Antwortformular zur Vernehmlassungsvorlage
Paket Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU

Diese Stellungnahme wurde eingereicht von:

- ☐ Kanton
- ☐ In der Bundesversammlung vertretene politische Partei
- ☐ Gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete
- ☐ Gesamtschweizerischer Dachverband der Wirtschaft
- ☐ Eidgenössische Gerichte
- ☐ Weitere interessierte Kreise
- X Nicht offiziell angeschriebene Organisationen / Privatpersonen

Absenderin oder Absender:

Berner Bauern Verband

Datum der Stellungnahme:

Oktober 2025

Kontaktperson bei Fragen (Name/Tel./E-Mail):

Leana Waber, 031 938 22 75, leana.waber@bernerbauern.ch

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme bis am 31. Oktober 2025 elektronisch an vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch zu senden. Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns **Ihre Stellungnahme elektronisch als Word-Dokument** zur Verfügung stellen. Vielen Dank.

1. Allgemein: Sind Sie damit einverstanden, die bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union (EU) zu stabilisieren und weiterzuentwickeln?

Der Berner Bauern Verband (BEBV) strebt eine stabile, planbare und wirtschaftlich tragfähige Beziehung zur Europäischen Union an und sieht den bilateralen Weg hierfür als alternativlos. Als wichtigster Handelspartner ist die EU von zentraler Bedeutung für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft – sowohl im Export von Spezialitäten als auch beim Zugang zu Produktionsmitteln. Eine möglichst unbürokratische und effiziente Handelsbeziehung in diesen Bereichen trägt zur Stärkung der Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft bei. Darüber hinaus stellt die EU auch für die Agrarforschung ein wichtiger Partner im Wissens- und Technologietransfer dar.

Eine stabile vertragliche Grundlage zwischen der Schweiz und der EU ist daher grundsätzlich positiv für die Landwirtschaft. Einen Nutzen haben die Verträge mit der EU allerdings nur, wenn folgende Bedingungen gelten:

- Keine Neuverhandlung des Freihandelsabkommens von 1972: Der Schutz der sensiblen Schweizer Landwirtschaftsprodukte vor Billigimporten aus der EU bleibt mindestens im heutigen Umfang erhalten.
- Die Schweiz behält die volle Souveränität über ihre Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik. Darin enthalten sind Anforderungen an die Transparenz und erforderliche Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit. Zölle, Grenzschutzmassnahmen wie Kontingent und Phasenbewirtschaftung sowie Einfuhrrestriktionen müssen zwingend beibehalten werden
- Schweizer Agrar- und Lebensmittelexporte in die EU wie auch die Produktionsmittelimporte aus der EU werden von unerwünschten Hürden und Kosten entlastet.

Es gilt aber auch zu berücksichtigen, dass die bestehenden Bilateralen Verträge I und II für die Landwirtschaft auch spürbare negative Konsequenzen hatten. Insbesondere die Öffnung der „Gelben Linie“ Freihandel beim Käse – dem Hauptexportprodukt der Schweizer Landwirtschaft. Seit dessen Einführung sind die Importe aus der EU stärker gestiegen als die Exporte in die EU. Bereits 2013 wurde die Schweiz dadurch zum Netto-Käseimporteur, wenn man es nach der Menge bemisst. Seit 2023 gilt das auch wertmässig. Schon vor den Bilateralen erhob die EU keine hohen Zölle auf Exporte von Emmentaler, Gruyère und Sbrinz. Aber die Schweiz kannte hohe Zölle auf Käse aus der EU. Deren Abschaffung hat Produzenten in der EU also mehr genützt als jenen in der Schweiz. Die damals als flankierende Massnahme eingeführte Verkäsungszulage muss zwingend dem Eurokurs angepasst und damit erhöht werden.

Fazit: Der bilaterale Weg in den Beziehungen zur EU ist wichtig. Eine Weiterentwicklung ist dann sinnvoll, wenn für die Land- und Ernährungswirtschaft die Mehrwerte die Kosten und Risiken deutlich übersteigen. Das Freihandelsabkommen von 1972 spielt dabei eine zentrale Rolle. Der darin festgelegte Grenzschutz ist nicht verhandelbar, weder im vorliegenden Paket noch in den daraus resultierenden Sachzwängen. Die Schweiz muss den bilateralen Weg mit dem nötigen Selbstbewusstsein mitgestalten. Die Schweiz ist eine wichtige Verkehrsdrehscheibe in Europa, ein attraktiver Wirtschaftspartner und ein Staat, der vielen EU-Bürgern Arbeitsplätze sichert.

2. Verhandlungen: Wie beurteilen Sie die Abkommen, Protokolle und gemeinsamen Erklärungen, welche die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) ausgehandelt hat?

Die Abkommen und Protokolle des vorliegenden Pakets enthalten sowohl Chancen als auch Risiken für die Land- und Ernährungswirtschaft. Auch wenn es schwer einzuschätzen ist, so überwiegen die potenziellen Risiken für die zukünftige Politikgestaltung in der aktuellen Vorlage. Diese Einschätzung wurzelt in der Erkenntnis, dass viele der mit den Abkommen verbundenen Chancen sich nicht entfalten können, weil die nationale Rechtssetzung zu restriktiv ist (z.B. Produktzulassung Pflanzenschutzmittel).

Chancen:
Positiv zu werten sind Fortschritte in der **Forschungs- und Bildungszusammenarbeit**, wo die Schweiz wieder an EU-Programme anknüpfen kann, was dem Agrarsektor zugutekommen. Auch der Grundsatz, dass der Agrarteil des Landwirtschaftsabkommen von der dynamischen Rechtsübernahme ausgeschlossen bleibt, und die Schweiz in der Agrarpolitik (im engeren Sinne) die **Souveränität** behält, gibt Stabilität und Planungssicherheit.

Risiken:
Sehr kritisch beurteilt der BEBV jedoch, dass u.a. durch die institutionellen Elemente, wie der **dynamischen Rechtsübernahme im Integrationsverfahren im Verbund mit den Ausgleichsmechanismus**, sektorale Schweizer Eigenheiten und bewährte Lösungen unter Druck geraten könnten.
Bereits implementierte Ausnahmen werden hier allerdings abgesichert.
Der hohe Regulierungsdruck der EU kann mit dieser Vorlage zukünftig eine einschränkende Wirkung für die Landwirtschaft haben.
Gleichzeitig riskiert die Schweiz sich durch internen «Overkille», bspw. mit strengen und sehr proaktiv umgesetzten nationalen Umweltvorgaben selbst Wettbewerbsnachteilen zu schaffen, und blockiert damit die durch die Dynamisierung angestrebten Verbesserungen, z.B. beim Pflanzenschutz.

Konkret weisen wir darauf hin, dass die Teile Pflanzengesundheit (Anhang 4), Futtermittel (Anhang 5), Saatgut (Anhang 6) sowie Tiere und tierische Produkte (Anhang 11) aus dem Landw. Abkommen neu ins Lebensmittelabkommen transferiert werden und damit neu eben genau der dynamischen Rechtsübernahme und grösstenteils dem integralen Recht unterstehen. Damit entfällt die Mitsprache über Vernehmlassungen und politisch demokratischem Mitwirken wie wir das bisher mit dem Aquivalenzverfahren kennen.

In den Verhandlungen wurde explizit festgehalten, dass künftige Erneuerungen immer dynamischem Recht zu unterstellen sind. Diese Regelung würde die bestehenden Landw. Abkommen, welche für die Schweiz zentral sind, grundsätzlich in Frage stellen.

Fehlende Elemente:

Die postulierte Weiterentwicklung im Bereich Lebensmittelsicherheit und Binnenmarkt-Zugang wirkt auf den ersten Blick ausgewogen, wird aber in ihrer nationalen Umsetzung zu wenig präzisiert. Mit diesem Paket werden die Regeln und die Einordnung der neuen Züchtungsverfahren offengelassen, obwohl die Schweiz beim Saatgut stark von der EU abhängig ist.

3. Wie beurteilen Sie die inländische Umsetzung?

o Allgemeine Bemerkungen

Die vorgesehene inländische Umsetzung erfordert zahlreiche gesetzliche Anpassungen, deren Tragweite unterschiedlich ausfällt. Besonders im Fokus stehen Bereiche mit hoher Regelungsdichte wie die Lebensmittelsicherheit, die Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie flankierende arbeitsrechtliche Massnahmen.

