



Medienrohstoff

Datum 29.10.2014
Sperrfrist

Der Bundesrat konkretisiert die Perspektiven für die Agrarpolitik nach 2017

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 29. Oktober 2014 ein erstes Mal über die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2017 diskutiert und die Schwerpunkte festgelegt: Im Fokus stehen ein erfolgreicher Absatz auf den Märkten, die nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung sowie die unternehmerische Entfaltung der Betriebe. Der Initiative für Ernährungssicherheit des Schweizer Bauernverbandes soll ein direkter Gegenentwurf gegenüber gestellt werden, der vorschlägt, die Ernährungssicherheit in einem umfassenden Sinn in die Verfassung aufzunehmen. Der Bundesrat hat das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, zu beiden Geschäften für das 1. Semester 2015 eine Vernehmlassung vorzubereiten.

Seit dem 1. Januar 2014 ist die Agrarpolitik 2014-2017 in Kraft¹. Die vom Parlament beschlossenen Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft gelten bis Ende 2017. Im Rahmen seiner Sitzung vom 22. Oktober 2014 hat der Bundesrat eine Auslegeordnung über die aktuellen agrarpolitischen Dossiers vorgenommen. Er hat eine Diskussion geführt über die Entwicklungsperspektiven für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, die Stossrichtung der Agrarpolitik 2018-2021 und die dazugehörigen landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2018-2021 (vgl. Ziff. 2). Zudem hat er sich mit der am 8. Juli 2014 eingereichten Initiative für Ernährungssicherheit befasst und einen Grundsatzentscheid dazu getroffen (vgl. Ziff. 3).

1 Zu erwartende Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Auf *globaler* Ebene wird sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln bis 2050 voraussichtlich verdoppeln. Dies hängt zusammen mit der weiter steigenden Weltbevölkerung und dem zunehmenden Wohlstand insbesondere in den Schwellenländern, was voraussichtlich zu einem höheren durchschnittlichen Kalorienkonsum pro Kopf und einer erhöhten Nachfrage nach Fleisch und Milchprodukten führen wird. Damit verbunden ist eine stärkere Belastung der natürlichen Ressourcen. Wichtige Elemente zur Abschwächung der Zunahme der Nach-

¹ <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/01684/index.html?lang=de>

frage und der Ressourcenbeanspruchung durch die Ernährung sind die Reduktion von Food Waste und die Entwicklung nachhaltigerer Konsummuster.

Das Angebot im Gleichschritt mit der wachsenden Nachfrage zu steigern ist eine grosse Herausforderung. Steigende Energie- und Rohstoffpreise werden zu einer Verteuerung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln wie Treibstoffe, Dünger oder Pflanzenschutzmittel führen. Der für die Nahrungsmittelproduktion verfügbare Boden steht aufgrund der Siedlungsentwicklung, der Bodendegradation sowie der Ausdehnung der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen zur energetischen Nutzung weiter unter Druck.

Die globalen Herausforderungen sind grundsätzlich auch für die Land- und Ernährungswirtschaft auf *nationaler* Ebene von Bedeutung. Die Schwerpunkte liegen jedoch anders. Grundsätzlich ist die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln mittelfristig durch die Inlandproduktion und über Importe gewährleistet. Im internationalen Vergleich ist die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion in der Schweiz relativ hoch, und die natürlichen Ressourcen in der Schweiz werden teilweise stark belastet. Deshalb soll die Belastung der Umwelt bei mindestens gleich bleibender Produktion vermindert und so der Beitrag der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung langfristig sichergestellt werden. Im Fokus steht eine an die Tragfähigkeit der Ökosysteme und an den Standort angepasste, wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Produktion, die das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal nutzt. Im Pflanzenbau ist der Einsatz von Hofdüngern sowie Kunstdüngern und anderen Hilfsstoffen bezüglich Ertrag und unerwünschten externen Nebeneffekten zu optimieren. Das Dauergrünland soll so genutzt werden, dass mit möglichst geringer Zufuhr von Ackerfutter Milch und Fleisch produziert werden kann. Weiter ist die Abhängigkeit der Schweizer Agrarproduktion von nicht erneuerbaren Rohstoffen, wie fossiler Energie und Phosphor durch angepasste Massnahmen, wie der Steigerung der Effizienz und dem Schliessen von Kreisläufen zu reduzieren.

