Strategie des Bundesrats bezüglich Europapolitik und Stellung eines allfälligen Agrarfreihandelsabkommens (FHAL)

Autor(en): **Ambühl, Michael**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (2007)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966516

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Strategie des Bundesrats bezüglich Europapolitik und Stellung eines allfälligen Agrarfreihandelsabkommens (FHAL)

Dr. Michael Ambühl, EDA, Staatssekretär, Bundeshaus West, CH-3003 Bern

Kürzlich trafen sich zwei Politiker beim Feierabendbier. Fragte der eine: "Herr Kollege, was sagten Sie doch neulich in ihrer grossartigen Rede über die zukünftige Europapolitik der Schweiz?" - "Ich, nichts." - "Das ist mir schon klar. Ich wollte wissen, wie Sie es formuliert hatten."

Europapolitik untersteht in der Schweiz stets einer besonders intensiven Beobachtung. Sei es, weil der Bürger spürt, wie wichtig die Beziehung zwischen Bern und Brüssel aufgrund der geografischen Nähe und wirtschaftlichen Verflechtung für uns ist. Sei es, weil die Aussenpolitik häufig mit Hoffnungen und Ängsten bezüglich unserer Zukunft und Identität verbunden wird. Entsprechend erfordert deren Reflektion ein behutsames Vorgehen und eine vorsichtige Wortwahl, um die damit einhergehenden Chancen und Risiken angemessen darzulegen. Nichtsdestotrotz möchte ich nachfolgend versuchen, Sie nicht einfach mit stilistisch schönen, aber dennoch nichts sagenden Floskeln abzuspeisen. Sondern ich möchte Ihnen den europapolitischen Kontext und dessen Verbindung zum Agrarbereich etwas näher bringen.

Dabei konzentriere ich mich auf folgende drei Punkte:

- Zu Beginn werde ich Ihnen einen kurzen Überblick über die Europapolitik des Bundes geben.
- Danach werde ich die aktuelle bilaterale Situation zwischen der Schweiz und der EU im Agrarbereich erörtern, um
- anschliessend mögliche Handlungsoptionen für die Zukunft abzuleiten.

1. Ziele der Schweizerischen Europapolitik

Der Aufbau der Europäischen Union (EU) begann kurz nach dem zweiten Weltkrieg. Der fortschreitende europäische Integrationsprozess widerspiegelt den politischen Willen zur Versöhnung unter ehemaligen Kriegsgegnern und die Überwindung des kalten Kriegs. Die EU umfasst mittlerweile 27 Mitgliedstaaten. Die ursprüngliche Zielsetzung - Prävention von Konflikten und Schaffung von politischer Stabilität - hat neben der wirtschaftlichen Zielsetzung - Schaffung von Wohlstand - ihre Gültigkeit beibehalten.

Die Schweiz hat sich den europäischen Idealen nicht verwehrt. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU gründen auf gemeinsamen Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit. So besteht denn auch das Hauptziel des bilateralen Wegs der Schweiz mit Europa in der Schaffung und Wahrung stabiler Rahmenbedingungen politischer und wirtschaftlicher Art. Die Schweiz lebt in einer Schicksalsgemeinschaft mit ihren europäischen Nachbarn. Es ist in beidseitigem Interesse, dass gemeinsam Wohlstand geschaffen wird und die nachbarlichen Beziehungen gut und verlässlich sind.

Parallel zum Heranwachsen des gemeinsamen Binnenmarkts hat die Schweiz ihre Beziehungen zur EU mit vielfältigen Vereinbarungen auf wirtschaftlicher, politischer und sozialer Ebene schrittweise vertieft. Verschiedenste Fragen der Zusammenarbeit mit der EU wurden seither durch bilaterale Abkommen in klar umgrenzten Bereichen geregelt. Diese Abkommen stellen die Grundlage einer engen Kooperation dar, ohne jedoch künftige Entscheidungen zu präjudizieren.

Stets von besonderer Bedeutung war hierbei der Marktzugang für die Schweizer Wirtschaft. Die Schweiz verdient heute annähernd jeden zweiten Franken im Ausland. Dabei stellt die EU für die Schweiz den mit Abstand wichtigsten Handelspartner dar: Rund zwei Drittel der Schweizer Exporte gehen in den EU-Raum. Demzufolge erwirtschaftet die Schweiz jeden dritten Franken ihrer gesamten Wertschöpfung über die Beziehungen mit der EU. Zudem stammen etwa vier Fünftel aller Schweizer Einfuhren aus der EU. Die enge Verflechtung widerspiegelt sich jedoch nicht nur in den Handelszahlen: Heute leben rund 380 000 Schweizer in der EU. Umgekehrt leben rund 880 000 EU-Bürger in der Schweiz. Täglich überqueren rund 700 000 Personen die Schweizer Grenze.

