

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.050 n Für Ernährungssicherheit. Volksinitiative Gegenentwurf und Fristverlängerung

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 3. November 2016

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-SR) hat sich an ihren Sitzungen vom 28. Juni 2016, 29. August 2016, 13. Oktober 2016 und 3. November 2016 mit der am 8. Juli 2014 eingereichten Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ befasst und am 3. November 2016 entschieden, der Initiative einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

Anträge der Kommission

Die Kommission beantragt mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem beiliegenden direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ zuzustimmen.

Die Minderheit (Noser, Fetz, Minder, Zanetti Roberto) beantragt, auf den Gegenentwurf nicht einzutreten.

Die Kommission beantragt ferner, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative nach Artikel 105 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) um ein Jahr, d. h. bis zum 8. Januar 2018 zu verlängern.

Berichterstattung: Baumann

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Martin Schmid

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats
- 3 Weitere Volksinitiativen im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft



- 4 Arbeiten der Kommission
- 5 Allfällige Vernehmlassung zum Gegenentwurf der WAK-SR
- 6 Erwägungen der Kommission
- 7 Argumente der Minderheit (Nichteintreten auf den Gegenentwurf)
- 8 Wortlaut und Erläuterung des Gegenentwurfs
- 9 Fristverlängerung



1 Ausgangslage

1.1 Anliegen der Volksinitiative

Die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ wurde am 8. Juli 2014 mit 147 812 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit der Initiative werden vom Bund wirksame Massnahmen zur Stärkung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger einheimischer Produktion verlangt. Sie schlägt dazu die Ergänzung der Bundesverfassung um einen neuen Artikel 104a (Ernährungssicherheit) vor. Die neue Verfassungsbestimmung verlangt zudem Massnahmen zur Reduktion des Verlusts von Kulturland und zur Umsetzung einer Qualitätsstrategie. Weiter soll der Bund dafür sorgen, dass der administrative Aufwand in der Landwirtschaft gering ist und eine angemessene Investitionssicherheit gewährleistet wird. Damit diese Ziele erreicht werden können, fordert das Initiativkomitee auf seiner Website¹ staatliche Massnahmen wie unter anderem die Aufrechterhaltung des Grenzschutzes für landwirtschaftliche Produkte oder das faire Entgelten der nicht marktfähigen Leistungen.

Der Text der Initiative lautet²:

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. 11³

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 Botschaft des Bundesrats

Mit seiner Botschaft vom 24. Juni 2015⁴ beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

¹ www.ernaehrungssicherheit.ch

² BBl 2014 963.

³ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

⁴ BBl 2015 5753 ff.



Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der bestehende Artikel 104 BV politisch breitabgestützt sei. Er biete eine sehr gute Grundlage dafür, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung leisten und gleichzeitig weitere Leistungen zugunsten der Gesellschaft erbringen könne (Multifunktionalität).⁵ Die Ernährungssicherheit in der Schweiz sei sehr hoch: Lebensmittel stünden ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit sei auf einem sehr hohen Niveau, und die Lebensmittel seien 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. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Agrarpolitik des Bundes die einheimische Landwirtschaft bereits stark unterstütze. Diese werde mit Bundesmitteln im Umfang von jährlich rund 3,8 Milliarden Franken gefördert und mit hohem Grenzschutz vor der ausländischen Konkurrenz geschützt. Weiter stellt der Bundesrat fest, dass die Landwirtschaft ihre Produktion stetig habe steigern können und im Mittel der vergangenen drei Jahre auf Rekordniveau produziere. Der Schutz des Kulturlandes sei laut Bundesrat mit Artikel 75 BV bereits ausreichend abgedeckt. Der Gesetzgeber habe mit der erst kürzlich verabschiedeten ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes den Kulturlandschutz verbessert, und der Bundesrat beabsichtige, diesen mit den Instrumenten der Raumplanung weiter zu verstärken. Der Bundesrat kommt in seiner Beurteilung zum Schluss, dass die Initiative einseitig und unausgewogen sei, da sie sich zu stark auf die Inlandproduktion fokussiere. Die Ernährungssicherheit müsse aber auch die vor- und nachgelagerten Stufen, den Zugang zu den internationalen Agrarmärkten sowie generell den Umgang der Konsumentinnen und Konsumenten mit Lebensmitteln berücksichtigen. Diese Zusammenhänge blende die Initiative aus. Die weiteren in der Initiative enthaltenen Anliegen seien von in der geltenden Verfassung verankerten Grundsätzen bereits breit erfasst. In den Augen des Bundesrats besteht daher auch kein Bedarf, die Bundesverfassung zu ergänzen.