Grundlage aller landwirtschaftlichen Produktion bildet der landwirtschaftliche Kulturboden, der aufgrund der sehr hohen Bevölkerungsdichte in der Schweiz bereits heute knapp ist und mit dem weitergehenden Bevölkerungswachstum und der wirtschaftlichen Entwicklung auch in Zukunft noch weiter unter Druck kommen wird. Eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft ist daher, die landwirtschaftlich nutzbaren Böden in ihrem Umfang und ihrer Qualität zu erhalten.

Der prognostizierte Anstieg der internationalen Preise kann eine Annäherung des Schweizer Agrarmarkts an die internationalen Märkte erleichtern, wobei in diesem Fall mit höheren Fluktuationen der Preise zu rechnen ist, da sich die Verhältnisse auf den internationalen Märkten stärker auf die Inlandmärkte auswirken würden.

2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2017

2.1 Perspektivgebende Eckwerte

Der Bundesrat hat in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014-2017 eine langfristige Strategie für den Zeitraum bis 2025 definiert. Darin enthalten ist eine Vision für die Land- und Ernährungswirtschaft unter dem Titel „Erfolg mit Nachhaltigkeit“, die die drei Bereiche Märkte, Ressourcen und Unternehmen umfasst². Der Bundesrat hat unter Berücksichtigung der künftigen Rahmenbedingungen und Herausforderungen die Ziele in diesen drei Bereichen kon-

² BBI 2012 2075, S. 2144-2147

ketisiert und für die Zeit nach 2017 folgende perspektivgebende Eckwerte für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft festgelegt:

Erfolgreicher Absatz auf den Märkten

- Die Land- und die Ernährungswirtschaft – als Teil einer offenen Volkswirtschaft – steigert die Wertschöpfung in wachsenden Märkten im Inland und im Export, dies auch in international stärker vernetzten Nahrungsmittelmärkten.
- Die Landwirtschaft generiert höhere Unternehmenseinkommen aus den sich ergebenden Marktpotenzialen. Die Direktzahlungen behalten ihren subsidiären und gezielt leistungsbezogenen Charakter.

Nachhaltige Produktion und Ressourcennutzung

- Die Landwirtschaft reduziert kontinuierlich die Belastung der Umwelt unter anderem durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Festlegung von ambitionierten Etappenzielen. Sie trägt damit auch zur Konkurrenzfähigkeit und Attraktivität der inländischen Produkte bei;
- Die Landwirtschaft erbringt ihr Angebot an Agrarökosystemleistungen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche in enger Verbindung mit der Nahrungsmittelproduktion.

Unternehmerische Entfaltung der Betriebe

- Die Schweizer Landwirtschaft umfasst vielfältige Unternehmen. Die Betriebe richten ihr Angebot auf den Markt und auf die Bereitstellung der von der Gesellschaft gewünschten Agrarökosystemleistungen aus;
- Die Landwirtinnen und Landwirte verfügen über ein hohes Produktions-, Umwelt-, Markt- und Unternehmenswissen und sind damit in der Lage, die künftigen Herausforderungen aus einer Position der Stärke heraus anzugehen.

Abbildung 1: Perspektivgebende Eckwerte für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft



Aufbauend auf der heutigen Agrarpolitik sind die Rahmenbedingungen so weiterzuentwickeln, dass sie eine Entwicklung im Sinne der obigen Eckwerte begünstigen. Es ist ein Vorgehen in zwei Etappen geplant:

- *Agrarpolitik 2018-2021: Optimierung der Agrarpolitik*
- *Agrarpolitik 2022-2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik*