Aus Sicht des BEBV sind bei der inländischen Umsetzung folgende Grundsätze zentral:

- **Verhältnismässigkeit**: Neue Melde- oder Kontrollpflichten sind zu vermeiden. Änderungen in den administrativen Prozessen dürfen für kleine und mittlere Betriebe keine Mehrbelastungen bringen.
- **Rechtssicherheit**: Es braucht klare Abgrenzungen zwischen EU-Kompatibilität und Schweizer Eigenständigkeit, insbesondere bei Förderinstrumenten oder Qualitätsdefinitionen.
- **Brancheneinbezug**: Die betroffenen Branchen – insbesondere die Landwirtschaft, Verarbeiter, Vermarkter – sind u.a. im Gemischten Ausschuss frühzeitig einzubeziehen und nicht erst auf Verordnungsstufe zu konsultieren.
- **Interne Umsetzung**: Zugunsten der inländischen Produzenten müssen Handlungsspielräume geschaffen und auch genutzt werden.

Fazit: Die Umsetzung muss so erfolgen, dass **die Schweizer Agrarstruktur, die bäuerliche Vielfalt, die hohen Standards und die drängenden Probleme beim Schutz der Kulturen nicht ausgehöhlt oder ausgehebelt, sondern gestärkt werden.** Die Schweiz soll weiterhin mit ihrer eigenen Agrarpolitik Massnahmen ergreifen können, damit die Standortnachteile ausgeglichen werden und die Schweizer Strukturen gefördert und erhalten bleiben.
Die Folgenabschätzung der Vorlage ist schwierig, weil bei der inländischen Umsetzung vieles offen bleibt und noch präzisiert werden muss. Grundsätzlich fehlt in der Vorlage eine Schätzung der Regulierungsfolgekosten. Dies gilt sowohl für Bund und Kanton und allenfalls die Gemeinden. Auch fehlt eine Schätzung für die einzelnen Branchen.

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
○ **Stabilisierungsteil**			
3.1.1. Staatliche Beihilfen Der BEBV unterstützt das übergeordnete Ziel von Transparenz und rechtlicher Kohärenz in der Ausgestaltung staatlicher Unterstützungsmechanismen. Allgemein ist bei der Überprüfung der Beihilfen sicherzustellen, dass dieser Prozess unter Einbezug der Kantone und Praxis erfolgt. Gleichzeitig wird mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die agrarpolitischen Direktzahlungen, Zulagen, Investitionshilfen, landwirtschaftliche Absatzförderung und strukturfördernden Massnahmen sowie die Finanzierung der Milchprüfung nicht unter den Generalverdacht marktverzerrender Beihilfen gestellt werden dürfen. Die Landwirtschaft ist keine gewöhnliche Marktbranche, sondern hat einen Verfassungsauftrag zur Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen in den Bereichen Ernährungssicherheit, Kulturlandschaftspflege und dezentrale Wirtschaftsentwicklung. Instrumente wie Strukturverbesserungsbeiträge oder Produktionssystem- und Einzelkulturprogramme sind auf diesen Auftrag der Multifunktionalität ausgerichtet. Eine rein ökonomische und wettbewerbsrechtliche Perspektive kann diesen Nutzen nicht adäquat erfassen. In diesem Sinne ist positiv zu werten, dass sich die Beihilfenregelung auf das Strom-, das Luftverkehrs- und das Landverkehrsabkommen beschränkt, und die agrarpolitischen Instrumente grundsätzlich nicht direkt betroffen sind. Das stellt **gegenüber dem Rahmenabkommen eine substanzielle Verbesserung** dar. Der BEBV fordert, dass diese Handhabung langfristig so sichergestellt wird, und die Landwirtschaft auch nicht über die Evolutionsklausel unter die Beihilferegelung fällt. Diese Abgrenzung muss unmissverständlich formuliert und abgesichert werden, um zu verhindern, dass **bewährte agrarpolitische Instrumente** durch die Überwachung der staatlichen Beihilfen unter Druck geraten.			
Neues Gesetz			
3.1.1.1. Bundesgesetz über die Überwachung von [staatlichen] Beihilfen (BHÜG)			Siehe oben die allgemeinen Bemerkungen. Es ist explizit darauf hinzuweisen, dass die Direktzahlungen, Investitionshilfen und andere Förderinstrumente nicht unter den Generalverdacht marktverzerrender Beihilfen gestellt werden.
Gesetzesanpassungen			

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
3.1.1.2. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110)			Die Anpassungen im Bundesgerichtsgesetz (BGG), Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) und im Kartellgesetz (KG) betreffen die juristische Überprüfung von Beihilfenregelungen und Marktverhalten. Aus agrarwirtschaftlicher Sicht ist sicherzustellen, dass: • kein Automatismus zur Infragestellung von agrarspezifischen Marktordnungen oder Preisstützungssystemen entsteht; • Genossenschaftliche oder regional abgestützte Marktmodelle (z. B. Milch oder Fleisch) **nicht als kartellähnlich abgewertet**, sondern als resiliente Strukturen anerkannt werden; • das Wettbewerbsrecht weiterhin Raum für die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktionsweise lässt. Die Schweizer Landwirtschaft ist auf eine hohe Systemstabilität, planbare Rahmenbedingungen und den Schutz regionaler Märkte angewiesen. Regulierungen, die auf grossindustrielle Märkte ausgerichtet sind, müssen **differenziert und mit Augenmass** auf die Land- und Ernährungswirtschaft angewendet werden.
3.1.1.3. Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG, SR 173.32)			
3.1.1.4. Kartellgesetz (KG, SR 251)			

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
3.1.2. Personenfreizügigkeit: Zuwanderung Der BEBV unterstützt eine koordinierte Umsetzung der Personenfreizügigkeit, sofern sie einerseits einen Beitrag an die **Verfügbarkeit der im Agrarsektor benötigten Arbeitskräften** sicherstellt und andererseits eine **autonomere und gesellschaftlich tragbarere Steuerung der quantitativen Zuwanderung** erlaubt. In Bereichen wie der Nutztierhaltung, den Spezialkulturen oder auf Verarbeitungsstufe besteht eine **strukturbedingte Abhängigkeit von ausländischen Hilfskräften**, gerade in saisonalen Spitzenzeiten. Hier ist die Landwirtschaft auf einen unbürokratischen Zugang zu befristeten Arbeitskräften angewiesen. Dort wo nachgewiesenermassen ein Bedarf besteht, sind die administrativen Hürden für die einzelnen Betriebe möglichst tief zu halten. Auch wenn der Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung dies regelmässig bestreiten, so hat mit dem Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit 2008 die Schweizer Wohnbevölkerung so stark zugenommen, dass die positiven Effekte durch negative Nebenwirkungen in Frage gestellt werden. Der damit verbundene Bauboom hat einen grossen Kulturlandverlust durch Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung verursacht. In der immer dichter besiedelten Schweiz nehmen auch die Raumansprüche zu, meist auf Kosten der Landwirtschaft. Die Verhandlungen mit der EU sind daher zu nutzen, um der Schweiz mehr Freiheit für die Steuerung der Zuwanderung einzuräumen. Die Vorlage trägt diesem Ziel jedoch nicht ausreichend Rechnung: Erstens würde die Zuwanderung weiter erleichtert und zweitens sind die vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis kaum anwendbar. Will der Bundesrat in der EU-Politik einen Schritt weiterkommen, muss er dem Parlament effektive Steuerungsinstrumente präsentieren. **Die Zuwanderung von Arbeitskräften soll gezielt auf den jeweiligen sektorspezifischen Bedürfnisse ausgerichtet werden können.**			
Neues Gesetz			
3.1.2.1. Bundesgesetz über die Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen (Binnenmarkt-Informationssystem) (BGVB)			Es braucht eine Prüfung, ob Auswirkungen auf die Bildung, Ausbildung, BVG, ZGB, NAV, OR zu erwarten sind.
3.1.3. Landverkehr			
Gesetzesanpassungen			

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
3.1.3.1. Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101)			Die Verkehrsinfrastruktur und der Absatz landwirtschaftlicher Produkte hängen stark von einer funktionierenden Logistik ab. Verkehrspolitische Vereinbarungen mit der EU müssen daher die Erreichbarkeit dezentraler Produktionsstandorte sichern und auch die Anliegen der Berg- und Randregionen berücksichtigen. Infrastrukturprojekte dürfen nicht primär auf urbane Transitachsen ausgerichtet sein.
3.1.3.2. Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1)			
3.1.4. Finanzieller Beitrag der Schweiz			
Neues Gesetz			
3.1.4.1. Bundesgesetz über die Beiträge der Schweiz zur Stärkung der Kohäsion in Europa (Kohäsionsbeitragsgesetz, KoBG)			Der Kohäsionsbeitrag der Schweiz an die EU kann aus übergeordneter Sicht zur Stabilität des bilateralen Wegs beitragen. Aus Sicht des BEBV ist jedoch sicherzustellen, dass dieser Beitrag haushaltspolitisch abgegrenzt und nicht zulasten des Agrarbudgets erfolgt. Angesichts der angespannten Lage der Bundesfinanzen darf es nicht zu einem Verdrängungswettbewerb im Budget kommen. Zudem sollte geprüft werden, ob Mittel gezielt für gemeinsame Projekte im Agrar-, Umwelt- oder Lebensmittelsektor eingesetzt werden können, bei denen Schweizer Akteure als Partner zugelassen sind.
Gesetzesanpassungen			