1.3 Ursprünglicher Gegenentwurf des Bundesrats

Der Bundesrat hatte ursprünglich vorgesehen, der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ einen direkten Gegenentwurf auf Verfassungsstufe mit folgendem Wortlaut gegenüber zu stellen⁶:

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 Siehe BBI 2015 5753 ff.

⁶ Entwurf und erläuternder Bericht zum Gegenentwurf des Bundesrats zur eidgenössischen Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ vom 24. Januar 2015.



Der Gegenentwurf übernahm die Grundforderung nach Ernährungssicherheit, anerkannte den Beitrag der Schweizer Produktion und integrierte diese in ein aus Sicht des Bundesrats umfassendes und ausgewogenes Gesamtkonzept. Im Mittelpunkt standen neben einer nachhaltigen Inlandproduktion auch die landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen (insbesondere das Kulturland), die Wettbewerbsfähigkeit der Wertschöpfungskette, die Lebensmittelimporte und der ressourcenschonende Konsum. Die Vernehmlassung zeigte, dass dem Thema der Ernährungssicherheit grosse Bedeutung beigemessen wird.⁷ Die Initiative „Für Ernährungssicherheit“ wurde aber von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich abgelehnt, und auch der direkte Gegenvorschlag des Bundesrats fand keine Mehrheit. So waren einige Kantone, die überwiegende Mehrheit der Parteien, der bäuerlichen Kreise sowie der Wirtschafts- und Umweltorganisationen gegen einen direkten Gegenentwurf, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Das vom Bundesrat vorgeschlagene umfassende Konzept für Ernährungssicherheit wurde inhaltlich zwar im Grundsatz unterstützt, seine Verankerung in der Verfassung aber mehrheitlich mit der Begründung abgelehnt, dass die heutige Verfassungsgrundlage die nötigen Bestimmungen bereits enthalte. Einige Kantone und Organisationen unterstützten den direkten Gegenentwurf im Prinzip, forderten aber Anpassungen in Richtung des Kernanliegens der Initiative, der Stärkung der Inlandproduktion. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung hat der Bundesrat in der Botschaft zuhanden des Parlaments die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ ohne direkten Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen.

2 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats

Der Nationalrat befasste sich als Erstrat am 9. März 2016 mit der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“⁸. Entgegen dem Antrag der Mehrheit der Kommission für Wirtschaft und Abgaben seines Rates (WAK-NR) beschloss er mit 91 zu 83 Stimmen bei 19 Enthaltungen, die Initiative zur Annahme zu empfehlen. Weder in der WAK-NR noch im Nationalrat wurde ein direkter oder indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative diskutiert.

Die Befürworter der Initiative wiesen im Nationalrat darauf hin, dass der Netto-Selbstversorgungsgrad der Schweiz über Jahre hinweg gesunken sei, die Landwirtschaft in den kommenden Jahren im Kontext der internationalen Entwicklungen vor enormen Herausforderungen stehe und die Perspektiven für die Schweizer Landwirtschaft nicht besonders gut seien. Vor diesem Hintergrund sei es zu unterstützen, dass die Initiative die geltenden Verfassungsbestimmungen stärken und ergänzen wolle. Einzelne Befürworter der Initiative forderten explizit eine stärkere Förderung der Inlandproduktion durch den Staat, damit weniger importiert werden müsse.

Die Initiative spreche ein Bedürfnis der Bevölkerung nach einer Versorgung mit einheimischen Lebensmitteln aus vielfältiger und nachhaltiger Produktion an, so die Befürworter. Sie sei als Bekenntnis zum Produktionsstandort Schweiz und als Solidaritätsbekundung gegenüber der Schweizer Landwirtschaft zu verstehen.

⁷ [Medienmitteilung des Bundesrats](#) vom 29. April 2015 und Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung vom 24. Juni 2015.

⁸ AB 2016 N 244 und AB 2016 N 275 (Fortsetzung).



Angesichts der aktuellen Herausforderungen sei es wichtig, der Schweizer Landwirtschaft klare Perspektiven für die Zukunft zu geben, damit auch künftige Generationen bereit seien, Aufgaben in der Landwirtschaft zu übernehmen.

Einige Befürworter wiesen anlässlich der Debatte im Nationalrat auch darauf hin, dass die aus ihrer Sicht negativen Auswirkungen der Agrarpolitik 2014-2017 (z. B. im Bereich der Landschaftsqualitätsbeiträge) zu korrigieren seien. Auch dazu könne die Initiative einen Beitrag leisten, weil sie den Fokus auf die für die Öffentlichkeit wichtigen Leistungen, nämlich die Kulturlandpflege und die einheimische Produktion von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln, lege.