2. Aktuelle bilaterale Situation Schweiz-EU im Agrarbereich

Die Schweiz und die EU verfolgen mit ihrer jeweiligen Agrarpolitik ähnliche Ziele. Die Aufgabe der Landwirtschaft beschränkt sich dabei nicht bloss auf die Herstellung von Lebensmitteln, sondern umfasst weitere Funktionen wie die dezentrale Besiedlung und die nachhaltige Pflege einer natürlichen Umwelt. Die Agrarpolitik kann dabei sowohl aus einer internen, binnenwirtschaftlichen Sichtweise als auch aus einer externen, aussenwirtschaftlichen Perspektive gestaltet werden.

Bezüglich interner Stützung wurde auf beiden Seiten ein Paradigmenwechsel vollzogen: Das Kernelement bildet die Abkehr von Produktsubventionen und die Einführung produktionsunabhängiger einzelbetrieblicher Zahlungen. Stichwort in der EU: Single Farm Payments; in der Schweiz: Direktzahlungen. Diese Zahlungen sind jeweils an verschiedene Auflagen bezüglich Umweltstandards, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz geknüpft. Dadurch soll eine wohlfahrtseffizientere Stützung des Sektors erreicht, die Nachhaltigkeit gefördert und eine Umlagerung der Produktion zu den rentabelsten Produkten bewirkt werden. Bezüglich Senkung von Exportsubventionen sowie Entkopplung der Zahlungen von Produktionsleistungen ist die Schweiz gegenüber der EU bereits etwas weiter vorangeschritten.

Was die externe Ausrichtung der Agrarpolitik anbelangt, so ist zumindest in der EU gleichermassen eine Trendwende erkennbar: Die Tendenz geht im Sinne internationaler Arbeitsteilung klar Richtung Öffnung und Annäherung an den Weltmarkt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Sektors soll mit kontinuierlichen Reformen gestärkt werden. In der Schweiz hingegen ist diese Entwicklung noch deutlich schwächer ausgeprägt. Die Schweizer Landwirtschaft geniesst einen bedeutend stärkeren Grenzschutz. So bestehen zwar für verschiedene Länder gewisse Agrarkonzessionen. Für jene Produkte, die im Zentrum der Schweizer Landwirtschaftspolitik stehen, sind diese jedoch nur von beschränkter Bedeutung. Viele dieser Konzessionen wurden im Rahmen von EFTA-Freihandelsabkommen gewährt.

Einzig mit der EU, ihrem mit Abstand wichtigsten Handelspartner, hat die Schweiz eine gewisse gegenseitige Öffnung vollzogen. Der Handel zwischen der Schweiz und der EU im Bereich Agrargüter wird im Rahmen des bestehenden bilateralen Vertragswerks durch zwei Abkommen geregelt: Zum einen durch das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkom-

mens von 1972, in seiner revidierten Form Teil der Bilateralen II, und zum anderen durch das Agrarabkommen von 1999, welches Teil der Bilateralen I ist.

Im Rahmen des Protokolls Nr. 2 werden zahlreiche verarbeitete Landwirtschaftsprodukte in eine Industrie- und eine Agrarkomponente aufgeteilt. Auf dem Industrieteil wird Freihandel gewährt, während die Kostenunterschiede im Bereich der verwendeten Agrarrohstoffe zwischen den Vertragsparteien über Zölle und Exportsubventionen weiterhin ausgeglichen werden. Der Agrarschutz bleibt folglich für beide Vertragsparteien praktisch vollständig erhalten. Für diverse weitere Produkte wurden Nullzölle vereinbart (z.B. für Spirituosen, Kaffee und Mineralwasser). Das Protokoll Nr. 2 wurde als Teil der Bilateralen Abkommen II grundsätzlich überarbeitet. Dabei wurde der vom Protokoll erfasste Produktbereich ausgedehnt und der Preisausgleichsmechanismus vereinfacht (Nettokompensation auf das gegenüber dem Weltmarktpreisniveau höhere EU-Preisniveau).