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen
3.1.4.2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) *(siehe auch unter 3.2.3 Personenfreizügigkeit: Lohnschutz)*			Keine spezifischen agrarpolitischen Einwände, solange agrarnahe Organisationen bei EU-Projekten zugelassen sind.
3.1.4.3. Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9)			

Bundesgesetze	Betroffener Artikel	Allfälliger Änderungsvorschlag	Bemerkungen ○
○ **Weiterentwicklungsteil** **3.1.5. Stromabkommen** Das Stromabkommen dürfte zur Stabilisierung des Schweizer Strommarkts beitragen und die Versorgungssicherheit stärken – insbesondere im Winter, einer Zeit, in der ohne ein solches Abkommen erhebliche Investitionen notwendig wären, um eine ausreichende Stromproduktion sicherzustellen. Für die Konsumentinnen und Konsumenten stellt die Möglichkeit, ihren Stromlieferanten frei zu wählen – oder beim Grundversorger zu bleiben, sofern der Verbrauch unter einer bestimmten Schwelle liegt – ein wichtiger Grundsatz dar. Dies würde zu attraktiveren Strompreisen führen. Landwirtschaftliche Betriebe, die im Durchschnitt unterhalb der festgelegten Verbrauchsschwelle liegen, würden dadurch von einer grösseren Wahlfreiheit profitieren. Gleichzeitig ist zu begrüssen, dass die Betriebe in einem Grundversorgermodell bleiben können. Somit können die Betriebe das jeweils für sie passende Modell wählen. Auf der Seite der Produzenten bestehen hingegen gewisse Unsicherheiten. In der Landwirtschaft betrifft dies insbesondere Betriebe mit Photovoltaik- oder Biogasanlagen. Die Anpassung der heutigen Abnahmeverpflichtung gemäss Artikel 15 des Energiegesetzes (EnG) sowie der geltenden Mindestvergütungen könnte sich negativ auf kleinere Produzenten auswirken. Hier braucht es innenpolitisch flankierende Massnahmen. Ausserdem sieht der Entwurf eine Ungleichbehandlung zwischen der erneuerbaren Energieproduktion im System der Betriebskostenbeiträge und der gleitenden Marktprämie vor, die entschieden abgelehnt wird. Diese Differenzierung ist weder sachlich noch systematisch begründbar und würde insbesondere bestehender Anlagen, die aus der KEV ausscheiden benachteiligen. Zudem könnte der Wegfall der Pflicht, einen Mindestanteil an einheimischen erneuerbaren Energien im Standardstromprodukt zu gewährleisten, den Druck auf ebendiese Produzenten weiter erhöhen – zumal sie sich ohnehin in einem schwierigen Marktumfeld behaupten müssen. Das Abkommen darf kleine, dezentrale Stromproduzenten keinesfalls benachteiligen oder den Ausbau der erneuerbaren Energien ausbremsen. Aus Sicht der Landwirtschaft sind abschliessend zwei Grundsätze entscheidend: 1. Das Grundversorgermodell ist besonders für kleine Betriebe zentral und muss gewährleistet sein 2. Die Abnahmegarantie zum Mindesttarif muss aufrechterhalten werden. Werden diese zwei Kernpunkten angegriffen, sind entsprechende Begleitmassnahmen über das nationale Recht nötig			
Gesetzesanpassungen			

3.1.4.4. Energiegesetz (EnG, SR 730.0)			Siehe allgemeine Bemerkungen.
	Art. 29d, Abs. 4	Ist der Marktpreis länger als eine Stunde ununterbrochen negativ, so erhalten Betreiber von Anlagen mit einer Leistung ab 150 kW, für die während diesem Zeitraum eingespeiste Elektrizität keine gleitende Marktprämie, sofern die Anlage ab dem ~~1. Januar 2027~~ Inkrafttreten der Bestimmung in Betrieb genommen ~~wurde~~ wird.	Für Anlagen, die erneuerbaren Strom produzieren, müssen die gleichen Voraussetzungen bezüglich Negativpreisperioden gelten. Im Sinne der Planungs- und Investitionssicherheit sollen die Bestimmungen für Anlagen gelten, die nach Inkrafttreten des Stromabkommens und der Schweizer Umsetzungsgesetzgebung den Betrieb aufnehmen. Art. 29d Abs. 4 und Art. 33a Abs 2bis EnG sind dahingehend aufeinander abzustimmen.
	Art. 33a Abs. 2bis	Ist der Marktpreis länger als eine Stunde ununterbrochen negativ, so erhalten Betreiber von Anlagen mit einer Leistung ab 150 kW, für die während diesem Zeitraum eingespeiste Elektrizität keinen Betriebskostenbeitrag, sofern die Anlage ab Inkrafttreten der Bestimmung in Betrieb genommen wird.	
3.1.4.5. Stromversorgungsgesetz (StromVG, SR 734.7)			

3.1.4.6. Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE)			

3.1.5. Lebensmittelsicherheit

Die Schweiz verfügt über ein hohes Niveau an Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Rückverfolgbarkeit. Bei der Übernahme von EU-Recht muss gewährleistet sein, dass diese Standards erhalten bleiben oder verbessert werden können. Diese Ausnahmen und der Swiss-Finish bleiben hier bestehen. Insbesondere die Herkunftsdeklaration oder Hygienekontrollen in der Tierhaltung dürfen nicht durch europäische Mindestanforderungen ersetzt werden. Regulatorische Eigenständigkeit in diesem Bereich ist im öffentlichen Interesse und ein Teil der hohen Qualität der Schweizer Agrarprodukte. Ausserdem ist in der Umsetzung der Vorgaben entscheidend, dass die Schweiz den nationalen Spielraum auch ausnutzt und sich nicht restriktiver verhält als die ein EU-Mitgliedstaatenstaaten. Spezifischen schweizerischen Sachverhalten, wie beispielsweise die Rohmilchkäseherstellung mit zum Teil auch spezifischen Hygiene- oder Deklarationsvorgaben, müssen weiterhin im Schweizer Recht umgesetzt werden können. Von den Behörden wird kein vorauseilender Gehorsam zur Übernahme von EU-Recht erwartet, sondern die Suche nach praxisgerechten Lösungen zusammen mit den Betroffenen und eine entsprechende Umsetzung, die den bestehenden Handlungsspielraum nutzt.

Bereich Pflanzenzüchtung
Die bestehenden Regelungen über gentechnisch veränderte Organismen („alte“ GVO) bleiben bestehen. In der EU verkehrsfähige Lebensmittel, die zufällig oder technisch nicht vermeidbare Spuren von GVO enthalten, sind unter dem gleichen Schwellenwert von 0.9% auch in der Schweiz verkehrsfähig. Diese Handhabung ist richtig. Nicht erwähnt sind die neuen Technologien rund um die Pflanzenzüchtung. Aufgrund klimatischer Veränderungen, neuer Schadorganismen und dem fortschreitenden Wegfall bestehender Schutzmöglichkeiten mit Pflanzenschutzmitteln (PSM) wird die Pflanzenzüchtung ein immer wichtigerer Baustein, was den Schutz unserer Kulturpflanzen betrifft. Mit Ausnahme von Brotgetreide und Futterpflanzen ist die Schweiz nahezu vollständig abhängig von ausländischem Pflanz- und Saatgut. Es ist darum wichtig, dass hier eine gesetzliche Flexibilität der Schweiz gegenüber der EU bestehen bleibt.