Für die Minderheit des Nationalrats ist nicht ersichtlich, welchen Nutzen der von der Initiative vorgeschlagene neue Verfassungsartikel 104a bringen würde. Ernährungssicherheit, nachhaltige Produktion und Kulturlandschutz seien bereits heute in der Bundesverfassung genügend verankert und auf gesetzlicher Ebene auch umgesetzt. In den letzten Jahren seien mit der Revision des Landwirtschafts- und des Raumplanungsgesetzes wichtige Entscheide zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik und zur Verbesserung des Kulturlandschutzes getroffen worden. Die Initiative sei deshalb überflüssig und wecke Erwartungen, die nicht erfüllt werden können.

Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz sei bereits heute eine der intensivsten weltweit, und ein Selbstversorgungsgrad von gegenwärtig über 60 Prozent könne ohne negative ökologische Auswirkungen nicht gesteigert werden. Gleichzeitig illustriere die Höhe des Selbstversorgungsgrads aber auch, dass die Schweiz ohne Importe aus dem Ausland nicht auskommen könne.

Ernährungssicherheit könne und dürfe deshalb nicht alleine mit Inlandproduktion gleichgesetzt werden.

Die Initiative trägt aus Sicht der Gegner zudem weder zur vermehrten Rechtssicherheit noch zu einem besseren Investitionsschutz bei. Aufgrund ihrer vagen Formulierung würde sie wohl im Gegenteil eine langwierige neue Debatte um die Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik nach sich ziehen. Damit würde der bestehende agrarpolitische Interessensausgleich (z. B. zwischen Berg- und Talgebiet) destabilisiert.

3 Weitere Volksinitiativen im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft

Seit November 2015 sind drei weitere Volksinitiativen im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft zustande gekommen, wovon zwei Berührungspunkte mit der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ aufweisen.

Die am 26. November 2015 eingereichte Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (**Fair-Food-Initiative**)“⁹ stellt das Schaffen eines Marktes für nachhaltig hergestellte Lebensmittel in den Vordergrund: Produkte aus bäuerlicher, regionaler und saisonaler Produktion sowie fairem Handel sollen einen Marktvorteil erhalten. Importierte und in der Schweiz hergestellte Lebensmittel müssen grundsätzlich die gleichen Nachhaltigkeitsstandards erfüllen. Für besonders nachhaltig produzierte Importprodukte verlangt die Volksinitiative eine Abstufung von Einfuhrzöllen. Ferner soll die Verhinderung von Lebensmittelverschwendung Eingang in die Bundesverfassung finden.

⁹ Zustande gekommen am 8. Dezember 2015, BBI 2015 9333.



Volksinitiative „**Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle**“¹⁰ wurde am 30. März 2016 eingereicht. Ähnlich wie die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ zielt sie darauf ab, durch staatliche Interventionen die Produzentenpreise und damit die inländische Produktion, das landwirtschaftliche Einkommen aber auch die Qualität der Produkte auf den Schweizer Märkten zu erhöhen. Der Wortlaut der Initiative verlangt dafür zahlreiche Massnahmen, unter anderem die Regulierung von Importen mittels Einfuhrzöllen, ein Verbot des Einsatzes von gentechnisch veränderten Organismen und gesamtschweizerisch einheitliche Arbeitsbedingungen für Angestellte in der Landwirtschaft.

Die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (**Hornkuh-Initiative**)“¹¹, eingereicht am 23. März 2016, verlangt die finanzielle Förderung der Haltung von behornten Kühen, Zuchtstieren, Ziegen und Zuchtziegenböcken. Sie weist keine direkten Berührungspunkte mit den drei anderen Volksinitiativen auf und verfolgt im Gegensatz zu diesen nur ein einziges Ziel.

Der Bundesrat hat sich mit den drei Initiativen bereits befasst und wird dem Parlament beantragen, sie alle ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.¹² Die Botschaft zur Fair-Food-Initiative liegt vor¹³, und die Botschaften zu den beiden anderen Initiativen wird der Bundesrat voraussichtlich im Februar 2017 verabschieden.

4 Arbeiten der Kommission

Die WAK-SR befasste sich am 28. Juni 2016 ein erstes Mal mit der Volksinitiative „für Ernährungssicherheit“¹⁴. Sie beschloss, vor der Fortsetzung ihrer Arbeiten eine Gesamtschau aller im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft hängigen Volksinitiativen (vgl. Ziffer 3) vorzunehmen und zu prüfen, ob und wie sie – auch in terminlicher Hinsicht – koordiniert werden können. Ferner beauftragte sie das Bundesamt für Landwirtschaft, ihr in einem Bericht genauer darzulegen, welche Folgen die Annahme der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ auf die Raumplanung und Mittelverteilung im Bereich der Landwirtschaft haben könnte.

