

Alpenkonvention: Plattform Berglandwirtschaft

## **Thema Ernährungssouveränität dargestellt am Beispiel Schweiz**

### ***Einleitende Bemerkungen***

Die Plattform Berglandwirtschaft (Vorsitz Österreich) hat in ihrem - 2014 vom ständigen Ausschuss beschlossenen - erneuerten Mandat die Themen Ernährungssouveränität/Ernährungssicherheit aufgenommen. In der Plattform Berglandwirtschaft gilt es nun diese Themen zu vertiefen entsprechend wurde dies für die 7. Sitzung zu Beginn Juli 2014 in Wien bereits traktandiert. Die Schweiz hat den Begriff der Ernährungssouveränität seit dem 1. Januar 2014 in ihrem novellierten Landwirtschaftsgesetz (LwG). Der folgende Artikel versteht sich als einen Diskussionsbeitrag seitens Schweiz für diese Arbeiten. Er zeigt das Entstehen und Haltung der Schweiz. Er stützt sich auf die offiziellen Dokumente, die im Rahmen zu diesem Geschäft erstellt wurden.

### **1. Vorgeschichte**

Eine im Jahr 2008 eingereichte parlamentarische Initiative (Nationalrat Bourgeois) bezweckt, den Begriff Ernährungssouveränität in das Landwirtschaftsgesetz (LwG) aufzunehmen. Der Initiative wurde von beiden Räten (National- und Ständerat) Folge gegeben. Grundlage für einen Vorschlag war ein Bericht, den die parlamentarischen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) beim Bundesamt für Landwirtschaft in Auftrag gegeben hatte. Die Kommission schlug vor, die parlamentarische Initiative mit einer Ergänzung von Artikel 2 LwG umzusetzen. Aufgrund der inhaltlichen und zeitlichen Nähe einer weiteren Agraretappe (AP 14-17) erachtete es die WAK nicht als angezeigt, diese Gesetzesänderung als separaten Erlassentwurf auszuarbeiten, sondern sie in die Vorlage (Botschaft) zur AP 14-17 zu integrieren.

### **2. Ausgangslage**

Der Begriff der Ernährungssouveränität wurde von La Via Campesina, einem weltweiten Zusammenschluss von Kleinbauern- und Landarbeiterorganisationen, anlässlich des Welternährungsgipfels von 1996 geprägt. Für die Organisation steht dabei die agrar- und ernährungspolitische Selbstbestimmung und die Begünstigung der lokalen landwirtschaftlichen Produktion im Vordergrund. Dazu gehört auch das Recht, sich vor billigen Importen zu schützen. Der Begriff wird heute allerdings unterschiedlich ausgelegt und ist auf internationaler Ebene von keiner offiziellen Institution anerkannt.

Für den Schweizer Bundesrat bedeutet Ernährungssouveränität das Recht aller Völker, Länder und Ländergruppen, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren bzw. die Selbstbestimmung bezüglich Art und Weise, wie Nahrungsmittel produziert werden, und das Recht der Versorgung mit eigenen Nahrungsmitteln, soweit die eingegangenen völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht verletzt werden.

In der Schweiz sind die wesentlichen Elemente des Konzepts der Ernährungssouveränität im Sinne der bundesrätlichen Definition verwirklicht: Die Schweizer Landwirtschaft leistet auf der Grundlage von Artikel 104 Bundesverfassung einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung. Die Schweiz verfügt über die notwendigen Instrumente und finanziellen Mittel

für den Vollzug einer autonomen Agrarpolitik. Für den Krisenfall sind Massnahmen vorbereitet, um die Selbstversorgung steigern und die Bevölkerung ausreichend versorgen zu können. Für die Zukunft steht die Schweiz bezüglich Halten des Selbstversorgungsgrads unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit des Ökosystems vor zusätzlichen Herausforderungen: Die Bevölkerung wächst, die fruchtbaren Ackerböden nehmen ab und die Märkte öffnen sich weiter.