Bereich Pflanzengesundheit
Die Anpassungen führen dazu, dass die Schweiz künftig eine viel grössere Zahl von Quarantäneorganismen (die Rede ist von rund 300 gegenüber heute 30) überwachen muss. Das führt zu viel höheren Kosten und der Bindung von Personal, welches bei den kantonalen Pflanzenschutzdiensten heute bereits knapp ist und eigentlich für die Beratung der Betriebe eingesetzt werden sollte. Auch die Kontrollen auf den Betrieben sollen verstärkt werden, was ebenfalls mit höheren Kosten verbunden ist. Weiter ist die Schweiz nicht mehr autonom, was die Einteilung der Schadorganismen und auch deren Regulierung (z. B. Tilgung oder Eindämmung) betrifft. Die EU hatte sich in der Vergangenheit nicht besonders hervorgetan in dieser Sache, beispielsweise bei der Regulierung des Maiswurzelbohrers, welche faktisch aus dem Ruder gelaufen ist. Hinzu kommt, dass für die Bekämpfung dieser Schadorganismen in der EU gewisse Wirkstoffe zur Verfügung stehen, welche in der Schweiz nicht zugelassen sind – z. B. gegen Erdmandelgras. Generell nützt eine Überwachung wenig, wenn im Anschluss keine Bekämpfungspflicht ausgesprochen und durchgesetzt werden kann. Die geplanten Anpassungen im Bereich der invasiven Schadorganismen beurteilen wir daher eher als kritisch bis ablehnend, weil sie eher zu einer Verschlechterung der heutigen Situation und höheren Kosten führen.

Bereich Zulassung Pflanzenschutzmittel

Die vollständige Einbindung der Schweiz in das EU-Zulassungsverfahren begrüssen wir im Grundsatz. Davon sind aber nur die PSM-Wirkstoffe betroffen, denn die Produkte werde nach wie vor auf Länderebene zugelassen. Dadurch ergeben sich eine Reihe von Problemen, welche auf einige Schweizer Besonderheiten zurückzuführen sind, welche aber nicht angetastet werden sollen:

- ***Parteistellung der Umweltorganisationen***
  Die Schweiz hat als einziges Land in Europa Umweltorganisationen umfassend Parteistellung gewährt. Dies führte faktisch zu einem Stillstand auf Stufe der Produktezulassung und der Neubeurteilung. Die neue Regelung führt für die Schweizer Landwirtschaft zu keiner Verbesserung, nur zu noch höheren Kosten, weil die Gebühren zusätzliche massiv nach oben angepasst werden sollen. Der dringend benötigte bessere Schutz der Kulturen folgt nicht. Die Parteistellung ist neu zu regeln, beispielsweise mit klaren Fristen oder Kostenfolgen, wenn sie zu unnötigen Verzögerungen bei der Zulassung führt.

- ***Gewässermonitoring mit „swiss finish“***
  Das Schweizer Gewässermonitoring ist mit jenem der EU nicht vergleichbar. Während beispielsweise in Deutschland gemäss der Verordnung zum Schutz von Oberflächengewässern (OGewV) bei chronischen (permanenten) Grenzwerten die Jahresmittelkonzentration für das Monitoring verwendet wird, kommt in der Schweiz eine 2-Wochenmischprobe zur Anwendung. Dies führt dazu, dass die Schweizer Resultate nicht mit jenen der EU vergleichbar sind. Das ist aber zentral. Da sich die Schweiz künftig auf die Zulassung in der EU beruft, muss sie auch künftig für die Überwachung und Einhaltung der Bedingungen die gleichen Massstäbe verwenden. Solange die Schweiz nicht bereit ist, für den Bereich Pflanzenschutz die gleichen Bedingungen wie sie in der EU gelten, anzuwenden, solange bringen die vermeintlichen Verbesserungen der Schweizer Landwirtschaft nichts.

- ***Gewässerschutzgesetzgebung (Stufen Gesetz und Verordnung)***
  Mit dem Entscheid des Parlaments, für nicht relevanten PSM-Abbauprodukte eine politisch begründete Verschärfung, um den Faktor 100 einzuführen, hat sich die Schweiz massiv strengere Regeln im Bereich der PSM-Zulassung eingehandelt. Solange diese viel strengeren Schweizer Regulierungen bestand haben, nützen die versprochenen Erleichterungen wenig bis nichts, was den äusserst dringend benötigten besseren Schutz der Kulturen betrifft. Die Schweizer Besonderheiten beim Gewässerschutz und der PSM-Zulassung hebeln die vermeintlichen Erleichterungen wieder aus und müssen daher angepasst werden.

Die beschriebenen Schweizer Sonderwege verhindern, dass die Schweizer Landwirtschaft von den geplanten Anpassungen profitiert. Mit den geplanten massiven Gebührenerhöhungen gehen wir sogar eher von einer Verschlechterung der heutigen Situation aus. Das Paket kann im Bereich Pflanzenschutz nur unterstützt werden, wenn gleichzeitig auf nationaler Ebene Anpassungen erfolgen (PSMV, GschG, GSchV). Weiter ist festzustellen, dass die Schweiz im Falle einer Genehmigung des Abkommens bezüglich Anerkennung der Zulassungen der Zone Mitte angehören würde. Die agronomischen Gegebenheiten und Bedürfnisse können jedoch beispielsweise zwischen dem Tessin und dem Kanton Schaffhausen stark variieren. Daher ist zu prüfen, wie die nötige Flexibilität geschaffen werden kann.

Bereich Lebensmittelrecht

Mit den Verträgen wird ein gemeinsamer Lebensmittelsicherheitsraum mit der EU geschaffen. Mit dem Eintritt der Schweiz in den Lebensmittelsicherheitsraum der EU ist auch der Zugang und die Mitarbeit in der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde und den Schnellwarnsystemen der EU verbunden. Das Lebensmittelgesetz wird deshalb total revidiert. Problematisch ist, dass die Bestimmungen nicht mehr ausformuliert sind, sondern auf die einschlägigen Verordnungen der EU verwiesen wird. Die

Regelungen über Gebrauchsgegenstände (z.B. Spielzeug, Kosmetika und andere, die nicht mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, bleiben unverändert bestehen. Weil nun die Bestimmungen über die Lebensmittelsicherheit, den Täuschungsschutz und die Bestimmungen über Gebrauchsgegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen (z.B. Verpackungen) dem direkt anwendbaren Recht der EU entnommen werden, sind auch die Änderungen sofort in der Schweiz gültig. Es erfolgt kein periodischer autonomer Nachvollzug im schweizerischen Verordnungsrecht mehr.

- **Änderungen im Verordnungsrecht**
  In der Verordnung über die Primärproduktion werden die bisher vom EU-Recht übernommenen Bestimmungen gestrichen. In der Verordnung über die Hygiene in der Milchproduktion bleibt die konkrete Ausgestaltung des Milchprüfungssystems im Schweizer Recht bestehen. Allerdings muss die Finanzierung wieder geregelt werden. In den Verordnungen über das Schlachten und die Fleischkontrolle und der Hygiene beim Schlachten bleiben nur die „schweizerischen Eigenheiten" bestehen, namentlich zu Begriffsdefinitionen, Betriebsgrössen, der Ausweidezeit bei Hof- und Weidetötung und Fleischuntersuchung. In die Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan müssen auch neue Elemente wie die Kontrolle des Onlinehandels mit Lebensmitteln und die Bekämpfung der Lebensmittelkriminalität integriert werden.
- **Aufhebung von Verordnungsrecht im Lebensmittelbereich**
  Die Verordnung über die Hygiene in der Primärproduktion wird aufgehoben. Verordnung des EDI über Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher oder tierischer Herkunft die Verordnung des EDI über Höchstgehalte von Kontaminanten und die Verordnung des EDI über Höchstgehalte von pharmakologisch wirksamen Stoffen und von Futtermittelzusatzstoffen in Lebensmitteln tierischer Herkunft können aufgehoben werden, weil sie bisher autonom nachvollzogen wurden.
- **Beibehalten von schweizerischen Besonderheiten**
  Das Produktionsland muss in der Schweiz weiterhin angegeben werden z.B. bei Fleisch. Auch die Kennzeichnungen tierquälerischer Haltungsformen wird beibehalten. Die Regelungen über gentechnisch veränderte Organismen GVO bleiben bestehen.
- **Trinkwasser**
  Trinkwasser ist nicht Teil der Regelungen im gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum. Die Schweiz hat die Bestimmungen über Trinkwasser schon bisher autonom nachvollzogen. Daher gibt es hier keine Änderungen, auch nicht bei den Sonderregelungen.

Obwohl mit der Schaffung des gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraumes das Lebensmittelgesetz total revidiert wird, kommt es materiell zu relativ wenig Änderungen. Für die Behörden ist der Zugang zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zu den Schnellwarnsystemen der EU von Vorteil. Für die Lebensmittelproduzenten und die Landwirtschaft ändert kaum etwas, für Schweizer Unternehmen aus dem Agrar- und Lebensmittelsektor stellt die neu erforderliche Orientierung an der europäischen Rechtsgrundlage aber eine Herausforderung dar. Hier ist unbedingt darauf zu achten, dass für KMU's keine unverhältnismässigen administrativen Mehraufwände entstehen.

