



Zusammenfassung des Referats

Christian Hofer, 11. März 2023

Ernährungssicherheit in der Schweiz: Drohen uns künftig Mangellagen?

Versorgungslage der Schweiz

Die Lebensmittel in der Schweiz sind sicher und stehen den Konsumentinnen und Konsumenten in grosser Auswahl zur Verfügung. Auch während der Covid-19 Pandemie war die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit Lebensmitteln jederzeit sichergestellt. Mit dem heutigen Produktionsportfolio erreicht die Schweiz ein Selbstversorgungsgrad (SVG) mit Nahrungsmitteln von rund 50 Prozent (netto, ohne Tierproduktion mit importierten Futtermitteln). Damit leistet die Schweizer Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag an die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. Tierische Erzeugnisse, insbesondere Milch und tierische Fette, weisen den höchsten SVG auf. Milch und Milchprodukte produzierte die Schweiz im Jahr 2020 mehr als sie selbst verbrauchte (112%), insbesondere qualitativ hochwertiger Käse ist ein erfolgreiches Exportprodukt der Schweiz. Zudem werden Brotgetreide, Kartoffeln und Schweinefleisch grösstenteils in der Schweiz produziert. Die gesamte einheimische Fleischproduktion deckte 84 Prozent des Inlandkonsums. Den Bedarf an Früchten konnte die Schweizer Landwirtschaft zu einem Viertel selber produzieren, bei Eiern und Gemüse ist es rund die Hälfte. Ein grosse Auslandsabhängigkeit besteht bei den Produktionsmitteln Saatgut, Dünger, Pflanzenschutzmittel und Treibstoffen sowie bei den Investitionsgütern für die Mechanisierung der Landwirtschaft. Diese werden grösstenteils importiert. Durch den Lebensmittelkonsum in der Schweiz fallen über alle Stufen der Lebensmittelkette hinweg rund 2,8 Millionen Tonnen vermeidbare Lebensmittelverluste pro Jahr an. Dies entspricht rund einem Drittel.

Mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie die gesamte Sömmerungsfläche können in der Schweiz nur als Dauergrünland bewirtschaftet werden. Damit auf diesen Flächen ein Beitrag zur menschlichen Ernährung geleistet werden kann, braucht es eine Tierhaltung mit raufutterverzehrenden Nutztieren. Die effizienteste Grünlandnutzung und der grösste Beitrag an die menschliche Ernährung kann mit der Milchproduktion erreicht werden. Die Milchproduktion ist zudem immer mit einer gewissen Produktion von Fleisch verbunden.

Im Jahr 2020 wurden Nahrungs- und Genussmittel im Wert von insgesamt 11,1 Milliarden Franken importiert. Rund 80 Prozent dieser Importmenge stammen aus Europa.

Vorsorgemassnahmen

Eine der wichtigsten Vorsorgemassnahmen ist eine starke landwirtschaftliche Produktion im Inland, welche über die Infrastruktur und das Wissen verfügt, ressourceneffizient Nahrungsmittel zu produzieren. In einer Krisensituation mit einer reduzierten Verfügbarkeit der Lebensmittel oder landwirtschaftli-







cher Produktionsmittel wie Dünger oder Saatgut kann die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Versorgung mit Lebensmitteln in Krisenzeiten ergreifen. Die zeitlich befristeten Massnahmen der WL zielen auf die Behebung von schweren Mangellagen, d.h. auf die Beseitigung einer Unterversorgung des Marktes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen, falls die Wirtschaft dazu nicht mehr in der Lage sein sollte (Prinzip der Subsidiarität). Im Zentrum der Vorbereitungen der WL im Bereich Ernährung stehen die Pflichtlagerhaltung bzw. -freigabe von Lebensmitteln oder landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, damit kurzfristig ein minimales Kalorienangebot garantiert werden kann. Mit zunehmender Dauer einer Mangellage können einschneidendere Massnahmen zum Einsatz kommen, wie zum Beispiel eine angeordnete Steigerung und Optimierung des Pflanzenbaus, eine Abgabebeschränkung bei gewissen Lebensmitteln oder eine Lebensmittelrationierung. Zudem kann damit gerechnet werden, dass in einer solchen Situation die Lebensmittelverluste wesentlich gesenkt werden.

Die ausserordentlichen Ereignisse der letzten Jahre erforderten bisher im Bereich Ernährung keine Massnahmen des Versorgungsmodells der wirtschaftlichen Landesversorgung. Einzig wurde beim Mineraldünger eine Pflichtlagerfreigabe per 15. Januar 2022 angesichts einer generell angespannten Versorgungssituation beschlossen. Die Pflichtlagerhaltung wird zudem laufend überprüft und bei Bedarf angepasst. Für Raps wurde ab April 2022 ein Saatgut-Pflichtlager eingeführt. Die aufzubauende Reserve soll den Jahresbedarf zur einheimischen Herstellung von Rapsöl abdecken. Bezüglich Nahrungs- und Futtermitteln hat die WL weiteren Anpassungsbedarf hinsichtlich der Bedarfsdeckung bei einzelnen Gütern festgestellt. So zum Beispiel bei Getreide und pflanzlichen Speiseölen/-fetten.

Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik

In seinem Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik hat der Bundesrat im Juni 2022 eine Entwicklungsperspektive für die Land- und Ernährungswirtschaft im Zeithorizont 2050 skizziert. Er verfolgt die Vision «Ernährungssicherheit durch Nachhaltigkeit von der Produktion bis zum Konsum» und hat mit einem Zukunftsbild 2050 konkrete Eckwerte definiert. So soll die Landwirtschaft im Jahr 2050 weiterhin mehr als die Hälfte der nachgefragten Lebensmittel herstellen. Gleichzeitig sollen die Lebensmittelverluste entlang der ganzen Wertschöpfungskette im Vergleich zu heute um drei Viertel reduziert werden und die Treibhausgasemissionen des Lebensmittelkonsums um zwei Drittel sinken.

Um diese Vision und die Ziele gemäss dem vom Bundesrat skizzierten Zukunftsbild 2050 zu erreichen, sollen die folgenden vier strategische Stossrichtungen verfolgt werden:

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Resiliente Lebensmittelversorgung sicherstellen</p>  | <p>Klima-, umwelt- und tierfreundliche Lebensmittelproduktion fördern</p>  | <p>Nachhaltige Wertschöpfung stärken</p>  | <p>Nachhaltigen und gesunden Konsum begünstigen</p>  |
|---|--|--|--|

Die agrarpolitische Umsetzung der Strategie soll in drei Etappen erfolgen:

- a) konsequente Umsetzung der parlamentarischen Initiative 19.475 mit dem Hauptfokus den ökologischen Fussabdruck der Nahrungsmittelproduktion zu reduzieren, insbesondere indem Nährstoffüberschüsse und die Risiken bei der Anwendung von PSM gesenkt werden;
- b) Umsetzung der AP22+ mit einem Fokus auf die wirtschaftliche und soziale Dimension der Nachhaltigkeit;
- c) Zukünftige Politik für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft ab 2030.

Das Parlament hat die strategische Ausrichtung und das schrittweise Vorgehen begrüsst. Entsprechend hat die Sicherstellung einer resilienten Lebensmittelversorgung für den Bundesrat eine hohe Priorität.

Für die künftige Politik sind folgende Punkte von zentraler Bedeutung:

- Fokus soll auf das gesamte Ernährungssystem gelegt werden. Der Beitrag der Agrarpolitik an eine gesunde und nachhaltige Ernährung soll gestärkt und die Kohärenz mit der Ernährungsstrategie und weiteren relevanten Politikfeldern verbessert werden. Gleichzeitig soll die Land- und Ernährungswirtschaft weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Räume und des Berggebiets leisten.
- Die agrarpolitischen Instrumente sollen vereinfacht werden. Dabei soll vermehrt auf die Selbstverantwortung der Branchen und eine stärkere Zielorientierung der agrarpolitischen Massnahmen gesetzt werden. So könnten Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe künftig verstärkt an die Erreichung konkreter Ziele geknüpft werden.
- Die Handelsbeziehungen tragen zu einer nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft bei. Im Zeithorizont 2050 sind weitere multi- oder bilaterale Abkommen möglich. Dies bietet Chancen für die Erschliessung neuer Märkte mit qualitativ hochstehenden, umwelt- und tierfreundlichen Schweizer Produkten und leistet einen Beitrag zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort Schweiz. Im Rahmen bilateraler Abkommen sind Nachhaltigkeitsbestimmungen zu verankern und bei Produkten, die aus Nachhaltigkeitsicht besonders problematisch sind, ist die Verknüpfung von Zollkonzessionen im Einklang mit Nachhaltigkeitsstandards zu prüfen. Zudem soll der Grenzschutz vereinfacht und effizienter ausgestaltet werden.

Schlussfolgerungen

Grundsätzlich hat der Bund in Normalzeiten dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag an die sichere Versorgung der Bevölkerung leistet (Artikel 104 BV). Zudem umschreibt die Verfassung seit 2017, wie eine umfassende Ernährungssicherheit in der Schweiz zu gewährleisten ist (Artikel 104a BV). Um dies längerfristig bei anhaltendem Bevölkerungswachstum zu erreichen, sind folgende Faktoren entscheidend: Die Erhaltung der Produktionsgrundlagen, eine standortangepasste und ressourceneffiziente Produktion, eine marktorientierte Land- und Ernährungswirtschaft, grenzüberschreitende Handelsbeziehungen sowie einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln. Eine kurzfristige Maximierung der Kalorienproduktion würde jedoch zu kurz greifen. Veränderungen auf Stufe Produktion sollen synchron mit Anpassungen auf Stufe Konsum erfolgen.

Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft hat während den Krisen in den vergangenen Jahren eine hohe Resilienz gezeigt. Im Ernährungsbereich mussten keine wesentlichen Massnahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung ergriffen werden.

Obwohl die Anforderungen gemäss Artikel 104a BV in der Schweiz heute grundsätzlich erfüllt werden, bestehen grosse Herausforderungen bei der quantitativen und qualitativen Erhaltung der Landwirtschaftsböden, der Nutzung des Potenzials des technischen Fortschritts, der Reduktion der Lebensmittelverluste, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der synchronen Anpassung der Produktions- und Konsummuster. Aufgrund des hohen Importanteils haben zudem gut funktionierende, auf Nachhaltigkeitsprinzipien basierende Handelsbeziehungen eine grosse Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Ernährungssicherheit.