### 3. Multifunktionalität und Nachhaltigkeit: Bereits in der Bundesverfassung verankert

Die Schweizer Agrarpolitik ist geprägt durch die beiden Kernbegriffe Multifunktionalität und Nachhaltigkeit. Der Begriff der Multifunktionalität findet in Artikel 104 Absatz 1 BV Ausdruck (seit 1996). Er ist funktions- oder aktivitätsorientiert, hinreichend definiert und dürfte langfristig ein Kernbegriff in der agrarpolitischen Begriffswelt bleiben. Aus ungefähr der gleichen Zeit wie die Multifunktionalität stammt der Begriff der Nachhaltigkeit. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und Rohstoffe stellt der Begriff eine dreidimensional definierte Leitlinie (Ökologie, Ökonomie und Soziales) für menschliches Handeln dar. Diese Leitlinie gilt nicht nur für die Landwirtschaft – sie soll in allen drei Dimensionen und insbesondere durch einen effizienten und schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen und Rohstoffen einen Beitrag zur allgemeinen Nachhaltigkeit leisten. Im Gegensatz zur Multifunktionalität ist die Nachhaltigkeit ein ressourcenorientiertes Konzept (ökologische und ökonomische Ressourcen, Sozialkapital). Auch dieser Begriff hat sich etabliert, er ist in der Bundesverfassung in den Artikeln 73 BV (allgemein) und Art. 104 (speziell für die Landwirtschaft) verankert.

Der Begriff der Ernährungssouveränität unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht von den Begriffen Multifunktionalität und Nachhaltigkeit:

- Erstens fokussiert der Begriff weniger auf die landwirtschaftliche Produktion als auf die Ernährung und damit auf das Ergebnis der Leistungserbringung der ganzen ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette.
- Zweitens, und damit in Zusammenhang stehend, sind auch die angesprochenen Akteure vielfältiger: An erster Stelle stehen die Zivilgesellschaft respektive die Konsumentinnen und Konsumenten eines Landes mit ihren Bedürfnissen. Damit diese Bedürfnisse befriedigt werden können, sind sämtliche Akteure der Wertschöpfungskette und auch der Staat gefordert.
- Drittens bringt der Begriff mit der Forderung nach ernährungspolitischer Selbstbestimmung ein neues Element ins Spiel.

*Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Begriffe können zusammengefasst werden:*

<b>Begriffe</b>	<b>Adressaten</b>	<b>Fokus</b>	<b>Akteure</b>
Multifunktionalität	Landwirtschaft	Funktionen	Landwirtschaft, Staat
Nachhaltigkeit	Landwirtschaft	Ressourcen	Landwirtschaft, Staat
Ernährungssouveränität	Wertschöpfungskette	Leistung (Versorgung mit einheimischen Produkten) ernährungspolitische Selbstbestimmung	Gesellschaft, KonsumentInnen, Partner der Lebensmittelkette Landwirtschaft, Verarbeitung, Handel, Staat

Der Begriff der Ernährungssouveränität lenkt in diesem Sinn in Ergänzung zu den durch die Multifunktionalität und die Nachhaltigkeit abgedeckten Bereichen die Aufmerksamkeit darauf, dass die Landwirtschaft Teil eines umfassenden Ernährungssystems ist. Ihre Leistungen kann sie nur dann im gewünschten und zunehmend geforderten Mass zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten in Wert setzen, wenn auch die anderen Glieder der Kette die von der Gesellschaft erwarteten Leistungen (bezüglich Qualität, Wettbewerbsfähigkeit, effizientem und nachhaltigem Umgang mit Rohstoffen und Ressourcen etc.) erbringen. Der Begriff unterstreicht somit die Interdependenzen zwischen den Gliedern der Kette.

#### **4. Konzept**

In diesem Sinne ist es zweckmässig, den Begriff in das LwG aufzunehmen als Grundlage dafür, dass der Bund bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik die systemischen Zusammenhänge zwischen der Landwirtschaft und den anderen Stufen der Ernährungswirtschaft noch stärker berücksichtigt und die effiziente Zusammenarbeit unterstützt, ohne dass damit der Geltungsbereich des LwG verändert wird. Gleichzeitig ist es sinnvoll, den Begriff mit dem Hauptziel der Nahrungsmittelproduktion in Verbindung zu setzen, nämlich der langfristigen Befriedigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen einheimischen Produkten.