Das Beibehalten diverser Schweizer Sonderregelungen hat bei der Deklaration des Herkunftslandes und tierquälerischer Haltungsformen Vorteile bei anderen Besonderheiten können sie zum Wettbewerbsnachteil werden. Allerdings wird die Deklarationspflicht mit der Vorlage de facto auf dem status quo eingefroren, da für eine Weiterentwicklung der Deklarationen wären Neuverhandlungen nötig. Für die neuen Aufgaben, wie die Kontrolle des Onlinehandels mit Lebensmitteln und die Bekämpfung der Lebensmittelkriminalität, fällt primär bei den Vollzugsbehörden zusätzlicher Aufwand an.

Für den BEBV bestehen noch zusätzliche Unsicherheiten:

- Insgesamt übernimmt die Schweiz 61 EU-Gesetzgebungsakte mit dem neuen Gesetz über die Lebensmittelsicherheit. Damit werden die administrativen Aufwendungen auf allen Stufen einmal mehr massiv zunehmen. Zudem fehlen klare Hinweise zu den Kontrollen gemäss Art 3 a fehlen. Künftig sollen sämtliche Kontrolleure nicht mehr der CH-Gerichtsbarkeit sondern EU-Recht unterstehen. Dies analog den Regelungen zur Steuerbefreiung und MWST-Befreiung. Das wird für die künftigen Kontrollen und deren Koordination durch die Kontrollorganisationen eine zusätzliche Herausforderung.
- Durch die fast vollständige Integrale Rechtsübernahme entfallen die Möglichkeiten für den Brancheneinbezug.
- Zudem besteht die Gefahr, dass Ausgleichsmassnahmen (Sanktionen) auch im Landwirtschaftsabkommen getroffen werden können. Das neue Lebensmittelabkommen kann zudem als Guillotine betrachtet werden: Bei einer Kündigung würde auch das Landw. Abkommen und demnach das ganze Paket der Bilaterale 1 aufgehoben.
- In der neuen EU-Gesetzgebung ist zudem nicht bekannt, welche Auswirkungen eine «Bagatellschwelle» für die Landwirtschaft haben wird.

Bereich Tierschutz / Tierschutzgesetz

Die Schweiz hat generell ein höheres Tierschutzniveau als die EU. Dieses soll hier erhalten werden können, was für die Schweizer Landwirtschaft ein wichtiger Grundsatz ist. Weil wesentliche Teile des Tierschutzrechtes in der EU nationales Recht sind, gibt es erhebliche Unterschiede innerhalb der EU. Die geplanten Änderungen betreffen die internationalen Transporte (gelten ab Grenze schon heute) und das Schlachten (im Zusammenhang mi dem neu vorgesehenen gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum). Für die Tiertransporte und die Schlachtung gibt es Gemeinschaftsrecht. Die Schweiz hat im Bereich Tierschutz keine materiellen Zugeständnisse gemacht. Für die nationalen Tiertransporte gilt weiterhin das heutige TschG. Für die grenzüberschreitenden Transporte muss das EU-Recht eingehalten werden. Das ist schon heute so. Im TschG wird für die internationalen Tiertransporte neu auf das geltende EU-Recht verwiesen. Die Schweiz konnte das Verbot von Transittransporten von Schlachttieren auf der Strasse aufrechterhalten. Die Regelung ist im TschG enthalten, obwohl sie aus Sicht der Schweizer Tierhalter einen grossen Beitrag zur Erhaltung der Seuchenfreiheit leistet.

Beim Wording ändert die Schweiz das TschG vom Begriff «schlachten» auf den Begriff «töten». Töten ist weiter gefasst als schlachten, darum ist das Töten quasi zu begründen (z.B. zur Lebensmittelherstellung - entspricht der Schlachtung oder aus einem anderen Grund z.B. Euthanasie). Je nach gesellschaftlicher Entwicklung könnten neue Probleme entstehen. Die einschlägige Verordnung ist im Wesentlichen technischer Art und überlässt die Regelung des betäubungslosen (rituellen) Schlachten den Einzelstaaten. Damit kann die Schweiz das Schächtverbot aufrechterhalten (2019 hat der europäische Gerichtshof in einem Leiturteil Belgien dazu verpflichtet die rituelle Schlachtung für die jüdische Gemeinschaft zu bewilligen).

.

Die neuen Elemente der Aus- und Weiterbildung sowie Qualifikation des Vollzugspersonals enthalten die Anforderungen des EU-Rechtes. Das hat im Veterinärbereich (TschG und TSG) keine oder nur marginale Auswirkungen, weil da schon seit Anfang 2000er-Jahre die Äquivalenz zu den Vorschriften der EU gilt. Die durch das Abkommen angestrebte Absicherung dieser Mechanismen und die davon ausgehende Stabilität für die Branche sind positiv zu bewerten.

Bereich Tierseuchenrecht

Wegen des gemeinsamen Veterinärraumes gemäss Bilaterale I (Äquivalenz) wurden viele Bestimmungen bisher von der Schweiz autonom nachvollzogen. Im Tierseuchenrecht betrifft das die Vorgaben zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, zum Tierverkehr, zu den Massnahmen im Verdachts- und Seuchenfall. Diese Bestimmungen sollen aufgehoben und durch das direkt anwendbare Recht der EU ersetzt werden. Das hat zur Folge, dass die Kategorisierung der Seuchen von der EU übernommen wird. Statt z.B. «hochansteckende» und «auszurottende» usw. Seuchen gibt es neu die Kategorien A - E. Die Bestimmungen zu den

Bekämpfungsmassnahmen werden ebenfalls übernommen. Es soll sichergestellt werden wie heute im Schweizer Recht, dass im Fall von Tierseuchen nicht ganze Herden gekeult werden wenn sie gegen die jeweilige Tierseuche vollständig geimpft sind, am Beispiel der Art. 111 der TSV in Bezug auf die Lumpy Skin Disease.
Weiterhin erforderlich sind schweizerische Bestimmungen zur Sömmerung, zu Wanderherden, zu Viehmärkten, zum Viehhandel und zu tierischen Stoffen sowie Zuchtmaterial.
Die Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten entspricht schon jetzt vollständig dem EU-Recht und soll daher beim Inkrafttreten der Verträge aufgehoben werden. Auch die Regelungen über die Ein- und Durchfuhr von Tieren und Tierprodukten sollen aus dem gleichen Grund aufgehoben werden.
Aufgrund der bisher geltenden Äquivalenz sind im Tierseuchenbereich keine wesentlichen Änderungen zu erwarten, was für den Sektor positiv ist.

Eine Übernahme der EU-Gesetzgebung bezüglich Seuchenlage könnte am Beispiel der Tuberkulose für die Rohmilchverarbeitung der Schweiz, insbesondere im Berggebiet, fatale Folgen haben.

Kontrollen
Die Schweizer Behörden müssen analoge Möglichkeiten der Prüfung der Umsetzung von rechtlichen Vorgaben in den EU-Ländern wie die EU erhalten (Datenoffenlegung, Abklärungen im Verdachtsfall, Begleitung bei Inspektionen in EU-Ländern usw.)

Bereich Agrarpolitik / Landwirtschaftsgesetz
Im Landwirtschaftsgesetz werden in den Art. 141, Abs. 3 (Zuchtförderung in der Tierzucht) und Art 148, Abs. 3 (Pflanzenschutz und Produktionsmittel) Dispositionen zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des geplanten gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraumes eingefügt.
Dabei darf die Regelung zur Finanzierung und der Milchprüfung nicht gestrichen werden.
In den übrigen Bereichen des LwG sind keine Änderungen vorgesehen.

Gesetzesanpassungen

3.1.5.1. Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1)	Art. 141, Abs 3	1Zur Sicherstellung der Hygiene der Milch können Beiträge ausgerichtet werden zur teilweisen Deckung der Laborkosten der von den nationalen milchwirtschaftlichen Organisationen beauftragten Prüflaboratorien. 2 Die Beiträge werden in Form von Pauschalbeiträgen an die nationalen milchwirtschaftlichen Organisationen ausgerichtet. 3Der Bundesrat legt die Anforderungen und das Verfahren für die Ausrichtung der Beiträge fest. ~~3~~ 4 Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen, die zur Umsetzung der in Anhang I des Protokolls vom […] zur Errichtung eines gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraums zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der	Zuchtförderung (Tierzucht) Es sind Umsetzungsbestimmungen wegen des geplanten gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraumes vorgesehen. Die Regelung der Finanzierung der Milchprüfung darf nicht gestrichen werden.

		Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen aufgeführten EU Rechtsakte erforderlich sind.	

4. Gesamtbeurteilung: Wie beurteilen Sie das Paket Schweiz-EU (Verhandlungsergebnis und dazugehörige inländischen Umsetzung)?

