer Fläche als Biodiversitätsförderfläche bewirtschaften müssen. Auf diesen Flächen wird das Ertragspotenzial nicht vollumfänglich ausgenutzt. Derzeit werden gut 150 000 Hektaren als Biodiversitätsförderfläche bewirtschaftet, was sich moderat positiv auf die Biodiversität auswirkt. Beispielsweise entwickelten sich die

Brutvogelbestände bei den Leitarten relativ stabil. Hingegen ist die Artenvielfalt insbesondere bei der Ackerbegleitflora und den Moosarten in Trockenwiesen weiterhin rückläufig. Da die quantitativen Zielsetzungen bezüglich Biodiversitätsförderflächen erreicht sind, liegt der Fokus nun auf der Verbesserung der Qualität.

Der Erhalt der genetischen Vielfalt von Kulturpflanzen und Nutztieren wird über spezielle Programme für pflanzen- und tiergenetische Ressourcen gefördert. Insgesamt konnte der Verlust an Sorten und Rassen gestoppt werden. So gelten mittlerweile 18 700 Sorten von 245 Kulturpflanzenarten als gesichert. Lücken dürften bei der Erhaltung der von der Biodiversität erbrachten Ökosystemdienstleistungen bestehen. Für die gezielte Förderung dieser funktionalen Biodiversität fehlen jedoch heute noch wichtige wissenschaftliche Grundlagen.

Generell haben sich im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit die Fortschritte seit der Jahrtausendwende verlangsamt und die gesamten Emissionen der Landwirtschaft liegen nach wie vor über dem angestrebten Niveau²⁰. Zudem ist die Abhängigkeit der Produktion von nicht erneuerbaren Ressourcen nach wie vor sehr hoch. Beispielsweise wurden 2010/12 für die Produktion einer Lebensmittelkalorie (netto) fast 0,8 Kalorien direkte Energie (mehrheitlich fossile Energie) eingesetzt. Berücksichtigt man auch die indirekte Energie, so ergibt sich ein Einsatz von rund 2,5 Kalorien pro produzierte Lebensmittelkalorie (Energieeffizienz von lediglich gut 40 Prozent). Mit der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Änderung des LwG (Agrarpolitik 2014–2017) sollen diesbezüglich weitere Verbesserungen realisiert werden, beispielsweise mit neuen Instrumenten zur Förderung nachhaltiger Produktionssysteme und der Ressourceneffizienz.

Ökonomie

Die wirtschaftliche Situation erlaubt es den Betrieben, kontinuierlich zu investieren. Entsprechend hat sich die Kapitalerneuerungsrate in den letzten Jahren konstant entwickelt, und es findet trotz der strukturellen Entwicklung in der Landwirtschaft kein Substanzverlust statt.

Die inländischen Produzenten- und Konsumentenpreise für Lebensmittel liegen aufgrund des hohen Grenzschatzes und des in der Schweiz allgemein hohen Kostenumfelds deutlich über dem internationalen Preisniveau. In den letzten Jahren hat zudem der starke Franken massgeblich zum Preisunterschied beigetragen. Während sich hohe Produzentenpreise kurzfristig angebotssteigernd auswirken können, 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. Zwar hat sich die Produktivität in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich verbessert (Zunahme der Arbeitsproduktivität um rund 2 %/Jahr). Sie ist aber nach wie vor tiefer als in vergleichbaren Regionen im Ausland²¹.

²⁰ vgl. dazu Agrarpolitik 2014–2017, BBI **2012** 2075, hier 2102–2106, sowie Agrarbericht 2013, S. 127, einsehbar unter www.blw.admin.ch > Dokumentation > Publikationen
²¹ Schmid D. (2009): Schweiz – Baden-Württemberg: ein Produktivitätsvergleich. Agrarforschung, 16(4), S. 118–123; Gazzarin C., Kohler M. und Flaten O. (2014): Milchbetriebe: Warum produziert die Schweiz teurer als Norwegen? Agrarforschung Schweiz 5(6), S. 245–255.

Der Arbeitsverdienst in der Landwirtschaft ist zwar tiefer als die Löhne in der übrigen Wirtschaft. Die Differenz ist aber kleiner geworden, da der durchschnittliche Arbeitsverdienst in der Landwirtschaft in den letzten Jahren stärker gestiegen ist als das Lohnniveau in der übrigen Bevölkerung. Während 1995/97 der Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft rund 50 Prozent unter dem Vergleichslohn lag, betrug die Differenz 2011/13 noch 35 Prozent. In der Botschaft vom 26. Juni 1996²² zur Agrarpolitik 2002 hatte der Bundesrat zu Artikel 5 LwG das Ziel formuliert, dass der Anteil der Betriebe, die ein vergleichbares Einkommen erzielen, in Zukunft gehalten werden kann. Dieser Anteil lag damals (Mittel der Jahre 1995/97) bei 11 Prozent und ist bis heute auf 23 Prozent gestiegen. Ein Teil dieser positiven Entwicklung ist auf die in den letzten Jahren tiefen Zinssätze zurückzuführen. Zudem ist festzuhalten, dass aufgrund der bäuerlichen Besonderheiten auch die Lebenshaltungskosten der landwirtschaftlichen Haushalte tiefer sind. Für das Wohnen beispielsweise sind die Kosten nur etwa halb so hoch wie für vergleichbare Haushalte in ländlichen Gemeinden.