Am 29. August 2016 hörte die WAK-SR eine Vertretung des Initiativkomitees sowie der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) an und führte eine zweite Aussprache zur Volksinitiative durch.¹⁵ Mit 11 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen sprach sie sich grundsätzlich dafür aus, einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative zu prüfen. Das Bundesamt für Landwirtschaft wurde beauftragt, Varianten dazu auszuarbeiten.

Am 13. Oktober 2016 setzte die Kommission ihre Beratung aufgrund der inzwischen vorliegenden Varianten für einen Gegenentwurf fort und beschloss mit 8 zu 4 Stimmen, auf einen Gegenentwurf einzutreten.¹⁶ Sie legte die Eckwerte für den Gegenentwurf fest und beauftragte ihr Sekretariat, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung einen Berichtsentwurf mit dem genauen Wortlaut des Gegenentwurfs und zusätzlichen Erläuterungen zu erstellen.

¹⁰ Zustande gekommen am 25. April 2016, BBI **2016** 3725.

¹¹ Zustande gekommen am 12. April 2016, BBI **2016** 3461.

¹² Medienmitteilungen des Bundesrats [zur Fair-Food-Initiative](#) vom 24. Februar 2016 und [zur Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität“](#) sowie [zur Hornkuh-Initiative](#) vom 22. Juni 2016.

¹³ Botschaft des Bundesrats vom 26. Oktober 2016.

¹⁴ Vgl. [Medienmitteilung](#) der WAK-SR vom 29. Juni 2016.

¹⁵ [Medienmitteilung](#) der WAK-SR vom 30. August 2016.

¹⁶ [Medienmitteilung](#) der WAK-SR vom 14. Oktober 2016.



Am 3. November 2016 stimmte sie dem vorliegenden Gegenentwurf mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Gleichzeitig empfiehlt sie oppositionslos, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

5 Allfällige Vernehmlassung zum Gegenentwurf der WAK-SR

Angesichts der am 8. Januar 2017 ablaufenden Behandlungsfrist der Volksinitiative muss die WAK-SR ihren Gegenentwurf in der Wintersession 2016 dem Ständerat unterbreiten, damit – sofern der Ständerat dem direkten Gegenentwurf zustimmt – beide Räte noch während derselben Session eine Fristverlängerung nach Artikel 105 Absatz 1 ParlG beschliessen können. Eine Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf ist für die WAK-SR deshalb aus zeitlichen Gründen ausgeschlossen.

Die Kommission hat sich nicht abschliessend mit der Frage befasst, ob eine Vernehmlassung erforderlich ist oder ob gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, SR 172.061) darauf verzichtet werden kann. Die WAK-NR wird im Falle einer beschlossenen Fristverlängerung beurteilen, ob eine Vernehmlassung nach den Artikeln 1 und 3 des VIG nötig ist und diese bei Bedarf durchführen.

6 Erwägungen der Kommission

Das Thema Ernährungssicherheit ist, wie auch der Bundesrat in seiner Botschaft festhält, global und national ein wichtiges Thema. Die Landwirtschaft geniesst bei der Bevölkerung zweifellos Unterstützung. Gleichwohl ist die Initiative „Für Ernährungssicherheit“ aus Sicht der Kommission nicht unproblematisch: Ihre offene Formulierung lässt dem Gesetzgeber viel Interpretationsspielraum und birgt – wie bereits im Nationalrat zum Ausdruck kam – die Gefahr langandauernder Diskussionen um ihre Auslegung. Statt Rechtssicherheit und Investitionsschutz für die Landwirtinnen und Landwirte zu fördern, wie dies die Volksinitiative verlangt, könnte somit ein gegenteiliger Effekt eintreten. Bezüglich Unsicherheit könnte eine Situation entstehen, die mit jener nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative vergleichbar ist.

Die Mehrheit der Kommission befürwortet es deshalb, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, der das wichtige Thema der Ernährungssicherheit aufnimmt, aber eine Formulierung dafür findet, die präziser und eindeutiger ist und möglichst wenig Raum für unterschiedliche Interpretationen zulässt. Ziel ist es, mit einer überzeugenden Formulierung des direkten Gegenentwurfs die Initianten zu einem Rückzug der Volksinitiative zu bewegen. Damit ein Rückzug der Initiative begünstigt wird, muss auch der Gegenentwurf eine gewisse thematische Bandbreite aufweisen und darf sich nicht nur auf ein einzelnes Element der Volksinitiative, z. B. auf den Kulturlandschutz, beschränken.

Zentral ist aus Sicht der Kommission ferner, dass der Gegenentwurf die Ausrichtung der aktuellen Landwirtschaftspolitik des Bundes unterstützt und den mit der Agrarpolitik 2014-2017 eingeschlagenen Weg weiterverfolgt. Er soll keine rückwärtsgewandten oder gar protektionistischen Elemente aufweisen und keine negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen entfalten können. Der technische und administrative Aufwand für ihre Umsetzung soll möglichst klein sein.