1. Grundsätzliche Erwägungen

Die Land- und Ernährungswirtschaft der Schweiz ist gemäss Verfassung ein zentraler Pfeiler der Versorgungssicherheit, der dezentralen Wirtschaft im ländlichen Raum und der Landschaftspflege. Sie operiert unter weltweit führenden Standards bei Tierwohl, Umweltschutz und Qualitätssicherung. Diese Stärken müssen auch bei einer allfällig vertieften Zusammenarbeit mit der EU **bewahrt und weiterentwickelt** werden, und dürfen nicht durch gesetzliche Anpassungen unter Druck geraten.
Ein künftiger Vertrag zwischen der EU und der Schweiz muss aus Sicht der Landwirtschaft folgende Grundsätze zwingend und gesichert akzeptieren und schützen.

- Die Schweiz ist kein beliebiger Binnenmarktakteur, sondern eine **hoch spezialisierte und kleinstrukturierte Agrarnation** mit gesellschaftlichem Rückhalt. Dem ist Rechnung zu tragen.
- Die **Ernährungssouveränität** – verstanden als demokratisch legitimierte Steuerung der Produktions- und Importbedingungen – darf nicht untergraben werden.
- Förderinstrumente wie Direktzahlungen, Marktstützung oder Investitionshilfen sind nicht als staatliche Wettbewerbsverzerrung, sondern als Instrumente zur Absicherung von öffentlichen und verfassungsmässig eingeforderten Gütern zu verstehen.

Der aktuell vorliegende Vertragsentwurf zwischen der EU und der Schweiz vermag diese drei hauptsächlichen Forderungen nicht zu erfüllen. Zu grosse Unsicherheiten und Eventualitäten bleiben bestehen, die die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft gefährden. Ebenso werden die sehr hohen Regulierungsfolgekosten nicht beziffert.

Aus diesen übergeordneten Gründen kann der bestehende Entwurf aus Sicht der Landwirtschaft so nicht angenommen werden und muss zur Überarbeitung zurückgewiesen werden.

Im Gegensatz zum früheren «Rahmenabkommen» hat der vorliegende «Paketansatz» den Vorteil, dass die institutionellen Elemente nicht horizontal, sondern sektoriell in den einzelnen Abkommen geregelt würden. Bei genauer Analyse der Vorlage zeigt sich jedoch, dass aufgrund der hohen Komplexität wie auch aufgrund der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der EU-Politik, zahlreiche Fragen offenbleiben. Sehr problematisch ist das Integrationsverfahren im Lebensmittelbreich. Risiken bestehen zudem bei den Ausgleichsmassnahmen im Falle einer Nichtübernahme von Rechtsakten oder bei deren verfahrensbedingtem Aufschub. Dabei bleibt die Agrar- und Agrarhandelspolitik im engeren Sinne (Zahlungen und Zölle) zwar weitgehend souverän, im weiteren Sinne ist die für die Landwirtschaft relevante Politik jedoch insbesondere über das Lebensmittelsicherheitsabkommen tangiert. Aus rechtlicher Sicht ist die Schweiz durch den Abschluss des vorliegenden Pakets nicht vor neuen Druckversuchen der EU zur Angleichung weiterer Rechtsgebiete an das EU-Recht geschützt.

Zentral ist insbesondere die legale Einbettung des Paketes in die nationale Rechtssetzung. Denn hier stellen wir fest, dass die erhofften Chancen – beispielsweise bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln auf Stufe der Produkte – sich aufgrund nationaler Regulierungen und Vollzugspraxen in der Realität keinen zufriedenstellenden Nutzen entfalten würden. Ebenfalls bestehen Risiken bei den ausgehandelten Ausnahmemöglichkeiten, beispielsweise in dem die Deklarationsmöglichkeiten, die die Konsumierenden auf tiefere EU-Standards hinweisen könnten, defacto auf den Status Quo limitiert werden. Ebenfalls zu wenig eindeutig bleibt die Einordnung der neuen Züchtungsverfahren im Verhältnis zur GVO-Regulierung.

Damit die Balance zwischen Chancen und Risiken für die Schweizer Landwirtschaft gefunden werden kann, braucht es im Paket zwingend Nachbesserungen und Präzisierungen. Es liegt am Bundesrat zu beurteilen, ob dies im nationalen Recht erreicht werden kann oder ob dafür Nachverhandlungen mit der EU nötig sind. Die Präzisierungen und Ergänzungen im nationalen Recht sind durch den Bundesrat in der Botschaft vorzunehmen und daraufhin im parlamentarischen Prozess zu validieren. Geplante Anpassungen auf Stufe Verordnung sind in der Botschaft unmissverständlich zu beschreiben, damit deren Umsetzung später keine Deutungsdebatten verursachen.

Das Paket Schweiz-EU hat nach unserer Auffassung **verfassungsrechtliche Qualität**, da grundlegende politische Rechte und Kompetenzen tangiert werden. Direkt betroffen sind namentlich die Kompetenzen der Parlamente und Regierungen von Bund und Kantonen sowie das Vernehmlassungs- und das Stimmrecht. Darüber hinaus würden mit dem Paket für die Zukunft verfassungsrechtliche Unsicherheiten entstehen, weil die Entwicklung der EU und die Rechtsprechung des EuGH nicht voraussehbar ist. Diese Beschränkungen und Risiken wie auch die Tragweite des Entscheids an sich sprechen aus verfassungsrechtlicher wie auch aus demokratischer Sicht für ein **Referendum mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen**.

Ein derart weitreichendes Vertragswerk mit potenziellen Auswirkungen auf zentrale Politikbereiche – darunter Landwirtschaft, Berufsbildung, Gesundheit, Energie und Lohnschutz – verdient die breitestmögliche demokratische Legitimation. Das Erfordernis eines doppelten Mehrs stellt sicher, dass nicht nur städtische Zentren, sondern auch **ländliche und strukturschwache Regionen** mit ihren spezifischen Interessen angemessen berücksichtigt werden. Insbesondere der föderalistische Aufbau der Schweiz sowie die Bedeutung des ländlichen Raums für unsere Ernährung, Biodiversität und Versorgungssicherheit sprechen klar dafür, ein **Ständemehr vorauszusetzen**. Dies stärkt die breite Akzeptanz des Abstimmungsergebnisses. **Aus diesen Gründen unterstützt der Berner Bauern Verband die Absicht, das Paket Schweiz–EU dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.**

2. Detaillierte inhaltliche Rückmeldung und Würdigung einzelner positiver Aspekte

Im Vernehmlassungsbericht fehlt eine kritische Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass die Schweiz einen Teil ihrer **Souveränität** im Geltungsbereich der einzelnen Abkommen verliert. Zwar behält man die Freiheit, die Übernahme einzelner EU-Rechtsakte abzulehnen, riskiert dabei jedoch Ausgleichsmassnahmen seitens der EU, deren Ausmass schwer abschätzbar ist. Die Schweiz kann dem lediglich eine Verhältnismässigkeitsprüfung durch das Schiedsgericht entgegensetzen. Daher muss damit gerechnet werden, dass der mit der Ablehnung verbundene Vorteil mit den Ausgleichsmassnahmen mindestens neutralisiert würde. Bei Abkommen mit Integrationsverfahren entfällt dabei sogar die Möglichkeit für ein ordentliches **Vernehmlassungsverfahren**. Die **Aufteilung des aktuellen Landwirtschaftsabkommens** in einen Agrarteil (Äquivalenzmethode) und ein Lebensmittelsicherheitsteil (Integrationsmethode) ist insofern positiv, als dass kein Risiko für Eingriffe der EU in die

Direktzahlungen und anderen finanziellen Leistungen im Bereich des Agrarteils besteht. Sie sind von der dynamischen Rechtsentwicklung ausgenommen. Die EU kann theoretisch aber über die Evolutivklausel des Landwirtschaftsabkommens Druck auf die Schweiz ausüben, um beispielsweise eine Liberalisierung zu erreichen. Das gilt es zu verhindern.

Der Verzicht auf eine horizontale Verknüpfung bedeutet, dass die Schweiz *ein* Abkommen allein kündigen könnte. Gegen eine **Kündigung** könnte die EU zwar keine Ausgleichsmassnahmen treffen. Denkbar wäre aber, dass sie ihrerseits ein oder mehrere Abkommen kündigt. Gegenüber dem früheren Rahmenabkommen ist diese Flexibilität aber ein klarer Fortschritt.