2.6 Zukünftige Herausforderungen im Bereich Ernährungssicherheit

International

Auf globaler Ebene bestehen die zentralen Herausforderungen der Zukunft darin, Nachfrage und Angebot im Gleichgewicht halten zu können und die Verteilung der Lebensmittel zu verbessern. Dabei sind sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite besondere Anstrengungen nötig. Ansatzpunkte zur Limitierung des Nachfragewachstums sind die Reduktion von Lebensmittelverlusten (*Food Waste*)²³ und die Entwicklung ressourcenschonenderer Konsummuster. Im Bereich des Angebots geht es darum, Menge und Qualität der Lebensmittel durch weitere Produktivitätsverbesserungen zu erhöhen. Gleichzeitig sind 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. Bezüglich Verteilung braucht es einen funktionierenden Handel zwischen den Regionen und ganz generell Massnahmen zur Verbesserung der Kaufkraft der ärmeren Bevölkerungsschichten.

Schweiz

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

²² BBl 1996 IV 1

²³ Food Waste umfasst alle für den menschlichen Verzehr bestimmten Lebensmittel, die entlang der Wertschöpfungskette und im Konsum (Privathaushalte und Gastronomie) verloren gehen bzw. weggeworfen werden. In gewissen Definitionen wird unterschieden zwischen Food Losses und Food Waste. Dabei beziehen sich Food Losses auf die Verluste in der Landwirtschaft und der Verarbeitung und Food Waste auf die vom Handel und auf Stufe Konsum entsorgten Lebensmittel.

Möglichkeiten, wie des Zuchtfortschritts oder des Einsatzes effizienterer Technologien, wird sich auch in Zukunft produktionsfördernd auswirken²⁴.

Die globalen Herausforderungen sind grundsätzlich auch auf nationaler Ebene von Bedeutung. Die Schwerpunkte liegen jedoch anders. Bezüglich Angebot liegt der Fokus nicht primär auf der Intensivierung der Produktion, sondern auf der Nachhaltigkeit²⁵. 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. 2.5.3). Um den Beitrag der inländischen Produktion für die Versorgung der Schweizer Bevölkerung langfristig zu erhalten, gilt es daher, die Belastung der Umwelt insbesondere durch die Verbesserung der Ressourceneffizienz zu vermindern. Im Fokus steht eine Produktion, die an die Tragfähigkeit der Ökosysteme und an den Standort angepasst ist und das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal nutzt.

Aufgrund der Analyse der aktuellen Situation (vgl. Ziff. 2.4) und der internationalen Entwicklungen lassen sich im Kontext der Schweiz folgende zentralen Herausforderungen für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit in Zukunft ableiten²⁶:

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 Produktdifferenzierung und Kostensenkung;
4. ausreichende Möglichkeiten für Importe von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln durch den Zugang der Schweiz zu den internationalen Märkten sowie ein breit abgestütztes Portfolio von Herkunftsländern;
5. Reduktion der Ressourcenbeanspruchung durch Verminderung von Food Waste sowie eine ressourcenschonendere Ernährung.

3 Ziel und Inhalt der Initiative

3.1 Ziel der Initiative

Auslöser für die Lancierung der Initiative war unter anderem die Agrarpolitik 2014–2017. Die Initiantinnen und Initianten befürchten, dass die einheimische Produktion durch die stärkere Ausrichtung der agrarpolitischen Instrumente auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen schrittweise geschwächt werden könnte. Das Ziel der Volksinitiative besteht darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einer vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produktion zu stärken. Ge-

²⁴ Vgl. dazu Agrarpolitik 2014–2017, BBl **2012** 2075, hier 2309–2311

²⁵ Buckwell et. al (2014): Sustainable Intensification of European Agriculture. RISE Foundation, Brussels.

²⁶ Vgl. dazu auch den erläuternden Bericht zum Gegenentwurf des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit». Der Bericht ist einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

mäss dem Initiativkomitee²⁷ 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 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, steigende Kaufkraft und verändertes Konsumverhalten) und begrenzten natürlichen Ressourcen für die Produktion zu tun. Zum anderen bestünde 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 Berücksichtigung von 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.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative verlangt in Artikel 104a Absatz 1 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 die Aufrechterhaltung des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Produkte oder das faire Entgelten der nicht marktfähigen Leistungen.

Weiter soll der Bund nach Artikel 104a Absatz 2 BV dafür sorgen, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet ist. 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, dass er der Bundesversammlung bis spätestens zwei Jahre nach Annahme der Initiative entsprechende Gesetzesbestimmungen beantragt.

²⁷ Die Webseite des Initiativkomitees ist abrufbar unter: www.ernaehrungssicherheit.ch (Stand: 21. Mai 2015)

3.3

Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

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.

Verhältnis zu Art. 104 BV

Der Wortlaut der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung ist in ihrem materiellen Gehalt relativ offen formuliert. Zwingende Normwidersprüche zu Artikel 104 BV oder zu anderen Verfassungsbestimmungen sind im Initiativtext nicht enthalten. In Artikel 104 Absatz 1 BV wird der Bund beauftragt, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung (Bst. a), zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft (Bst. b) sowie zur dezentralen Besiedlung (Bst. c). Durch die Produktion soll die Landwirtschaft zur Erbringung verschiedener gemeinwirtschaftlicher Leistungen beitragen (Multifunktionalität). Der Initiativtext nimmt primär den Aspekt der Versorgungssicherheit von Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV wieder auf und konkretisiert diesen. Dass die übrigen Leistungen der Landwirtschaft mit dem neuen Artikel 104a BV nicht explizit angesprochen werden, bedeutet deshalb nicht, dass diese im Vergleich zum Versorgungsauftrag abgewertet würden oder dass der Grundsatz der Multifunktionalität in Frage gestellt würde. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Initiative Artikel 104 BV unverändert belassen will. Artikel 104a BV ist also vollständig kompatibel mit dem geltenden Konzept der Multifunktionalität.