Zudem soll der Gegenentwurf zur Ernährungssicherheitsinitiative auch vor dem Hintergrund der weiteren derzeit im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft hängigen Volksinitiativen betrachtet werden. Er soll nach Möglichkeit mehrheitsfähige Anliegen der Fair-Food-Initiative und der Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität“ aufnehmen um sich damit eine bessere Ausgangslage für die



Bekämpfung dieser beiden Initiativen zu verschaffen.¹⁷ Ein Vergleich der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ mit den beiden genannten Initiativen zeigt, dass die drei Initiativen sowohl unterschiedliche als auch gemeinsame Ziele verfolgen. Gemeinsam ist allen Initiativen, dass sie vom Staat mehr Marktregulierung, weniger Importe und ein höheres landwirtschaftliches Einkommen durch höhere Lebensmittelpreise fordern. Zudem verlangen sie eine stärkere Förderung der Inlandproduktion, was zu einer Intensivierung der Landwirtschaft führen würde. Die Schnittmenge der drei genannten Volksinitiativen eignet sich aus Sicht der Kommission nicht als Inhalt eines Gegenentwurfs, weil diese Forderungen nicht auf der Linie der Agrarpolitik des Bundes liegen. Ebenso wenig kommt für die Kommission ein Gegenentwurf infrage, der möglichst viele Forderungen der drei Volksinitiativen abdeckt. Die sich überlappenden Forderungen sind zum Teil aus unterschiedlichen Interessen entstanden und ergeben deshalb kein kohärentes Gesamtbild. So fordert zum Beispiel die Fair-Food-Initiative eine Anpassung des Grenzschutzes aus ökologischen Gründen, während sich die Befürworter der beiden anderen Initiativen durch staatlich regulierte Produzentenpreise mehr landwirtschaftliches Einkommen versprechen. Ein Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ soll somit nur spezifische Forderungen der beiden anderen Volksinitiativen aufnehmen, die keine Zielkonflikte und keine volkswirtschaftlichen Nachteile aufweisen und mit administrativ vernünftigem Aufwand umzusetzen sind. Komplexe Importregelungen scheiden aus diesem Grund aus, dafür bieten sich Elemente wie die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion und eine ressourcenschonende Produktion an. Ferner soll eine Bevormundung der Konsumentinnen und Konsumenten vermieden werden.

7 Argumente der Minderheit (Nichteintreten auf den Gegenentwurf)

Der grössere Teil der Minderheit unterstützt wie die Mehrheit die aktuelle Landwirtschaftspolitik des Bundes und möchte die Ziele der Agrarpolitik 2014-2017 weiterführen. Die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ verfolge jedoch ein anderes Ziel: Sie wolle mehr oder weniger offensichtlich die Agrarpolitik 2014-2017 teilweise rückgängig machen, wie dies auch aus einigen Voten der nationalrätlichen Debatte deutlich geworden sei. Für diesen Teil der Minderheit ist die Initiative überflüssig, weil die landwirtschaftliche Produktion, der Kulturlandschutz, das Anliegen des geringen administrativen Aufwands und die Gewährleistung der Rechtssicherheit bereits heute in der Bundesverfassung verankert seien. Zu in der Verfassung bereits berücksichtigten Anliegen kann aus Sicht dieses Teils der Minderheit kein sinnvoller Gegenentwurf ausgearbeitet werden. Der von der Kommissionmehrheit vorgeschlagene Verfassungsartikel sehe denn auch gleich wie die Initiative keine neuen Kompetenzen für Bund und Kantone vor. Er sei deshalb wie diese abzulehnen. Eine Stimme vertritt die Auffassung, der Gegenentwurf habe sich zu sehr vom Anliegen der Volksinitiative entfernt und gibt dieser als bessere Lösung den Vorzug.

¹⁷ Die Hornkuh-Initiative kann aus Sicht der WAK-SR nicht im gleichen Kontext betrachtet werden, weil sie keine thematische Überschneidung mit den anderen drei Initiativen aufweist.



8 Wortlaut und Erläuterung des Gegenentwurfs

8.1 Wortlaut

Die von der Kommission vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lautet wie folgt:

Art. 104a Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

- a. die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;
- b. eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;
- c. eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;
- d. grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;
- e. einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

8.2 Systematische Einordnung in der Bundesverfassung und Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen

Mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel 104a wird die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln bezweckt. Er ordnet sich systematisch nach dem Artikel 104 BV – dem Landwirtschaftsartikel – in die Bundesverfassung ein.