Was die Zuständigkeiten der **Schweizer Gerichte** betrifft, so ist deren Autonomie limitiert, weil sie sich mit der Anwendung von in das Lebensmittelsicherheitsabkommen integrierte EU-Recht befassen müssen, dessen Auslegung von der **Praxis des EuGH** bestimmt wird. Die neuen oder geänderten EU-Rechtsakte sind für die EU bereits beschlossen, wenn sie in den **Gemischten Ausschuss** gelangen. Ein neuer EU-Rechtsakt setzt nur den Beschluss des Gemischten Ausschusses voraus, um auch für die Schweiz in Kraft zu treten. Daher müsste die Schweizer Vertretung im Gemischten Ausschuss stets auf allfällige Referendumsmöglichkeiten hinweisen.

Dem **DecisionShaping** dürfte eine grosse Bedeutung zukommen, wenn es darum geht, auf den Inhalt des künftigen EU-Rechts Einfluss zu nehmen. Zentral ist, wer die Schweiz bei diesen Arbeiten vertritt. Neben den Sachverständigen der Bundesverwaltung müssen hier zwingend auch die jeweils betroffenen Branchen einbezogen werden. Die Mitwirkung der Wirtschaft am DecisionShaping ist insbesondere auch deshalb elementar, weil es im Unterschied zur Ausarbeitung der nationalen Gesetzgebung keine Mitwirkungsmöglichkeiten im herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren geben wird. Weiter muss es auch möglich sein, dass sich die Verbände mit Partnerorganisationen in der EU absprechen können und die Erkenntnisse dieser Gespräche in den Prozess einfliessen.

Bei Abkommen mit Integrationsverfahren (somit auch im Lebensmittelsicherheitsbereich) gibt es keine Möglichkeit mehr für ein **Vernehmlassungsverfahren**. Ist ein EU-Rechtsakt auf Gesetzesstufe umzusetzen, so kann nur eine Vernehmlassung zu Annahme oder Ablehnung des EU-Rechtsaktes und ein Referendum durchgeführt werden. Es muss geprüft werden, ob der EU-Rechtserlass in der Schweiz der Gesetzesstufe entspricht. In beiden Fällen besteht das Risiko, dass die Verwaltung die Gesetzesstufe nach Möglichkeit zu vermeiden versucht, um ein Referendum auszuschliessen, was den Einfluss der Wirtschafts- und Branchevertreter noch einmal reduziert. Im Übrigen ist fraglich, ob die im Lebensmittelsicherheitsabkommen definierte Frist von drei Jahren für die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen bis hin zur Abstimmung über eine Volksinitiative ausreicht.

- **Beurteilung der einzelnen Abkommen**

Landwirtschaftsabkommen

Die Aufteilung des bisherigen Landwirtschaftsabkommen in einen Agrar- und Lebensmittelsicherheitsteil ist ein wichtiger Grundsatz. Entgegen dem Vernehmlassungsbericht verliert der Bund durch den Nachvollzug im Lebensmittelrecht aber auch an Souveränität in der Landwirtschaft. Denn viele Regeln der Lebensmittelsicherheit, die mit dem Abkommen dynamisiert werden sollen, haben eine grosse agrarpolitische Relevanz. Es muss verhindert werden, dass die Abkommen den administrativen Aufwand in der Landwirtschaft zusätzlich erhöhen, beispielsweise indem die Kontrolltätigkeiten bis auf Betriebsebene ausgebaut werden. Zudem sind im Geltungsbereich des bisherigen Landwirtschaftsabkommens neu auch Ausgleichsmassnahmen möglich, obwohl keine Pflicht zur Übernahme neuen Rechts besteht. Ein Fehlverhalten im

Agrarteil könnte damit legale Ausgleichsmassnahmen auslösen, wobei unklar ist, welches Fehlverhalten gemeint sein kann. Im Unterschied zum Lebensmittelsicherheitsabkommen ist für die Auslegung des Landwirtschaftsabkommens allein das Schiedsgericht zuständig. Der Ernennung von Richterinnen und Richtern ans Schiedsgericht kommt eine sehr hohe Bedeutung zu. Der Bundesrat ist aufgefordert, diese Stellen mit Personen zu besetzen, welche die Interessen der Schweiz wahren. .

Lebensmittelsicherheitsabkommen

Die Anhängen 4 (Pflanzengesundheit), 5 (Futtermittel), 6 (Saatgut) und 11 (Veterinäranhang) des heutigen Landwirtschaftsabkommen sollen künftig im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit geregelt werden. Bislang kam in der Rechtsübernahme dieser Anhänge die sogenannte Äquivalenzmethode zur Anwendung. Das heisst, dass die Schweiz zum in diesen Anhängen aufgeführten EU-Recht eigenständig äquivalentes Schweizer Recht erlässt, mit welchem derselbe Zweck und die gleiche Wirkung erreicht wird. Neu würden die für den gemeinsamen Lebensmittelsicherheitsraum einschlägigen EU-Rechtsakte mit der Überführung in den Anhang I des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit direkt anwendbar, sofern sie ausreichend konkret sind. Falls einzelne Bestimmungen für die Anwendung konkretisiert werden müssen, so wäre nach wie vor der Erlass von Detailregelungen im nationalen Recht nötig. Die Integration von EU-Rechtsakten in den Anhang I erfordert wie bisher einen Beschluss des Gemischten Ausschusses, der eine Zustimmung der Schweiz und EU bedarf. Das führt dazu, dass die Schweiz die Normen der EU dynamisch übernehmen muss und keinen eigenen Weg mehr gehen kann, ohne Ausgleichsmassnahmen zu riskieren. Da der Beschluss für die Übernahme nur unter dem Risiko möglicher Ausgleichsmassnahmen ausbleiben kann, wird die Autonomie der Schweiz in der Rechtsetzung entgegen der Ansicht des Bundesrates massgeblich beschränkt.

Die Regelung, dass **Ausgleichsmassnahmen** im Rahmen des Lebensmittelsicherheitsabkommens auch zulasten eines anderen Binnenmarktabkommen gehen können, gilt auch im umgekehrten Sinn, d.h. gilt auch, wenn aufgrund anderer Abkommen Ausgleichsmassnahmen getroffen werden. Diesfalls können auch Massnahmen zulasten des Lebensmittelsicherheitsabkommens getroffen werden. Das bedeutet für das Lebensmittelsicherheitsprotokoll demnach ein Belastungspotential mit ungewissen bzw. nicht voraussehbaren Konsequenzen.

Die Kontrollkompetenzen, die der EU im Landwirtschaftsabkommen von 1999 eingeräumt wurden, werden durch die Erweiterung des Geltungsbereichs ebenfalls ausgedehnt. Die Kontrollen müssen aber in Kooperation mit inländischen Behörden erfolgen. Der Bundesrat müsste vollständigerweise auch festhalten, dass die Auslegung der EU-Rechtsakte und der Umgang damit erheblich anspruchsvoller sein wird als die Auslegung des bisher im Äquivalenzverfahren angepassten Schweizer Rechts. Die Rechtstechnik der EU unterscheidet sich von der schweizerischen Rechtsetzung formal in erheblicher Weise. Sie ist viel komplizierter und enorm ausdifferenziert. So würde auch die Aufsuche der einschlägigen Rechtsnormen aufwändiger werden, weil diese nicht in der Systematischen Rechtssammlung des Bundesrechts (SR) wie das selbst gesetzte Schweizer Recht publiziert werden. Es scheint, dass man auf die Publikation in der EUR-Lex verwiesen wird. Immerhin erwähnt der Bundesrat, dass sich die Aufgaben der Bundesverwaltung mit der Annahme des Lebensmittelsicherheitsabkommens verändern werden, und dass auch ein zusätzlicher Schulungsbedarf des Personals entstehen wird.

Die direkten Auswirkungen dieser neuen Rechtsordnung auf die Schweizer Produktion, sowie die in der Landwirtschaft angesiedelten Verarbeitung und Direktvermarktung, sind zum aktuellen Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Es braucht national zwingend eine pragmatische Auslegung, um administrative Mehraufwände durch zusätzliche Dokumentationen und Auflagen zu verhindern.

Technische Handelshemmnisse (MRA)

Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse MRA fällt unter die Äquivalenzmethode. Dies bedeutet rechtsetzungstechnisch, dass die Schweiz die EU-

Rechtsakte in eigenes Recht «übersetzen» muss. Für die Rechtsanwendung in der Schweiz ist dies ein Vorteil, weil die Schweizer «Übersetzung» einen gewissen inhaltlichen und begrifflichen Spielraum eröffnet.