Abs. 1

Der Initiativtext bezieht sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. Er verlangt in Absatz 1, dass die Versorgung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion gestärkt wird. Mit dem Begriff der vielfältigen Produktion wird zum Ausdruck gebracht, dass in der Schweiz eine Vielzahl von unterschiedlichen Produkten erzeugt und eine Spezialisierung auf einige wenige Produkte vermieden werden soll. Der Begriff der nachhaltigen Produktion wird bereits im bestehenden Artikel 104 Absatz 1 BV verwendet und über die Landwirtschaftsgesetzgebung konkretisiert. Die Nachhaltigkeit ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen und nimmt Bezug auf die drei Dimensionen Ökonomie, Soziales und Ökologie.

Der Begriff «stärken» enthält eine zeitliche Dimension. Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass derzeit ein Trend zur Schwächung der einheimischen Produktion besteht. Vor diesem Hintergrund kann aus dem Begriff «stärken» abgeleitet werden, dass die Produktion im Laufe der Zeit nicht sinken sollte. Der Begriff «stärken» kann auch im Verhältnis zu den anderen Aufgaben der Landwirtschaft nach Artikel 104 BV verstanden werden, das heisst dass die landwirtschaftliche Produktion durch die Massnahmen des Bundes im Verhältnis zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Pflege der Kulturlandschaft gestärkt werden soll. In diesem Sinn interpretiert, enthält die Initiative mit der Anforderung der Nachhaltigkeit jedoch selber eine klare Begrenzung, die eine Ausdehnung der Produktion auf Kosten der Umwelt ausschliesst. Aus Sicht des Bundesrates bezweckt die Initiative ganz generell die Erhaltung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion.

Im zweiten Teilsatz von Absatz 1 wird der Bund beauftragt, wirksame Massnahmen zu treffen, um die im ersten Teilsatz postulierte Zielsetzung zu erreichen. Dabei werden zwei Massnahmen in den Vordergrund gestellt:

- a. Massnahmen gegen den Verlust von Kulturland einschliesslich der Sömmerungsfläche;
- b. Massnahmen zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie.

Mit «insbesondere» wird angezeigt, dass grundsätzlich auch weitere Massnahmen möglich sind, den explizit genannten Aspekten jedoch eine besondere Priorität einzuräumen ist.

Eine zentrale Voraussetzung für die landwirtschaftliche Produktion ist die Verfügbarkeit von ausreichend Kulturland. Aufgrund der Siedlungsentwicklung und des Waldeinwuchses geht in der Schweiz kontinuierlich Kulturland verloren. Zwei Arten von Massnahmen gegen den Verlust von Kulturland stehen daher im Vordergrund: Massnahmen im Bereich der Raumplanung und agrarpolitische Massnahmen, die die Offenhaltung der Kulturlandschaft (inkl. Sömmerungsgebiet) durch eine flächendeckende Bewirtschaftung bezwecken.

Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz erfolgt in einem hohen Kostenumfeld und unter erschwerenden klimatischen und topografischen Bedingungen. Entsprechend ist eine hohe Qualität der Produkte eine wichtige Voraussetzung, um Wertschöpfung am Markt zu generieren. Dies bedingt eine strategische Abstimmung der verschiedenen Akteure innerhalb der Lebensmittelkette. Da es bei der gemeinsamen Ausrichtung auf eine Qualitätsstrategie um die Positionierung der Produkte am Markt geht, tragen die privaten Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft dafür die Hauptverantwortung. Massnahmen des Bundes zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie können die Anstrengungen der Branche daher nur subsidiär unterstützen.

Abs. 2

In Absatz 2 wird der Bund aufgefordert, für einen geringen administrativen Aufwand in der Landwirtschaft zu sorgen. Aufgrund der Tatsache, dass der Bund der Landwirtschaft Finanzhilfen gewährt, ist ein gewisses Mass an Vollzugaufwand notwendig (Leistungsverwaltung). Entsprechend muss «gering» so verstanden werden, dass ein möglichst optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis der staatlichen Regelungen angestrebt werden soll. Mit dem Begriff «administrativer Aufwand» wird zudem ausgedrückt, dass sich das Erfordernis des geringen Aufwands auf den Vollzug von staatlichen Regelungen bezieht. Der Teil des Aufwands, der bei den Betrieben aufgrund von privatrechtlichen Regelungen entsteht, ist von der Bestimmung nicht betroffen. Hier kann der Bund allenfalls subsidiär, beispielsweise durch eine Koordination der Kontrollen, entlastend wirken. Indem sich Absatz 2 auf die Landwirtschaft beschränkt, kann daraus nicht abgeleitet werden, dass der Aufwand auch für andere Akteure im Bereich des agrarpolitischen Vollzugs (z.B. Kantone) gering sein soll.