Das Agrarabkommen hingegen bezieht sich hauptsächlich auf Agrarrohstoffe. Es vereinfacht den Warenaustausch zwischen der Schweiz und der EU. Dies geschieht einerseits über den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen (primär über die gegenseitige Anerkennung von Vorschriften) und andererseits über den Abbau von Zöllen. Die Zollkonzessionen betreffen weitgehend jene Produkte, in deren Bereich die Schweizer Landwirtschaft die Inlandnachfrage nicht über das ganze Jahr zu decken vermag. Viele Konzessionen sind daher mengenmässig beschränkt (Kontingente) und nur zeitlich befristet (z.B. für Gemüse während der nicht bewirtschafteten Periode). Allerdings wurde im Rahmen des Agrarabkommens zudem bilateraler Freihandel für Käse ab dem 1. Juni 2007 vereinbart. Durch die sogenannte Evolutivklausel ist im Abkommen die Möglichkeit weiterer, auf dem Abkommen aufbauender Öffnungsschritte vorgesehen.

Die bisherigen Erfahrungen mit den bestehenden Abkommen sind sehr gut: Dies gilt für Industrie- und Agrargüter gleichermassen:

Gesamter Warenhandel: Wie eingangs erwähnt, gehen zur Zeit rund zwei Drittel aller Schweizer Warenexporte in die EU. Für das Jahr 2006 entspricht dies einem Betrag von etwa 110 Mrd. CHF. Importseitig stammen gar vier Fünftel aller Waren aus der EU (2006 rund 135 Mrd. CHF).

Agrarbereich: Agrarbasisprodukte und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte machten 2006 bei den Exporten zusammen etwa 3 %

aller Ausfuhren in die EU (3,7 Mrd. CHF) und etwa 6 % der Einfuhren aus der EU (7,7 Mrd. CHF) aus. Die Schweiz importiert vor allem Agrarbasisprodukte (rund zwei Drittel) und exportiert hauptsächlich landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte im Rahmen des Protokolls Nr. 2 (rund zwei Drittel). Auch im Agrarbereich ist die EU die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Zur Zeit gehen rund zwei Drittel der Schweizer Exporte in die EU-Staaten und rund vier Fünftel aller Einfuhren stammen aus der EU.

Während die Schweiz im Handel mit der EU bei den Agrarrohstoffen ein Defizit aufweist, konnte im Jahr 2006 im Bereich der landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte vermutlich ein Überschuss erzielt werden (Schätzung der Exporte für das Jahr 2006: Rund 3 Mrd. CHF, die Importe dürften leicht darunter liegen - definitive Zahlen liegen noch nicht vor).

Die gegenwärtigen vertraglichen Verpflichtungen im Agrarbereich ermöglichen der Schweizer Landwirtschaft jedoch nach wie vor einen starken sektoriellen Schutz. Sie steht nur in beschränktem Wettbewerb mit europäischen Konkurrenten. Der verbesserte Marktzugang ist in seiner aktuellen Form vor allem auf jene Agrarprodukte eingegrenzt, bei denen die beiden Parteien vergleichsweise wettbewerbsfähig sind. Für die Schweiz betrifft dies beispielsweise verarbeitete Milchprodukte oder Frischprodukte wie Obst und Gemüse. In diesen Bereichen gelingt es offenbar sehr gut, die sich eröffnenden Exportchancen zu nutzen: Im Jahr 2006 haben die Schweizer Agrarausfuhren um rund 700 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr zugenommen. Dabei wies namentlich Käse, für welchen ab dem 1. Juni 2007 Freihandel mit der EU gelten wird, wertmässig eine gute Entwicklung auf (+4 % in 2006). Zudem haben Exporte verarbeiteter Landwirtschaftsprodukte, die unter das revidierte Protokoll Nr. 2 fallen, im vergangenen Jahr stark zu gelegt [ungefähr 30 %, genaue Zahlen liegen noch nicht vor].[1]

Im Rahmen der bestehenden bilateralen Beziehungen besteht im Agrarbereich aus europapolitischer Sicht zur Zeit nur ein beschränkter direkter Handlungsbedarf. Dieser bezieht sich primär auf die Pflege der bestehenden Abkommen. Die EU hat den Wunsch geäussert, gestützt auf die Evolutivklausel (Artikel 13 des Agrarabkommens) über gewisse