Im Rahmen der Agrarpolitik 2018-2021 soll der eingeschlagene Weg konsequent fortgesetzt werden, da die Umsetzung sowohl des neuen Direktzahlungssystems als auch der neuen Instrumente zur Unterstützung der Innovation in den Bereichen Qualität und Nachhaltigkeit einen längeren Zeithorizont haben. Bei den Direktzahlungen ist dieser Prozess mit den Übergangsbeiträgen auf acht Jahre ausgerichtet. Die Vernehmlassung für die Zahlungsrahmenperiode 2018-2021 ist jedoch für die erste Hälfte 2015 geplant. Bis zu diesem Zeitpunkt liegen Reaktionen aus der Praxis, aber noch wenige empirische Erkenntnisse zur Wirkung der Agrarpolitik 2014-2017 gemessen an den Zielen vor. Erste verlässliche Aussagen zur Wirkung dürften frühestens 2016 möglich sein, und fundierte Evaluationen zu den Instrumenten werden erst zu einem noch späteren Zeitpunkt vorliegen. Bis dahin soll eine flexible Austarierung vorgenommen werden. Entsprechend geht es im Zeitraum 2018-2021 um die Optimierung der bestehenden Instrumente auf Verordnungsstufe.

2.2 Landwirtschaftliche Zahlungsrahmen für die Jahre 2018-2021

Die nächste ordentliche Vierjahresperiode für die landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen umfasst die Jahre 2018 bis 2021. Damit das Parlament diese zeitgerecht beschliessen kann, muss die entsprechende Botschaft bis Ende 2015 vom Bundesrat verabschiedet werden. Da grundsätzlich an den Massnahmen der Agrarpolitik 2014-2017 für weitere vier Jahre festgehalten werden soll, sollen auch weiterhin finanzielle Mittel in der Grössenordnung der aktuellen Finanzplanung bzw. der Zahlungsrahmen 2014-2017 zur Verfügung gestellt werden. Einen konkreten Vorschlag zur Höhe der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen 2018-2021 wird der Bundesrat in der Vernehmlassungsunterlage unterbreiten. Dabei wird er auch die Ergebnisse seiner für Januar 2015 geplanten finanzpolitischen Standortbestimmung und die Parlamentsentscheide zum Voranschlag 2015 berücksichtigen.

3 Umgang mit der Initiative für Ernährungssicherheit

Die Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ wurde am 8. Juli 2014 mit 147'812 gültigen Unterschriften eingereicht. Das Ziel der Volksinitiative besteht darin, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einer vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produktion zu stärken.

In der aktuell geltenden Verfassungsgrundlage sind die in der Initiative für Ernährungssicherheit aufgeführten Anliegen - mit der Ausnahme einer expliziten Definition des Begriffs Ernährungssicherheit - grundsätzlich enthalten. Bei Annahme der Initiative könnten jedoch falsche Prioritäten in Bezug auf die Weiterentwicklung der Agrarpolitik gesetzt werden. Zudem fokussiert die Initiative unter dem Titel „Ernährungssicherheit“ einseitig auf den Aspekt des Beitrags der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion.

3.1 Konzept der Ernährungssicherheit im Schweizer Kontext

Das Konzept der Ernährungssicherheit ist gemäss FAO breit gefasst. Gemäss deren Definition ist Ernährungssicherheit dann gegeben, wenn „die Menschen jederzeit Zugang zu genügender und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können“. Daraus leiten sich die folgenden vier Voraussetzungen für Ernährungssicherheit ab:

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

Grundsätzlich ist die Ernährungssicherheit in der Schweiz derzeit gegeben: Lebensmittel stehen ständig in ausreichender Menge zur Verfügung, die Lebensmittelsicherheit ist auf einem sehr hohen Niveau und die Konsumenten verfügen über genügend Kaufkraft, um die Lebensmittel auch effektiv zu kaufen.