Im zweiten Teilsatz von Absatz 2 wird der Bund beauftragt, die Rechtssicherheit und eine angemessene Investitionssicherheit zu gewährleisten. Rechtssicherheit ist ein wesentliches Merkmal in einem Rechtsstaat. Die Investitionssicherheit ist ein Teilaspekt der Rechtssicherheit. Diese ist gewährleistet, wenn getätigte Investitionen langfristig genutzt werden können. Mit dem Begriff «angemessen» wird zum Ausdruck gebracht, dass es nicht um einen absoluten Schutz von Investitionen geht,

sondern um das Abwägen zwischen den involvierten privaten Interessen und den übergeordneten öffentlichen Interessen.

4 Würdigung der Initiative

Nachfolgend werden die sechs Hauptelemente der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» aus materieller und rechtlicher Sicht gewürdigt.

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

4.1.1 Ernährungssicherheit

Die Ernährungssicherheit gemäss der Definition in Ziffer 2.3 wird heute über eine ganze Reihe von Verfassungsartikeln abgedeckt. Für die Faktoren Zugang, Verwendung (insb. Lebensmittelsicherheit) und Stabilität sind es folgende Verfassungsbestimmungen:

- 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 (Stabilität). Um dies zu erreichen, umfassen die Instrumente der wirtschaftlichen Landesversorgung neben der Lenkung des Angebots (z.B. Pflichtlager) und der Nachfrage (z.B. Kontingentierung) auch geeignete Massnahmen zur Sicherstellung lebenswichtiger Transporte sowie von Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen. Mit diesen Massnahmen wird die Resilienz der Schweiz im Bereich der Lebensmittelversorgung gestärkt.

Bezüglich Verfügbarkeit wird über Artikel 104 BV der Beitrag der inländischen Produktion zur Versorgung angesprochen (vgl. Ziff. 4.1.2). Der Import von Agrargütern und Lebensmitteln ist über die allgemeinen Bestimmungen zur Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV), zur Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101 BV) und zur Aushandlung von Staatsverträgen (Art. 54 BV) implizit ebenfalls abgedeckt. Hingegen gibt es keine Bestimmung, die die verschiedenen Aspekte und Herausforderungen der Ernährungssicherheit bündelt und in einem kohärenten Konzept wiedergibt.

Mit der Initiative würde die Ernährungssicherheit zwar begrifflich auf Verfassungsebene eingeführt. Mit der expliziten Beschränkung auf die Inlandproduktion würde jedoch unter diesem Titel eine sehr einseitige und unausgewogene Bestimmung in der Verfassung verankert.

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

Die BV bietet mit Artikel 104 für den Bund eine breite Grundlage, um für einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung durch die landwirtschaftliche Produktion im Inland zu sorgen. Die von den Initiantinnen und Initianten formulierte Zielsetzung, dass die einheimische Produktion gestärkt werden soll, ist somit in Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a bereits enthalten.

Auf Gesetzesstufe bieten die aktuellen Bestimmungen insbesondere im LwG bereits eine umfassende Grundlage für die Stärkung der inländischen Produktion. Massnahmen die explizit diese Zielsetzung verfolgen, sind einerseits die Instrumente zur Förderung von Produktion und Absatz gemäss dem 2. Titel des LwG (Grenzschutz, Marktstützungs- und Einzelkulturbeiträge sowie Absatzförderung) und andererseits die mit der Agrarpolitik 2014–2017 neu eingeführten Versorgungssicherheitsbeiträge nach Artikel 72 LwG. Insgesamt wurde die Schweizer Landwirtschaft im Jahr 2014 über diese Instrumente mit rund 3,8 Milliarden Franken unterstützt. Da die Massnahmenvielfalt und die Stützungshöhe in diesem Bereich nach wie vor hoch sind, 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 Verbesserung des Zugangs zu den internationalen Agrarmärkten ausgesprochen.

4.1.3 Bekämpfung des Kulturlandverlusts

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

Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979²⁸ (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. Mit der Änderung vom 15. Juni 2012²⁹ des RPG (erste Etappe der Revision des RPG), die in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, 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

²⁸ SR 700

²⁹ AS 2014 899

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) war ein Element der Vernehmlassungsvorlage zur zweiten Etappe der Revision des RPG. Darin wurde grundsätzlich für alle Böden mit FFF-Qualität eine Kompensationspflicht vorgeschlagen. Die Vernehmlassung zur zweiten Etappe dauerte vom 5. Dezember 2014 bis zum 15. Mai 2015³⁰. Der Bundesrat wird in der zweiten Jahreshälfte 2015 über das weitere Vorgehen entscheiden.