---

[1] Gemäss Auskunft der EZV ist für die überaus starke Zunahme der Exporte im Rahmen des Protokolls Nr. 2 ein Sonderfaktor mitverantwortlich: Ende 05 hat Red Bull in der Ostschweiz die Produktion aufgenommen und exportiert von diesem Standort auch in die EU.

weitere Verbesserungen des Marktzugangs zu verhandeln. Die Schweiz hat ihrerseits Begehren zur Ausweitung des gegenseitigen Schutzes von Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOC) und geographischen Angaben (GGA/IGP) angemeldet. Dabei steht vor allem der Schutz von Käsebezeichnungen im Vordergrund, nachdem die Schweiz im Rahmen der Bilateralen I mit der Anerkennung der Wein- und Spirituosenbezeichnungen diesbezüglich eine Vorleistung erbracht hatte. Darüber hinaus sind beide Parteien zur Zeit daran, das Agrarabkommen von 1999 hinsichtlich prozeduraler und technischer Aspekte etwas zu vereinfachen und in Bezug auf die Entwicklung der Gesetzgebung aufzudatieren.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gilt es allerdings zu bedenken, dass die Erhaltung des Status Quos mit hohen Opportunitätskosten verschiedenster Art verbunden ist. Diese haben der Staat, die Konsumenten, und auch die Industrie zu tragen. Der Staat finanziert nicht nur die Landwirtschaftsbetriebe, sondern er unterstützt indirekt auch einen Nahrungsmittelsektor, welcher zumindest teilweise kartell-ähnliche Strukturen aufweist. Konsumenten wiederum bezahlen für diese Politik sowohl über Steuern und Abgaben wie auch über ein, im internationalen Vergleich, sehr hohes Preisniveau. Darüber hinaus fliessen durch den Einkaufstourismus gemäss Angaben der Detailhandelsbranche jährlich rund 2,5 Mrd. CHF für Lebensmittelkäufe ins Ausland.

Der starke Agrarschutz stellt für die Schweiz zudem ein massgebliches Handicap im Bereich der Aussenhandelspolitik dar. Er schwächt die Schweizer Verhandlungsposition auf diversen Ebenen. Die Schweizer Exportwirtschaft ist auf einen optimalen Marktzugang und auf ein dichtes Netz an Freihandelsabkommen angewiesen. Aufgrund von Differenzen im Agrarbereich werden Freihandelsabkommen jedoch oftmals einer gewissen Substanz beraubt oder in diversen Fällen gar verunmöglicht. Der Industrie wird dadurch der Zutritt zu bestimmten Märkten verwehrt oder zumindest unnötig eingeschränkt. Auch bezüglich Entwicklungspolitik sind der Schweizer Aussenpolitik aufgrund des bestehenden Grenzschutzes Schranken gesetzt.

Auf WTO-Ebene kann und will sich die Schweiz dem eingeschlagenen Weg aus gesamtwirtschaftlichem Interesse nicht verwehren. Sie kann, bildlich gesprochen, nicht aus der Welt mit ihrer globalisierten Wirtschaft aussteigen. Doch im WTO-Kontext ist die Schweizer Position aufgrund ihrer beschränkten Konzessionsbereitschaft im Agrarbereich sehr defensiv ausgestaltet, was die Wahrung offensiver Interessen der Exportwirtschaft hemmt. Demgegenüber gewinnt die EU durch ihre fortschrei-

tende Öffnung des Agrarbereichs zunehmend an verhandlungspolitischem Spielraum. Im Bereich der Agrarverhandlungen zählt die EU gemeinsam mit den USA, Brasilien, Indien und Australien zu den Hauptakteuren der Doha-Runde. Sollten diese Parteien in den regelmässig stattfindenden informellen Kontakten einen Grundkonsens erzielen, könnte die gesamte Gesprächsrunde schon bald neu belebt werden. Zudem verfolgt die EU - wie auch die USA - im Bereich des Marktzugangs eine deutlich offensivere Taktik als die Schweiz.