Artikel 75 BV gibt dem Bund die Kompetenz für die Festlegung der Grundsätze für die Raumplanung. Die Raumplanung obliegt den Kantonen und soll einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienen. Die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens beinhaltet auch einen ausreichenden Kulturlandschutz.

Artikel 102 BV regelt die Landesversorgung in Krisensituationen oder schweren Mangellagen und deckt generell alle lebenswichtigen Güter und Dienstleistungen ab (Energieträger, Heil- und Nahrungsmittel etc.). Er ist auf kurz- und mittelfristige Versorgungsengpässe ausgerichtet und dient als verfassungsrechtliche Grundlage für das Landesversorgungsgesetz (z. B. Pflichtlagerhaltung).

Artikel 104 BV hält fest, dass die inländische Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag an die sichere Versorgung der Bevölkerung leisten soll. Diese Leistung erbringt die Landwirtschaft auch in Normalzeiten. Der Artikel beschränkt sich auf einen Aspekt der Versorgungssicherheit, auf die Inlandproduktion. Andere Aspekte wie der Import oder die Lagerhaltung werden nicht berücksichtigt.

Der neue Artikel 104a ergänzt die bestehende Verfassungsgrundlage. Für die Ernährungssicherheit wird ein umfassendes Gesamtkonzept in die Verfassung aufgenommen. Dazu gehören neben der Sicherung der Produktionsgrundlagen (insbesondere des Kulturlandes) und einer nachhaltigen Inlandproduktion auch die Ausrichtung der gesamten Wertschöpfungskette auf den Markt, die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen und der ressourcenschonende Umgang mit Lebensmitteln. Dabei geht es nicht um die Absicherung gegen Versorgungsengpässe in akuten Krisensituationen (Art. 102 BV), sondern um die langfristige Sicherstellung einer für die Bevölkerung ausreichenden Verfügbarkeit von Lebensmitteln. Der neue Artikel bestärkt die aktuelle Agrar-, Umwelt- und Raumplanungspolitik des Bundes und soll keine neuen Subventionstatbestände schaffen.



8.3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel und Einleitungssatz

Artikel 104a verlangt vom Bund, dass er Voraussetzungen für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit in der Schweiz schafft. Unter Ernährungssicherheit wird das Angebot an Lebensmitteln verstanden, das die Ernährungsbedürfnisse der Bevölkerung quantitativ und qualitativ abzudecken vermag. Es geht also sowohl um die ernährungsphysiologisch notwendige Kalorienmenge und Nährstoffzusammensetzung als auch um die Vielfalt des Angebots. Letztere soll auch das Angebot von importierten Produkten umfassen.

Um die Verfügbarkeit von Lebensmitteln langfristig zu gewährleisten, soll der Bund zum einen günstige Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion im Inland schaffen. Zum anderen soll er dafür sorgen, dass die Verfügbarkeit von Lebensmittelimporten langfristig und nachhaltig sichergestellt werden kann. Unter Voraussetzungen werden Bedingungen verstanden, welche auf die Erreichung der Ziele gemäss Buchstaben a bis e eine begünstigende, d. h. positive Wirkung haben. Diese Bedingungen können struktureller Natur sein (z. B. innovationsfreudiges Umfeld, hoher technischer Standard in der landwirtschaftlichen Produktion), gesetzliche Auflagen beinhalten (z. B. Mindestanforderungen) oder positive sowie negative Anreize umfassen (z. B. Direktzahlungen).

Die Buchstaben a bis e beziehen alle Stufen der Lebensmittelkette ins Konzept der Ernährungssicherheit mit ein: von den Produktionsgrundlagen (Bst. a) über die Produktion (Bst. b), die Wertschöpfungskette (Bst. c), den Handel (Bst. d) bis zum Umgang mit Lebensmitteln (Bst. e). Mit dem neuen Verfassungsartikel sollen keine neuen Kompetenzen des Bundes statuiert werden. Auch die Kompetenzzuordnung zwischen Bund und Kantonen soll unverändert bleiben.

Bst. a

Eine wichtige Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ist die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen. Dies sind in erster Linie physische Produktionsfaktoren wie Kulturland, nicht erneuerbare Ressourcen oder Wasser. Mit Buchstabe a sollen die verfassungsrechtlichen Grundlagen für den quantitativen und qualitativen Erhalt der Produktionsgrundlagen verstärkt werden.