Die raumplanungsrechtlichen Massnahmen zum Schutz der Fruchtfolgeflächen sollen auch mit der Totalrevision des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982³¹ (LVG) untermauert werden. Die Botschaft vom 3. September 2014 zur Totalrevision des LVG sieht eine Bestimmung vor, die die Bedeutung genügender für die Landwirtschaft geeigneter Flächen, insbesondere der FFF, für die Ernährungsplanung für den Krisenfall festhält³². Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass in Zeiten einer schweren Mangellage in Bezug auf die Lebensmittel die ausreichende Versorgung des Landes gewährleistet werden kann. Der Zusammenhang zwischen dem Schutz des Kulturlandes und der Stabilität der Ernährungssicherheit wird damit verdeutlicht. Die Totalrevision des LVG befindet sich momentan in der parlamentarischen Beratung. Der Ständerat hat die Vorlage am 18. März 2015 einstimmig angenommen.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014–2017 wurden die Massnahmen zum Schutz des Kulturlandes und zur Offenhaltung der Kulturlandschaft gezielt ausgebaut. So wurde für das Bundesamt für Landwirtschaft die Möglichkeit zur Beschwerde gegen Vorhaben eingeführt, die FFF beanspruchen. Für Landwirtschaftsflächen, die neu eingezont werden, werden zudem keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet. Bezüglich Offenhaltung gibt es einerseits neue Instrumente wie den Steillagenbeitrag, den Alpungsbeitrag und den Beitrag für artenreiche Grün- und Streueflächen im Sömmerungsgebiet. Andererseits wurden die Massnahmen zur Offenhaltung der Kulturlandschaft und insbesondere des Sömmerungsgebiets substanziell ausgebaut und die entsprechenden Mittel erhöht.

4.1.4 Umsetzung einer Qualitätsstrategie

Um einen optimalen Mehrwert entlang der Lebensmittelkette zu generieren, ist die Positionierung von Schweizer Lebensmitteln über die Qualität wichtig. Unter dem Begriff «Qualität» werden Produkteigenschaften verstanden, die über die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit hinausgehen. Entsprechend haben sich Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie geeinigt und im Jahr 2012 eine entsprechende Charta unterzeichnet³³. Kernelemente dieser Strategie bilden die Qualitätsführerschaft, die Qualitätspartnerschaft und die Markt-offensive.

³⁰ Die Vernehmlassungsunterlagen sind einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

³¹ SR 531

³² BBl 2014 7119, hier 7148

³³ Die Charta ist einsehbar unter: www.qualitaetsstrategie.ch

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 Absätze 1 und 3 Buchstabe c hat der Bund bereits heute 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. Mit den Instrumenten der Absatzförderung (Art. 12 LwG) und der Kennzeichnung (Art. 14–16 LwG) können die Anstrengungen der Branche in diesem Bereich subsidiär unterstützt werden. Mit dem neuen Artikel 11 LwG wurde zudem gezielt ein weiteres Instrument geschaffen, mit dem die Branche bei der Erreichung ihrer in der Charta definierten Ziele unterstützt wird. Da die Umsetzung gerade erst angelaufen ist, kann derzeit noch keine Aussage zur Wirksamkeit dieses Instruments gemacht werden.

4.1.5 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 Anforderungen an die Sicherheit der Lebensmittelproduktion hinsichtlich des Schutzes 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 gezielteren Einsatz der Direktzahlungen. Mit den Direktzahlungen fördert der Bund die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch die Landwirtschaft. Auf betrieblicher Ebene werden die Leistungen meistens als Anforderungen 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. Die Tatsache, dass die Marktakteure durch privatrechtliche Zertifizierungen oder Labelprogramme ihre Produkte am Markt klarer positionieren wollen, hat für sie im Gegenzug einen höheren Aufwand zur Folge. Zudem hat die Rückverfolgbarkeit der Produkte an Bedeutung gewonnen. Sie ist heute das zentrale Instrument bei der Tierseuchenbekämpfung und ist generell wichtig für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit. Zudem wünschen die Konsumentinnen und Konsumenten transparente Informationen, was die regionale Herkunft der Lebensmittel betrifft. Die Rückverfolgbarkeit kann jedoch nur sichergestellt werden, wenn eine entsprechende Dokumentation vorliegt. Ein gewisser Aufwand ist daher nicht vermeidbar. Er darf jedoch nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen der erwähnten Ziele nötig ist.

Das Anliegen eines geringen administrativen Aufwands wird über 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 mildere zu bevorzugen ist. Das Gebot eines geringen administrativen Aufwands gilt zudem als Leitlinie für die gesamte Gesetzgebung und ist nicht ausschliesslich auf die Landwirtschaft zu beziehen. Die Aufnahme einer Regelung zum administrativen Aufwand für die Landwirtschaft in der Verfassung wäre daher nicht stufengerecht.

Der Bundesrat hat in Beantwortung des Postulats Knecht³⁴ in Aussicht gestellt, die rechtlichen Grundlagen im Hinblick auf den administrativen Aufwand im Rahmen einer Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik zu prüfen. Analysiert werden sollen Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit von Vorschriften mit einem besonderen Augenmerk auf dem administrativen und personellen Aufwand. Dabei soll auch die Art und Weise, wie über Vorschriften reguliert wird, überprüft werden. Die Reduktion des administrativen Aufwands wird ein wichtiges Element der Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2017 sein (vgl. Ziff. 2.1).

4.1.6 Gewährleistung von Investitions- und Rechtssicherheit

Die Gewährleistung der Rechtssicherheit ist im verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) verankert. Der Begriff der Investitionssicherheit findet derzeit auf Verfassungsebene 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 schätzenswerte Vertrauen der Privaten in eine bestimmte Rechtslage nicht beeinträchtigt wird. Durch den Vertrauensschutz werden aber Rechtsänderungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. 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. Mit der auf acht Jahre ausgelegten Umsetzung des Systemwechsels bei den Direktzahlungen³⁵ und dem beabsichtigten Verzicht auf eine Gesetzesrevision im Zeitraum 2018–2021 (vgl. Ziff. 2.1) wird eine hohe Investitionssicherheit für die Landwirtschaft gewährleistet.