Insofern scheint es zumindest bei der mittelfristigen Gestaltung der Schweizer Agrarpolitik angezeigt, sich an den wichtigsten Akteuren in der WTO - und hierzu zählt auch die EU - zu orientieren. Auch wenn die Doha-Runde ihre bekannten Schwierigkeiten hat: Die mittelfristige Tendenz zeigt unausweichlich in Richtung Marktöffnung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Folglich stellt sich die Frage, ob bezüglich dieser Perspektiven und aufgrund der genannten volkswirtschaftlichen Kosten nicht ein pro-aktives Handeln angebracht wäre. Im Falle einer weiteren Marktöffnung durch die EU wird sich die relative Wettbewerbsposition der Schweiz gegenüber praktisch ganz Europa weiter verschlechtern:

Soll man in der Folge in Kauf nehmen, dass man langfristig im relativen Vergleich zum restlichen Europa weiter an Wettbewerbskraft einbüsst oder soll die Landwirtschaftspolitik stattdessen einen Schritt Richtung Marktöffnung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit machen (was jedoch unweigerlich den über Jahrzehnte aufgestauten Strukturwandel zusätzlich verstärken würde)?

Im Jahr 2005 betrug der Stützungsanteil an den Betriebseinnahmen der Schweizer Bauern 68 % - dies entspricht dem höchsten Wert aller OECD-Länder.[2]

3. Mögliche Handlungsoptionen im Europa-Kontext

Sowohl aus innen- wie auch aus aussenpolitischer Sicht dürfte die aktuelle Form des Agrarschutzes aus den vorgängig erwähnten Gründen mittelfristig unter Druck geraten. An der Innenfront erscheint es folglich

[2] Quelle: NZZ vom 05.08.2006.

notwendig, die eingeschlagenen Reformen mit der AP 2011 weiterzuführen. An der EU-Aussenfront liegt die erste Priorität zur Zeit bei der Umsetzung und Weiterführung der bestehenden bilateralen Abkommen. Dazu gehören die Inkraftsetzung von Schengen/Dublin, die Erneuerung des Forschungs- und des Media-Abkommens sowie die Ausdehnung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien. Mit der Annahme des Bundesgesetzes Ostzusammenarbeit durch das Volk erfolgt nun auch die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags zugunsten der zehn neuen, im Jahr 2004 beigetretenen EU-Staaten.

Erst nach erfolgreicher Konsolidierung der bestehenden Dossiers kann entschieden werden, ob neue Abkommen mit der EU abgeschlossen werden sollen. Derartige Entscheide sind häufig von grosser Tragweite und erfordern eine gründliche Vorbereitung. Aus diesem Grund finden regelmässig Abklärungen über neue Themen statt, in denen beidseitig ein Interesse an einer vertraglichen Annäherung besteht. Dazu zählen beispielsweise der Strom- und der Gesundheitsbereich. Darüber hinaus wird gegenwärtig die Machbarkeit eines umfassenden Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) abgeklärt.

Nach ermunternden Ergebnissen erster Abklärungen hat der Bundesrat am 28. Juni 2006 das EVD und das EDA beauftragt, vertiefende Explorationen über die inhaltlichen und formalen Eckwerte eines möglichen FHAL zwischen der Schweiz und der EU durchzuführen. Gleichzeitig werden zur Zeit die gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Auswirkungen abgeschätzt sowie angemessene Begleitmassnahmen und die Einbettung eines FHAL in die bestehenden Politiken geprüft.

Das Projekt besteht aus zwei Kernelementen: Zum einen sieht es den Einbezug sämtlicher Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktion vor. Folgende Bereiche wären somit direkt betroffen:

- Die vorgelagerte Stufe, welche sämtliche zur Agrarproduktion notwendigen Güter liefert (Dünger, Saatgut, Maschinen, Futtermittel, usw.).
- Die Landwirtschaft, welche die Rohstoffe wie z.B. Fleisch, Milch, Gemüse, Obst oder Getreide herstellt.
- Die erste nachgelagerte Stufe - diese umfasst die direkt nachgelagerte industrielle Verarbeitung wie z.B. Molkereien oder Müllereien und verarbeitendes Gewerbe wie z.B. Käsereien und Metzgereien.

- Die zweite nachgelagerte Stufe, welche die industrielle Herstellung von Produkten wie z.B. Schokolade, Teigwaren, Biskuits oder Fertigsuppen umfasst.

Zum anderen sollen sowohl tarifäre als auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Tarifäre Handelshemmnisse (sprich: Zölle und Kontingente) könnten über eine vertragliche Vereinbarung beidseitig aufgehoben werden. Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse kann auf drei Wegen erfolgen:

1. Durch gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften und Zulassungsverfahren in jenen Bereichen, in welchen die EU ihre Gesetzgebung harmonisiert hat.
2. Durch gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften in jenen Bereichen, in denen die Gesetzgebung in der EU nicht oder nur teilweise harmonisiert ist.
3. Durch die Zulassung von Parallelimporten für bestimmte patentgeschützte Produkte (z.B. Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel).