In Bezug auf die Verfügbarkeit ist festzuhalten, dass die Schweiz ein Nettoimporteur von Lebensmitteln ist. In den letzten hundert Jahren schwankte der Anteil der im Inland produzierten Nahrungsmittelkalorien zwischen 50 und 70 Prozent des Verbrauchs³. Derzeit liegt der Bruttoselbstversorgungsgrad bei rund 60 Prozent. Neben der nachhaltigen Produktion von Nahrungsmitteln im Inland bilden die Importe den zweiten Pfeiler zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung. Die Lebensmittelimporte sind jedoch in den geltenden Verfassungsbestimmungen nicht explizit abgedeckt und werden auch von der Initiative des SBV ausgeklammert. Ebenfalls nicht explizit erwähnt ist in der heutigen Verfassungsgrundlage der Beitrag der nachgelagerten Sektoren, obwohl es die gesamte Wertschöpfungskette braucht, um eine ausreichende Verfügbarkeit von Lebensmitteln sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund müsste ein glaubwürdiges Konzept zur Ernährungssicherheit folgende Elemente enthalten:

1. landwirtschaftliche Produktion, die an den Standort angepasst ist und das natürliche Produktionspotenzial möglichst optimal nutzt;
2. leistungsfähige Land- und Ernährungswirtschaft, die Produkte erfolgreich am Markt positioniert und damit Wertschöpfung generiert;
3. nachhaltige Lebensmittelimporte, aus breit abgestütztem Portfolio von Herkunftsländern.

Aufgrund der Tatsache, dass sich mittel- bis langfristig globale Probleme wie die Ressourcenverknappung oder der Klimawandel verstärken werden, wird die Schweiz ihr Engagement in Sachen Ernährungssicherheit künftig ausbauen müssen. Dazu braucht es einen umfassenden Ansatz.

3.2 Direkter Gegenentwurf

Der Bundesrat hat sich dafür ausgesprochen der Initiative für Ernährungssicherheit einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen und hat das WBF mit der Ausarbeitung einer ent-

³ vgl. Stellungnahme des Bundesrats zur Motion Schibli (06.3880)

sprechenden Botschaft beauftragt. Mit einem direkten Gegenentwurf soll das Kernthema der Initiative – die Ernährungssicherheit – aufgenommen und in der Verfassung verankert werden. Der Bund soll beauftragt werden, zur Sicherstellung der langfristigen Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln Massnahmen zu treffen zur Stärkung der eigenständigen unternehmerischen Leistungsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft, zur Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, zur Förderung einer standortgerechten und ressourceneffizienten Produktion von Lebensmitteln und zur Unterstützung der globalen Ernährungssicherheit. Damit bringt der Bundesrat zum Ausdruck, dass er bezüglich Ernährungssicherheit ein umfassendes Konzept verfolgt, das den Beitrag der inländischen Nahrungsmittelproduktion in einen grösseren Kontext stellt.

Der im Initiativtext enthaltene einseitige Bezug zur Inlandproduktion soll damit mit der Tragfähigkeit der Ökosysteme, mit der eigenständigen unternehmerischen Leistungsfähigkeit und der Wertschöpfungskette sowie mit den Nahrungsmittelimporten ergänzt werden. Dabei steht nicht die Absicherung von kurzfristigen Versorgungsengpässen im Vordergrund (vgl. Art. 102 BV), sondern die langfristige Gewährleistung der Ernährungssicherheit. Ernährungssicherheit wird breit und in Übereinstimmung mit der internationalen Definition verstanden. Kurz gefasst könnte man sagen: Mit dem direkten Gegenentwurf soll erstens langfristig der Beitrag der Inlandproduktion zur Ernährungssicherheit gestärkt (aufbauend auf Art. 104) und zweitens eine Wirkung im internationalen Kontext erzielt werden.

Mit dem vom Bundesrat vorgesehenen direkten Gegenentwurf kann einerseits dem aus Sicht des Bundesrat wichtigen Anliegen der Ernährungssicherheit angemessen Rechnung getragen werden und andererseits ein zukunftsgerichtetes und ausgewogenes Konzept bezüglich Ernährungssicherheit auf Verfassungsstufe verankert werden.

Für Rückfragen:

Jürg Jordi, Leiter Fachbereich Kommunikation
+41 58 462 81 28, juerg.jordi@blw.admin.ch

Verantwortliches Departement:

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung WBF