#### **5. Gesetzliche Verankerung: Entwurf Wortlaut**

In einer breit angelegten (obligatorischen) Konsultation (Vernehmlassung) im Frühjahr 2011 äusserten sich ein Grossteil der Kantone, die kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (LDK) sowie der Grossteil der bäuerlichen Kreise positiv betreffend einer Aufnahme des Prinzips der Ernährungssouveränität und unterstützten gleichzeitig auch den Entwurf und Wortlaut im Gesetz.

In der Botschaft zur AP 14-17 (Feb. 2012) unterbreitete der Bundesrat dann dem Parlament den Gesetzesvorschlag. Artikel 2 soll neu mit einem Absatz 4 LwG ergänzt werden:

*Die Massnahmen des Bundes orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten.*

Der Begriff bringt zum Ausdruck, dass für die Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse nicht nur die Leistungserbringung der Landwirtschaft, sondern jene der ganzen ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette notwendig ist. Ausgehend von dieser Begriffsdefinition hat der Bund gemäss dem neuen Absatz 4 bei der Ausgestaltung seiner agrarpolitischen Instrumente darauf zu achten, dass diese das effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Glieder der Kette unterstützen mit dem Ziel, den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten nach Schweizer Nahrungsmitteln optimal Rechnung tragen zu können. Die nähere Charakterisierung der Konsumentenbedürfnisse nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen Produkten leitet sich ab aus Artikel 1 des LwG, welcher verlangt, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen Beitrag leistet zur sicheren Versorgung der Bevölkerung.

## 6. Regulierungsfolgenabschätzung des neuen Absatzes

Adressat der Bestimmung ist der Bund. Er soll seine agrarpolitischen Massnahmen so ausgestalten, dass sie eine optimale Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette ermöglichen, wovon letztlich die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten profitieren sollen. Nutzniesser der Bestimmung sind damit zwei Gruppen:

Die Akteure der Wertschöpfungskette profitieren davon, dass der Bund bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik systematisch die Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stufen der Ernährungswirtschaft in die Überlegungen mit einbezieht und bewusst Synergien fördert. Hauptnutzniesser der Bestimmung sind jedoch die Konsumentinnen und Konsumenten, da davon auszugehen ist, dass eine optimale Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette letztendlich vor allem ihnen zu Gute kommt, sei es bezüglich Sicherheit, Qualität, Vielfalt oder Preis der angebotenen Nahrungsmittel.

## 7. Verhältnis zum internationalen Recht

Der Begriff der Ernährungssouveränität ist im internationalen Recht nicht definiert. Mit dem vorliegenden Vorschlag wird dem Begriff eine explizite Bedeutung zugewiesen. Die Aufnahme des Begriffs im Sinne der vorgeschlagenen Definition tangiert die durch die Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen nicht.

## 8. Parlamentarische Beratung und Beschluss

Die vorparlamentarischen Beratungen als auch die Beratungen in den Räten selbst verlief in diesem Punkt der Gesetzesrevision relativ unbestritten. Ein komplettes Streichen, d.h. *keine* Aufnahme der Ernährungssouveränität im LwG, fand keine Mehrheit. Von einer Minderheit beantragt wurde indessen den Teil 2 im Passus zu streichen.

*Die Massnahmen des Bundes orientieren sich am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten.*

Mit dieser Entfernung wären die eigentliche Zielsetzung und Präzisierung aber weggefallen. Letztendlich folgten die Räte der Argumentation des Bundesrates und stimmten dem Wortlaut in seiner ursprünglichen „vollen“ Version deutlich zu (vgl. Pkt. 5).

## 9. Inkrafttreten

Im März 2013 wurde mit Beschluss des Parlamentes die Revision des LwG abgeschlossen. Ein (angedrohtes) Referendum kam aufgrund fehlender Unterschriften in der vorgegebenen Frist nicht zustande. Damit trat das revidierte Gesetz auf den 1. Januar 2014 in Kraft. Aufgrund der neu eingefügten Passage betr. der Ernährungssouveränität wurden erste Anpassungen in den Ausführungsbestimmungen (Bundesrats-Verordnungen) vorgenommen. Im Vordergrund stehen eine neue Direktzahlungsverordnung, eine geänderte landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung und eine neue Verordnung über die Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft. Sie alle konkretisieren die Massnahmen zur Unterstützung der Qualitätsstrategie und tragen zur Ernährungssouveränität bei.