Diese Massnahmen hätten sowohl direkte Konsequenzen für die betroffenen Branchen als auch indirekte gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die mit der Marktöffnung einhergehenden Preissenkungen: Dank Freihandel mit der EU würden sich die Preise im Agrarsektor, die heute durchschnittlich rund 40 % höher sind als in der EU, dem europäischen Durchschnitt annähern.

Was die direkt betroffenen Branchen anbelangt, so wäre der Rückgang des Preisniveaus wohl mit einem Einkommensverlust der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden. Wie gross dieser letztendlich ausfiele, hängt von mehreren Faktoren ab:

- Von der Fähigkeit der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft, die zusätzlichen Exportpotenziale zu realisieren. Eine eine gegenseitige Marktöffnung würde den direkten Zugang zu einer halben Milliarde Konsumenten sichern. Die laufenden Abklärungen zeigen, dass insbesondere im Bereich der Qualitätsprodukte und Spezialitäten gute Marktchancen bestehen.
- Vom Ausmass der Kostensenkungen, die durch die Verbilligung von Produktionsmitteln für die landwirtschaftliche Erzeugung realisiert werden können.
- Von der Zunahme der Produktivität und dem Ausmass der Spezialisierung Richtung Bereiche mit hoher Wertschöpfung.

- Von der Fähigkeit, durch den Einkaufstourismus verloren gegangene Marktanteile zurückzugewinnen.
- Und von der zeitlichen Erstreckung der mit der EU gegebenenfalls zu vereinbarenden Übergangsphase und von der Ausgestaltung der Begleitmassnahmen.

Die Liberalisierung der vor- und nachgelagerten Stufen wäre folglich eine zwingende Voraussetzung, damit die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Produzenten gewahrt werden könnte. Auf dem Beschaffungsmarkt sowie auf der ersten Verarbeitungsstufe nähme durch diese Massnahme einerseits der Konkurrenzdruck zu, andererseits könnten teilweise auch erhebliche neue Marktpotenziale erschlossen werden. Die zweite nachgelagerte Stufe geniesst hingegen bereits heute freihandelsähnliche Verhältnisse.

Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der beschriebenen Massnahmen haben erste Schätzungen ergeben, dass mit einem FHAL eine nicht unbedeutende Steigerung des BIPs bewirkt werden könnte. Dies entspricht etwa 2 Milliarden CHF jährlich.[3] Diese Steigerung basiert vor allem auf den folgenden Effekten: Die Preissenkungen für Agrargüter hätten eine Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der davon direkt betroffenen Branchen zur Folge; dies gilt namentlich für die Nahrungsmittelindustrie und den Tourismus. Ausserdem würden Konsumentinnen und Konsumenten durch sinkende Lebensmittelkosten entlastet. Die reale Kaufkraft der Haushalte stiege entsprechend an, was wiederum einen positiven Effekt auf das langfristige Wirtschaftswachstum haben dürfte.

Die laufenden Abklärungen untermauern die Vermutung, dass ein FHAL den Strukturwandel in der Landwirtschaft zumindest temporär noch verstärken würde. Vor allem während der ersten Übergangsjahre müssten umfassende Begleitmassnahmen ergriffen werden, um für gleich lange Spiesse zu sorgen. Ziel muss es sein, der Landwirtschaft langfristige Perspektiven zu sichern. Die bisherigen Erfahrungen des Handels zeigen jedoch klar, dass "Swissness" ein wichtiger Erfolgsfaktor auf ausländischen Märkten darstellt. Produkte mit schweizerischer Herkunft können im Hochpreissegment durchaus wettbewerbsfähig sein.

---

[3] Die Einbussen des Bundes bei den Zolleinnahmen würden zumindest teilweise kompensiert: So hätte der Anstieg des BIPs auch höhere Steuereinnahmen zur Folge. Ebenso könnte der Bund Mittel für die Marktstützung und Exportsubventionen einsparen (soweit diese nicht bereits im Rahmen der AP 2011 und der Doha-Runde abgebaut werden).

Dass aus dem Zugang zum europäischen Binnenmarkt langfristig tatsächlich auch Chancen resultieren und eine relativ schnelle Anpassung der Branche möglich ist, zeigt das Beispiel Österreich. Österreich hat es mittlerweile sogar geschafft, das chronische Aussenhandelsdefizit im Agrarbereich auszugleichen. Dabei haben insbesondere Güter im höheren Preissegment zu diesem Ausgleich beigetragen.