Buchstabe a hebt den Schutz des Kulturlandes hervor. Unter Kulturland werden die von der Landwirtschaft bewirtschafteten und genutzten Böden und Flächen verstanden. Sie umfassen die landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN; Grünland- und Ackerflächen) sowie die Sömmerungsflächen. Die landwirtschaftlich produktivsten Flächen – die Fruchtfolgeflächen (FFF; Ackerland und ackerfähige Wiesen) – sind Teil des Kulturlandes. Sie sind aus der Optik der Ernährungssicherheit besonders wertvoll. Kulturland ist einerseits eine bedeutende Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion und steht damit im Fokus der Agrarpolitik. Andererseits dient Kulturland auch als vielfältige Ressource (Trinkwasserfilter, Erholungsraum, Naturgefahrenprävention, Grundlage für Tourismus etc.). Beim Kulturlandschutz soll die Zuständigkeit weiterhin schwergewichtig bei den Kantonen liegen (entsprechend dem Grundsatz von Art. 75 BV).

Zusätzlich zu einer Verbesserung der Effizienz bei der Nutzung und beim Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen (vgl. Bst. b) steht bei den Pflanzennährstoffen (z. B. Phosphor) die bessere Schliessung der Nährstoffkreisläufe im Vordergrund. In Bezug auf die Wasserverfügbarkeit ist festzuhalten, dass es Interessenskonflikte zwischen dem Schutz einerseits und der Nutzung durch die Landwirtschaft und anderen Nutzern andererseits gibt. Diese sind angemessen zu berücksichtigen. Eine weitere Produktionsgrundlage, die es in diesem Kontext zu sichern gilt, ist das Know-how im landwirtschaftlichen Wissenssystem (z. B. Agrarforschung).



Bst. b

Der Bedarf an Lebensmitteln wird in der Schweiz primär über die Inlandproduktion sichergestellt. Die landwirtschaftliche Produktion im Inland ist somit ein bedeutender Pfeiler der Versorgungssicherheit. Gemäss Buchstabe b soll der Bund Voraussetzungen schaffen, damit die Inlandproduktion „standortangepasst“ und „ressourceneffizient“ erfolgen kann.

Unter standortangepasster Produktion ist einerseits die Ausnutzung des agronomischen Potenzials für die Lebensmittelproduktion zu verstehen. Andererseits wird damit zum Ausdruck gebracht, dass sich die Produktion innerhalb der ökologischen Grenzen bewegen soll bzw. die Tragfähigkeit der Ökosysteme nicht überbelastet werden darf. Eine Verbesserung der Ressourceneffizienz soll dazu beitragen, die Beanspruchung der Ressourcen und die Emissionen in die Umwelt unter Erhaltung des Beitrags der Inlandproduktion zur Versorgungssicherheit zu reduzieren (Ressourcenschonung). Nur eine Inlandproduktion, die dem Nachhaltigkeitsprinzip gerecht wird, kann langfristig eine tragende Säule der Versorgungssicherheit bleiben. Buchstabe b trägt diesem Umstand Rechnung.

Bst. c

Eine langfristig erfolgreiche und stabile Inlandproduktion setzt voraus, dass sich die Unternehmen der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf den Märkten behaupten können. Dafür müssen die Potenziale der Märkte im In- und Ausland genutzt werden und die Produkte an den Märkten Wertschöpfung generieren.

Die Begrifflichkeit „auf den Markt ausgerichtet“ wird bereits in Artikel 104 Absatz 1 BV verwendet. Sie bezieht sich in diesem Kontext ausschliesslich auf die Landwirtschaft. Mit der Verwendung in Artikel 104a Buchstabe c wird der Anwendungsbereich auf die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft ausgeweitet. Mit „auf den Markt ausgerichtet“ ist gemeint, dass das Angebot der Land- und Ernährungswirtschaft nicht vom Staat gelenkt wird, sondern sich an den Gegebenheiten des Marktes – insbesondere an den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten – orientiert. Da sich diese Gegebenheiten mit der Zeit ändern, sollen die agrarpolitischen Rahmenbedingungen so gelegt werden, dass die Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft in Eigenverantwortung zeitgerecht und flexibel darauf reagieren können. Damit das Marktpotenzial im In- und Ausland ausgeschöpft werden kann, sollen Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Möglichkeiten zur Kostensenkung auf der einen Seite und zur Steigerung der Wertschöpfung (z. B. über eine Produktdifferenzierung der Qualität) auf der anderen Seite genutzt werden können. Ein erfolgreicher Weg kann die Ausrichtung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie sein. Durch eine hohe Qualität können sich Schweizer Produkte auf den in- und ausländischen Märkten von ausländischen Produkten im Tiefpreissegment abgrenzen. Mit einer Positionierung der Schweizer Produkte schwergewichtig im Hochpreissegment können insbesondere in Ländern mit hohem wirtschaftlichem Wachstum Marktpotenziale ausgeschöpft werden, welche sich durch eine zunehmend kaufkräftigere Bevölkerungsschicht eröffnen.