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Die Initiative statuiert keine neuen Kompetenzen des Bundes und ist in ihrem materiellen Gehalt relativ offen formuliert. Zudem wurde in Ziffer 4.1 aufgezeigt, dass die inhaltlichen Anliegen über die bestehende Rechtssetzung bereits sehr breit abgedeckt sind. Aufgrund dieser Ausgangslage bestünde bei einer Annahme der Initiative keine materielle Notwendigkeit zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (vgl. Ziff. 3.3). Da die Produktivität der Schweizer Landwirtschaft weiter steigen wird und auf den internationalen Märkten von langfristig zumindest stabilen Preisen auszugehen ist, wird der Stützungsbedarf der Landwirtschaft im Falle einer Annahme der Initiative nicht zunehmen.

³⁴ Postulat Knecht 14.3514 «Agrarpolitik 2018–2021. Massnahmenplan zum Abbau der überbordenden Bürokratie und zur Personalreduktion in der Verwaltung»

³⁵ Vgl. dazu Agrarpolitik 2014–2017, BBl **2012** 2075, hier 2225–2226

Die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» nimmt ein gesellschaftlich wichtiges Thema auf: Die Gewährleistung der Ernährungssicherheit auf globaler Ebene stellt eine grosse Herausforderung dar, die sich primär aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen wie dem Bevölkerungswachstum und der Verknappung der natürlichen Ressourcen ergibt. Auch die Schweiz sieht sich diesbezüglich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert (vgl. Ziff. 2.6). Die Initiative spricht gewisse Herausforderungen wie den Schutz des Kulturlandes und die Erfordernis einer nachhaltigen Produktion an und thematisiert die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mit der Forderung nach Massnahmen zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie. Ebenfalls positiv zu werten ist, dass der politisch breit abgestützte Artikel 104 BV³⁶ und insbesondere das darin enthaltene Konzept der Multifunktionalität durch die Initiative nicht in Frage gestellt werden.

Die Initiative geht von der Annahme aus, dass mit der heutigen Agrarpolitik die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz geschwächt wird. Für diese Annahme gibt es jedoch keine Grundlage. Gemäss Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a BV wird von der Schweizer Landwirtschaft ein wesentlicher Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung erwartet. Bundesrat und Parlament haben sich wiederholt für die Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz ausgesprochen und entsprechende Ziele definiert³⁷. Nach wie vor werden jährlich 3,8 Milliarden Franken für agrarpolitische Massnahmen eingesetzt, die die Förderung von Produktion und Absatz sowie der Versorgungssicherheit zum Ziel haben (vgl. Ziff. 4.1.2). Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz ist in den letzten Jahren insgesamt gestiegen und lag im Mittel der Jahre 2012/14 auf Rekordniveau. Bisher wurden die Ziele erreicht, die Parlament und Bundesrat bezüglich Inlandproduktion definiert haben. Es gibt zudem keine Hinweise, dass sich die Produktion nicht auch künftig positiv weiterentwickeln wird, und zwar unter Einhaltung der ökologischen Erfordernisse. Aus Sicht des Bundesrates besteht daher in diesem Bereich kein materieller Handlungsbedarf.

Der Schutz des Kulturlandes ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen und ein Ziel des Bundes, das mit den Instrumenten der Raumplanung verfolgt wird. Die aktuelle Verfassungsgrundlage in Artikel 75 BV bietet eine ausreichende Grundlage dazu. Der Gesetzgeber hat erst kürzlich das Instrumentarium verschärft, indem er festgelegt hat, dass zu grosse Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven und Nutzungsreserven in bereits überbauten Gebieten besser genutzt werden müssen. Der Bundesrat beabsichtigt, den Schutz des Kulturlandes mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken.

Die Initiative ist einseitig auf die inländische Produktion ausgerichtet. Sie klammert Aspekte aus, die für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit ebenfalls von grosser Bedeutung sind, wie die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wertschöpfungskette, der Zugang zu den internationalen Agrarmärkten und ein ressourcenschonender Konsum. Diese Zusammenhänge blendet die Initiative aus; ihre Annah-

³⁶ Vgl. Brandenburg A. et al. (2007): Was erwartet die Schweizer Bevölkerung von der Landwirtschaft? 4hm AG und Uni St. Gallen, St. Gallen. Die Befragung wurde im Jahr 2015 wiederholt und die Ergebnisse werden voraussichtlich im Laufe des Jahres 2015 publiziert (Brandenburg A. et al.: Was erwartet die Schweizer Bevölkerung von der Landwirtschaft? Hochschule Luzern, Luzern).

³⁷ Vgl. BBl 2012 2075, hier 2100 und 2149–2150

me hätte daher zur Folge, dass unter dem Titel «Ernährungssicherheit» eine sehr einseitige und unausgewogene Bestimmung in der Verfassung verankert würde.