Insofern könnte ein FHAL mit der EU eine Chance darstellen, einen umfassenden, marktorientierten Strukturwandel herbei zu führen und den im Sektor verbleibenden Akteuren neue Perspektiven mit klar berechenbaren Rahmenbedingungen zu eröffnen. Ein FHAL mit der EU würde die Autonomie der Schweiz bei der Gestaltung ihrer Agrarpolitik nicht einschränken. Zudem wäre man nicht verpflichtet, an der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Union zu partizipieren. Folglich müssten im Rahmen eines FHAL weder Zahlungen an die EU geleistet werden noch wäre man verpflichtet, im Agrarbereich irgendwelche Bestandteile des Acquis Communautaire zu übernehmen.

4. Schlussfolgerungen

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich drei generelle Schlussfolgerungen ableiten:

Agrarfreihandel macht agrarpolitisch Sinn. Er führt einen ohnehin unausweichlichen Strukturwandel herbei, der den im Sektor verbleibenden Akteuren klare mittelfristige Investitionsmöglichkeiten bietet. Es sollen nicht primär Konzessionen verlangt, sondern Zukunftschancen eröffnet werden. Die Schweiz braucht einen gesunden und funktionsfähigen Landwirtschaftssektor, der von unternehmerisch denkenden Persönlichkeiten getragen wird.

Agrarfreihandel macht aussenwirtschaftlich Sinn. Denn die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik bedarf im Rahmen der WTO und der Drittlandabkommen vermehrt offensiver Verhaltensmuster, damit der Marktzugang für die gesamte Schweizer Wirtschaft verbessert werden kann.

Agrarfreihandel könnte auch europapolitisch Sinn machen. Im industriellen Bereich herrscht seit 1972 Freihandel mit der EU. Der Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten und Agrarbasisprodukten ist in gewissen Bereichen bereits teilweise liberalisiert. Die im Agrarabkommen von 1999 enthaltene Evolutivklausel sieht vor, dass die Vertragsparteien unter der Wahrung ihrer Agrarpolitiken weitere Liberalisie-

rungsschritte unternehmen können. Die Ausweitung des bilateralen Freihandels mit der EU auf alle Agrarprodukte wäre folglich eine logische Weiterführung des eingeschlagenen europapolitischen Wegs in wohlüberlegtem Eigeninteresse.

Nach Abschluss der laufenden Explorationen wird dem Bundesrat ein umfassender Bericht vorgelegt. Ob das Projekt in der vorliegenden Form überhaupt vorangetrieben werden soll, kann der Bundesrat somit erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

Unabhängig vom diesbezüglichen Entscheid des Bundesrates erscheint es wichtig, dass die Reformbestrebungen des Bundes kontinuierlich fortgesetzt werden und der eingeschlagene Weg in Richtung Öffnung und Wettbewerbsfähigkeit weiter beschritten wird. Dabei soll stets eine gesunde Abwägung zwischen sektorspezifischen und gesamtwirtschaftlichen Interessen vorgenommen werden. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass die Betrachtungsweise nie zu kurzfristig ausfällt. Nur ein finanziell gesunder Staat in einem stabilen politischen Umfeld kann es sich leisten, bestimmte Bereiche der Volkswirtschaft langfristig zu schützen und mitzufinanzieren. Es ist deshalb zwingend notwendig, dass die Landwirtschaft und deren Interessenvertreter die Bemühungen der Exportindustrie und der Aussenpolitik unterstützt, weil sie sich langfristig ansonsten ihrer finanziellen Grundlage beraubt.

Die Zukunft soll folglich derart gestaltet werden, dass zwischen dem Handel, welcher die primäre Basis unseres heutigen Wohlstands darstellt, und dem Landwirtschaftssektor ein Gleichgewicht besteht. Nur mit einem zukunftsgerichteten Handeln, welches auf gegenseitiger Achtung beruht, kann der Schweizer Wohlstand langfristig gesichert werden.

Ich schliesse mit einer entsprechenden Bauernregel:

Zeigen Bauern Weitsicht und Mut, geht es auch Staat und Wirtschaft gut.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Michael Ambühl
EDA, Staatssekretär
Bundeshaus West
3003 Bern

michael.ambuehl@eda.admin.ch