Bst. d

Die Schweiz war aufgrund der strukturellen Gegebenheiten (limitierte Landwirtschaftsflächen, Geländeform, Klima etc.) und der hohen Bevölkerungsdichte immer auf Lebensmittelimporte angewiesen und wird dies auch zukünftig bleiben. Ebenso ist die Schweiz bei landwirtschaftlichen Produktionsmitteln (mineralischen Düngemitteln, Maschinen, Diesel etc.) aufgrund fehlender Rohstoffe von Importen abhängig. Infolge dieser strukturell bedingten Abhängigkeit sind stabile und breitabgestützte Handelsbeziehungen mit dem Ausland zentral für die Ernährungssicherheit der Schweiz.



Gemäss Buchstabe d soll der Bund Voraussetzungen schaffen, damit der Bedarf an Lebens- und Produktionsmitteln in der Schweiz neben der Inlandproduktion auch über internationale Handelsbeziehungen sichergestellt werden kann. Dafür sind zum einen die Handelsbeziehungen zur EU – unserem wichtigsten Handelspartner – von hoher Bedeutung. Zum anderen sind diversifizierte Handelsbeziehungen mit Drittstaaten notwendig, die einen Beitrag zur Versorgung der Schweiz mit Lebensmitteln leisten können. Die Schweiz kann durch den Export von Lebensmitteln auch einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit im Ausland leisten. Dies gilt insbesondere für Produkte, bei denen ein hoher Standard der Lebensmittelsicherheit gefragt ist (z. B. Baby-Nahrung).

Buchstabe d stellt an den grenzüberschreitenden Handel die Anforderung, dass dieser zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft im In- und Ausland beitragen soll. In Bezug auf das Inland ist damit gemeint, dass die Importe und Exporte von Lebens- und Produktionsmitteln eine nachhaltige Entwicklung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft bestärken sollen. Importierte Produktionsmittel (Dünger, Maschinen, Futtermittel etc.) tragen zur Produktionssteigerung der inländischen Landwirtschaft bei und fördern damit – ebenso wie der Export von Schweizer Landwirtschaftsprodukten – die wirtschaftliche Entwicklung des Sektors. Auch der Import von Lebensmitteln trägt zur Nachhaltigkeit bei, indem die landwirtschaftlichen Ökosysteme in der Schweiz dadurch entlastet werden. Ohne importierte Lebensmittel müsste die Inlandproduktion beim heutigen Konsummuster so stark intensiviert werden, dass die Ökosysteme massiv überfordert würden. Die Importe von Lebens- und Produktionsmitteln sollen aber nicht auf Kosten einer zu hohen Umweltbelastung, einer Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen oder zulasten ärmerer Bevölkerungsschichten im Ausland gehen. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz auf internationaler Ebene dafür ein, dass Nachhaltigkeitskriterien beim internationalen Handel stärker berücksichtigt werden.

Mit der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in Bezug auf die internationalen Handelsbeziehungen wird zum einen ein ökologisches Anliegen aufgenommen, das auch von der Fair-Food- und der Ernährungssouveränitätsinitiative gefordert wird. Zum andern wird damit auch die Verantwortung der Schweiz für die internationale Ernährungssicherheit zum Ausdruck gebracht. Entsprechend setzt sich die Schweiz in den relevanten multilateralen Organisationen (u. a. FAO und OECD) für günstige Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ziels der globalen Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit ein.

Bst. e

Mit Buchstabe e wird der ressourcenschonende Umgang mit Lebensmitteln in das umfassende Konzept der Versorgungssicherheit eingebunden. Es bezieht sich auf alle Stufen der Lebensmittelkette. Rund ein Drittel der Lebensmittel landen in der Schweiz im Abfall. Schritte in Richtung eines ressourcenschonenden Umgangs mit Lebensmitteln können beispielsweise bei der Verringerung von Lebensmittelabfällen (Food Waste) ansetzen (z. B. durch Sensibilisierungsmassnahmen oder die Aufnahme des Themas in den Schulunterricht). Mit der Berücksichtigung von Food Waste wird auch ein wichtiges Anliegen der Fair-Food-Initiative in den Gegenentwurf zur Initiative „Für Ernährungssicherheit“ aufgenommen. Weitere Ansatzpunkte zur Förderung eines ressourcenschonenden Umgangs mit Lebensmitteln liegen in den Bereichen Produktkennzeichnung, Information und Kommunikation.



9 Fristverlängerung

Die Behandlungsfrist der Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ wird am 8. Januar 2017 ablaufen. Stimmt der Ständerat dem Antrag der Kommission für einen direkten Gegenentwurf zu, so kann die Bundesversammlung die Frist gestützt auf Artikel 105 Absatz 1 ParlG um ein Jahr bis zum 8. Januar 2018 verlängern.