Programme (EUPA)

Die Europäische Union verfügt mit Programmen wie „Horizon Europe“ über die weltweit grössten Förderinstrumente im Bereich Forschung, Innovation und Bildung. Der uneingeschränkte Zugang zu diesen Programmen ist für die Schweizer Agrarforschung von hoher Bedeutung. Durch das Abkommen zur Teilnahme an den EU-Programmen (EUPA) erhält die Schweiz die Möglichkeit, gezielt und selektiv an den von ihr ausgewählten Programmen teilzunehmen, dies mit voller Assoziierung und somit gleichberechtigt mit EU-Mitgliedstaaten. Ein Abkommen regelt die Zuständigkeiten und stärkt Verlässlichkeit und Rechtssicherheit für die Schweizer Institutionen.

Die finanziellen Beiträge zur Programmteilnahme fallen höher aus als bei der nationalen Übergangslösung seit 2021. Dafür ist das Förderangebot aber bedeutend breiter und leistungsfähiger. Ersatzlösungen können die internationale Vernetzung und den Zugang zu Spitzenprojekten in dieser Breite und Tiefe nicht ersetzen.

Die Schweizer Agrarforschungsinstitutionen sind derzeit an weit über 100 EU-Forschungsprojekten beteiligt, welche jeweils gegen eine halbe Million Franken an Drittmitteln generiert. Diese Projekte stärken nicht nur die fachliche Exzellenz, sondern ermöglichen insbesondere in den Bereichen Bodenschutz, Klimaanpassung, Pflanzenzüchtung, Digitalisierung und Präzisionslandwirtschaft effiziente Informationsbeschaffung. Zentral ist aber der Grundsatz, dass die Tätigkeiten der Schweizer Forschungsinstitutionen auf die Herausforderungen und Bedürfnissen der Schweizer Landwirtschaft ausgerichtet sind. Internationale Publikationen dürfen nicht ausschlaggebend für das Portfolio sein, sondern sollten sekundär sein.

Eine Chance der EU-Programmen liegt aber in ihrer wettbewerblichen Ausgestaltung: Forschungsinstitutionen müssen sich im Rahmen offener Ausschreibungen gegen internationale Konkurrenz durchsetzen. Dieser Wettbewerb wirkt qualitätssteigernd, da insbesondere nach Relevanz der Forschungsvorhaben selektiert wird. Die langfristige Teilnahme an kompetitiven Programmen stärkt somit nicht nur die Position der Schweizer Forschung im internationalen Vergleich, sondern auch die wissenschaftliche und methodische Qualität der Arbeit selbst. Abschliessend geben EU-Projekte auch in finanzieller Hinsicht eine positive Perspektive: Zuletzt standen die Forschungsgelder aufgrund der angespannten Bundeskasse stark unter Druck und wurden in diversen Bereichen bereits gekürzt. Die Teilnahme an Horizon-Projekten ermöglicht der Agrarforschung die Erschliessung zusätzlichen Finanzierungsquellen und schafft damit eine gewisse Unabhängigkeit vom Bundeshaushalt.

Die hier angestrebte Lösung bietet eine langfristige Perspektive und Planungssicherheit, was es den Institutionen erlaubt, sich strategisch und organisatorisch entsprechend auszurichten. Dadurch können sie gezielt Kompetenzen aufbauen, die Forschungsschwerpunkte langfristig planen und stabile Partnerschaften mit europäischen Akteuren pflegen. Aus Sicht des BEBV ist der Zugang zu den EU-Programmen daher ein zentrales Element einer zukunftsgerichteten Agrarforschung. Wichtig ist der Grundsatz, dass Projekte praxisorientiert ausgerichtet sind, und die tatsächlichen Bedürfnisse und Anliegen der inländischen landwirtschaftlichen Betriebe im Fokus behalten.

- **Verfassungsrechtlicher Kontext**

Die Rechtslage würde mit dem Abschluss namentlich des Lebensmittelsicherheitsabkommens dynamisiert und ausgedehnt. Nebst den bereits bestehenden Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut und dem Veterinärbereich betreffend den Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen einschliesslich Lebensmittel tierischer Herkunft werden neu auch der Handel mit nichttierischen Lebensmitteln und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erfasst. Im Geltungsbereich des Lebensmittelsicherheitsabkommens könnten Ausgleichmassnahmen auch dann drohen, wenn die Schweiz in einem anderen Binnenmarktabkommen (Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Strom oder Gesundheit) einen EU-Rechtsakt nicht übernehmen würde.

Das Zustimmungsprozedere im **Gemischten Ausschuss** muss aus rechtlicher Sicht sorgfältig austariert werden, um zu verhindern, dass der Entscheid über die Annahme eines EU-Rechtsakts auf einer technischen Ebene gefällt wird. Organisationen und Verbände sind in diesen Prozess zwingend einzubinden. Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit bedarf noch Präzisierungen seitens der Bundesbehörden. Es ist unbedingt darauf zu achten, dass die zuständigen politischen Organe (Bundesrat, Parlament) einbezogen sind und nicht aufgrund unrealistischer Fristen oder prozessualen Abkürzungen aussen vor gelassen werden. Auch allfällige Referendumsrechte müssen unbedingt wahrgenommen werden können.

Im Weiteren sind im Lebensmittelsicherheitsabkommen neben **Ausgleichsmassnahmen** auch Massnahmen vorgesehen, sofern die Schweiz einen Rechtsakt wegen der Pflicht zur Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen (wie die Durchführung einer Referendumsabstimmung) nicht vorläufig anwendet. Die EU notifiziert solche Massnahmen unter Angabe der Gründe dem Gemischten Ausschuss für Lebensmittelsicherheit. Aus den Erläuterungen des Bundesrates ist nicht ersichtlich, ob es sich dabei um etwas anderes als Ausgleichsmassnahmen handelt. Beim Ausgleichsmechanismus ist auch festzuhalten, dass die Möglichkeit zur Ablehnung eines EU-Rechtaktes durch die Ungewissheit der Tragweite zusätzlich beeinträchtigt wird. Es geht nicht nur um die Interessenwahrung der Branche, für die eine Ablehnung vorteilhaft wäre. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass einzelne, wenn nicht alle anderen Branchen im Geltungsbereich eines Binnenmarktabkommens gegen die Ablehnung eines EU-Rechtsaktes im Geltungsbereich eines anderen Binnenmarktabkommens opponieren würden. Das würde möglicherweise den Bundesrat und das Parlament daran hindern, den fraglichen EU-Rechtsakt abzulehnen. Am ehesten wäre eine Ablehnung wohl noch aufgrund eines Referendums möglich.

Eine gewisse Herausforderung dürfte die Ausdehnung der **Kontrollbefugnisse** der EU-Kommission und der von dieser beauftragten Stellen auf wichtige weitere Sachbereiche im Geltungsbereich des Lebensmittelsicherheitsabkommens sein. Im Weiteren dürfte die Rechtsetzung der EU-Organe im Vergleich zur Rechtsetzung der Schweizer Organe, die im Rahmen des Lebensmittelsicherheitsabkommens greifen würde, das Risiko in sich schliessen, dass aufgrund der komplizierteren Regulierung ungewollte Normverletzungen mit Sanktionsrisiken eintreten könnten. Die als Schweizer Recht geltenden EU-Rechtsakte dürften auch schwieriger aufzufinden sein als in der Systematischen Rechtssammlung publiziertes genuin nationales Recht. Im Rahmen des Lebensmittelsicherheitsabkommens ist sodann zu veranschlagen, dass die EU-Kommission und deren Beauftragte in der Schweiz Kontrollen durchführen können. Bei Zuwiderhandlungen kommt die EU-Verordnung 2017/625 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz zur Anwendung.

Abschliessend eine Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen:

- Anpassungen im Bereich Pflanzenschutz auf nationaler Ebene (PSMV, GschG, GSchV)
- Absicherung der Flexibilität im Bereich neue Züchtungsverfahren
- Mitsprache der Branche im Gemischten Ausschuss Lebensmittelsicherheit
- Gemeinsame Erklärungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und Binnenmarkt-Zugang in Umsetzung präzise justieren, um eine regulatorische Erosion zu verhindern.
- Keine Ausweitung des Kontroll- und Administrationsaufwands auf Stufe Landwirtschaftsbetrieb

- Explizite Absicherung des Grenzschutzes für sensible landwirtschaftliche Produkte und der Hoheit in der Agrarpolitik
- Die Beihilfenregelung ist ausserhalb des Geltungsbereichs was Direktzahlungen, Marketingbeiträge, Zulagen Milch und Finanzierung der Milchprüfung betrifft.
- Der Schutz der sensiblen Schweizer Landwirtschaftsprodukte vor Billigimporten aus der EU bleibt mindestens im heutigen Umfang erhalten.
- Schweizer Agrar- und Lebensmittelexporte in die EU wie auch die Produktionsmittelimporte aus der EU werden von unerwünschten Hürden und Kosten entlastet.
- Anpassung der Verkäsungszulagen an die aktuellen Marktverhältnisse