Die weiteren in der Initiative enthaltenen Anliegen sind von in der geltenden Verfassung verankerten Grundsätzen bereits breit erfasst (vgl. Ziff. 4.1). So werden die Massnahmen gegen den Verlust der Sömmerungsfläche und die Massnahmen zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie über Artikel 104 BV abgedeckt. Dass der administrative Aufwand so gering wie möglich gehalten werden soll und dass die Rechts- und die Investitionssicherheit gewährleistet werden sollen, sind allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze (Art. 5 BV). Es besteht demnach auch hier kein Bedarf, die Bundesverfassung zu ergänzen. Die Nachhaltigkeit der Produktion, die Erhaltung der Sömmerungsflächen, die Unterstützung einer Qualitätsstrategie und die administrative Entlastung sind ausserdem Teil von kürzlich abgeschlossenen oder noch laufenden Rechtssetzungsprozessen. So wurden mit der Agrarpolitik 2014–2017 die Direktzahlungen konsequent auf die Ziele von Artikel 104 BV ausgerichtet und die Massnahmen in den Bereichen natürliche Lebensgrundlagen und Kulturlandschaft gezielt verstärkt. Mit den neuen Produktionssystem- und Ressourceneffizienzbeiträgen werden die Synergien zwischen Ökologie und Produktion gestärkt und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen bewirkt. Mit den Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung des Sömmerungsgebiets deutlich stärker unterstützt. Weiter werden die Massnahmen zur Förderung der Wertschöpfung und zur Unterstützung der Qualitätsstrategie ausgebaut. Im Rahmen der nächsten Zahlungsrahmenperiode 2018–2021 beabsichtigt der Bundesrat zudem einen besonderen Fokus auf die administrative Entlastung zu legen und eine hohe Investitionssicherheit für die Landwirtschaft zu gewährleisten.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Relevante internationale Verpflichtungen in den Bereichen Lebensmittelproduktion, -handel und -kennzeichnung sind erstens Vereinbarungen, die die Schweiz im Zusammenhang mit dem Abkommen vom 15. April 1994³⁸ zur Errichtung der Welthandelsorganisation eingegangen ist, zweitens Verpflichtungen gegenüber der EU im Rahmen der bilateralen Abkommen und drittens Freihandelsabkommen mit Drittstaaten.

Im Rahmen des WTO-Rechts kommt dem Übereinkommen über die Landwirtschaft³⁹ (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 1947⁴⁰ (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 Zoll-

38 SR 0.632.20

39 SR 0.632.20, Anhang 1A.3

40 SR 0.632.21

kontingentsgrösse 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.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999⁴¹ 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. Nach 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 1972⁴² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen, FHA). Das FHA verbietet in seinem Anwendungsbereich neben der Einführung neuer Ein- und Ausfuhrzölle und Massnahmen zollgleicher Wirkung auch die Einführung neuer mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung.

Der Wortlaut der Initiative steht nicht in direktem Widerspruch zu den relevanten internationalen Verpflichtungen der Schweiz, und der Handlungsspielraum für den Abschluss von internationalen Abkommen wird dadurch grundsätzlich nicht eingeschränkt. Das Verhältnis zu den internationalen Verpflichtungen hängt jedoch massgeblich von der Umsetzung auf Gesetzesstufe ab. Die Umsetzung der Initiative bei einer allfälligen Annahme würde unter Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz erfolgen, um den aussenpolitischen Handlungsspielraum der Schweiz im Interesse der gesamten Volkswirtschaft zu wahren.

4.5 Prüfung eines direkten Gegenentwurfs

In einer ersten Phase hatte der Bundesrat vorgesehen, der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen, um das Anliegen der Ernährungssicherheit auf Verfassungsstufe zu verankern und die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen in dieser Sache zu verbessern. Damit sollte auf Verfassungsstufe ein Gesamtkonzept für die Ernährungssicherheit verankert werden, das die in Ziffer 2.6 dargestellten zukünftigen Herausforderungen umfassend und ausgewogen

⁴¹ SR 0.916.026.81

⁴² SR 0.632.401

berücksichtigt. Der Bundesrat schlug vor, die Verfassung mit einem neuen Artikel 102a (Ernährungssicherheit) zu ergänzen. Dieser hätte den Bund beauftragt, zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln Rahmenbedingungen zu schaffen, 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.

Vom 14. Januar 2015 bis zum 14. April 2015 wurde zum direkten Gegenentwurf eine Vernehmlassung durchgeführt⁴³. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass das vom Bundesrat vorgeschlagene umfassende Konzept zwar inhaltlich mehrheitlich unterstützt wird, dessen explizite Verankerung auf Verfassungsstufe wird jedoch von breiten Kreisen als unnötig erachtet, insbesondere mit der Begründung, dass die aktuelle Verfassung eine ausreichende Grundlage für das bundesrätliche Konzept darstelle⁴⁴. Der Bundesrat kann sich der Beurteilung anschliessen, dass die geltende Verfassung ausreicht, um den zukünftigen Herausforderungen im Sinne des vorgeschlagenen Konzepts zu begegnen. Er verzichtet deshalb darauf, der Initiative «Für Ernährungssicherheit» einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen, wird sich jedoch bei der künftigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik am vorgeschlagenen Konzept orientieren.

5 Schlussfolgerungen

Die Gewährleistung der Ernährungssicherheit auf globaler Ebene ist eine grosse Herausforderung, und auch die Schweiz sieht sich diesbezüglich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Deshalb teilt der Bundesrat die Ansicht der Initiantinnen und Initianten, dass die Ernährungssicherheit global und auch national ein wichtiges Thema ist. Auch er ist der Auffassung, dass der kontinuierliche Verlust von Kulturland einer nachhaltigen Entwicklung entgegensteht und langfristig das Potenzial für die Produktion von Lebensmitteln in der Schweiz reduziert.

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung ist in ihrem materiellen Gehalt relativ offen formuliert, weshalb die Initiative weder zur geltenden Verfassungsgrundlage noch zu den relevanten internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Widerspruch steht. Das in Artikel 104 BV enthaltene Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft wird durch die Initiative nicht in Frage gestellt und bleibt auch im

⁴³ Die Vernehmlassungsunterlagen sind einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

⁴⁴ Ergebnisbericht über die Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» vom 24. Juni 2015. Der Bericht ist einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen > 2015 > Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Hinblick auf die künftige Entwicklung der Agrarpolitik von strategischer Bedeutung.

Dennoch lehnt der Bundesrat die Initiative ab und zwar aus folgenden Gründen: Der bestehende Artikel 104 BV ist politisch nach wie vor breit abgestützt. Er bietet eine sehr gute Grundlage, damit die Landwirtschaft durch die Produktion einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung leisten und gleichzeitig weitere Leistungen zugunsten der Gesellschaft erbringen kann.

Die Ernährungssicherheit in der Schweiz ist sehr hoch: Lebensmittel stehen ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit ist auf einem sehr hohen Niveau und die Lebensmittel sind für die einzelnen Konsumentinnen und Konsumenten auch bezahlbar. Zudem verfügt die Schweiz über beste Voraussetzungen, um die zukünftigen Herausforderungen zu meistern und damit die Ernährungssicherheit auch langfristig zu gewährleisten.

Die Initiative bezweckt die Stärkung der inländischen Produktion. Sie geht dabei von der impliziten Annahme aus, dass mit der heutigen Agrarpolitik die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz geschwächt wird. Das ist jedoch nicht der Fall. Von der Schweizer Landwirtschaft wird nach wie vor ein wesentlicher Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung erwartet (vgl. Art. 104 BV) und mit seinen agrarpolitischen Instrumenten unterstützt der Bund die Produktion mit jährlich 3,8 Milliarden Franken. Die inländische Produktion hat in den letzten Jahren insgesamt zugenommen und lag im Mittel der vergangenen drei Jahre auf Rekordniveau. Aus Sicht des Bundesrates besteht daher in diesem Bereich kein materielles Handlungsbedarfe. Handlungsbedarf in Sachen Ernährungssicherheit ortet der Bundesrat nicht beim Produktionsvolumen, sondern bei der Verbesserung der Nachhaltigkeit. Neben dem Kulturlandschutz beinhaltet dies die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und den schonenderen Umgang mit Lebensmitteln und den natürlichen Ressourcen.

Der Schutz des Kulturlandes wiederum ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen und ein Ziel des Bundes, das mit Artikel 75 BV bereits ausreichend abgedeckt ist. Der Gesetzgeber hat mit der erst kürzlich verabschiedeten ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes den Kulturlandschutz verbessert, indem das verdichtete Bauen verstärkt gefördert wird. Der Bundesrat beabsichtigt, den Schutz des Kulturlandes mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken.

Die Ernährungssicherheit wird nicht nur durch eine Ausrichtung auf die inländische landwirtschaftliche Produktion gewährleistet – wie dies die Initiative suggeriert –, sondern sie ist auch abhängig vom Beitrag der vor- und nachgelagerten Stufen sowie vom Umgang der Konsumentinnen und Konsumenten mit Lebensmitteln. Zudem ist der Zugang der Schweiz zu den internationalen Agrarmärkten sowohl import- wie auch exportseitig für den Schweizer Agrarsektor und für die Ernährungssicherheit entscheidend. Diese Zusammenhänge blendet die Initiative aus, weshalb sie sehr einseitig und unausgewogen ist.

Die weiteren in der Initiative enthaltenen Anliegen (Erhaltung der Sömmerungsfläche, Umsetzung einer Qualitätsstrategie, geringer administrativer Aufwand, Rechts- und Investitionssicherheit) sind von in der geltenden Verfassung verankerten Grundsätzen bereits breit erfasst, insbesondere in den Artikeln 5 (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns) und 104 (Landwirtschaft), oder die Verfassung gibt dem Bund bereits heute die Kompetenz, entsprechende Regelungen zu erlassen. Es besteht daher auch hier kein Bedarf, die Bundesverfassung zu ergänzen. Ausserdem

werden verschiedene dieser Ziele mit der Agrarpolitik 2014–2017 gezielter und verstärkt gefördert (z.B. die Sömmerung).

In einer ersten Phase hatte der Bundesrat ins Auge gefasst, der Initiative einen neuen Artikel 102a BV als direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen, um das wichtige Thema Ernährungssicherheit explizit in der Verfassung zu verankern und die Kohärenz zwischen den verschiedenen damit verbundenen Politikbereichen zu stärken. Auf Verfassungsstufe sollte ein umfassendes und ausgewogenes Gesamtkonzept für die Ernährungssicherheit verankert werden. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept wurde in der Vernehmlassung inhaltlich zwar mehrheitlich unterstützt, dessen explizite Verankerung in einem neuen Verfassungsartikel wurde jedoch von breiten Kreisen als unnötig erachtet. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Meinung, dass die Bundesverfassung es bereits heute ermöglicht, das vorgeschlagene Konzept umzusetzen. Deshalb verzichtet der Bundesrat darauf, der Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen. Er wird sich jedoch bei der künftigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik und der weiteren relevanten Politikbereiche auf dieses Konzept abstützen.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

