



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—
Motion Fritz Glauser / Pierre-André Page

M 1003.12

Unverzüglicher Abbruch der Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 10. Februar 2012 eingereichten und begründeten Motion (TGR Februar 2012, S. 376) verlangen die Grossräte Glauser und Page vom Staatsrat, mit einer Standesinitiative an die Bundesbehörden zu gelangen, um sie darum zu ersuchen, die Verhandlungen mit der Europäischen Union über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich unverzüglich abzubereiten.

II. Antwort des Staatsrats

Freihandel im Allgemeinen: aktuelle Situation

Zusammen mit Norwegen, Liechtenstein und Island gehört die Schweiz der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) an. Die EFTA führt bilaterale Verhandlungen zum Warenaustausch, namentlich mit der Europäischen Union (EU). Mit gewissen Partnern verhandelt der Bund auch individuell. Freihandelsabkommen existieren bereits oder werden gegenwärtig verhandelt mit Ländern wie Kanada, China, Indien oder südamerikanischen Staaten (Mercosur). Bilaterale Freihandelsabkommen werden im Allgemeinen durch einen Anhang über die Agrar- und Lebensmittelprodukte ergänzt, in dem jedes Produkt einzeln behandelt wird. Das Risiko, das von Agrar- und Lebensmittelprodukten aus Übersee ausgeht, darf nicht unterschätzt werden.

Die Schweiz ist auch Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO), deren 155 Mitgliedstaaten Handelsabkommen aushandeln. Im Rahmen der Doha-Runde wird das Agrardossier verhandelt, wobei sich die Verhandlungen auf drei Themen konzentrieren: die substantielle Verbesserung des Marktzutritts, die wesentliche Reduktion der handelsverzerrenden Inlandstützung und die Herabsetzung aller Formen von Exportsubventionen im Hinblick auf deren schrittweise Abschaffung. Falls ein Abkommen abgeschlossen wird, wäre die Schweiz gezwungen, die vereinbarten Regeln anzuwenden. Die Folgen für die Schweizer Landwirtschaft wären beträchtlich. Derzeit sind die Diskussionen blockiert, aber noch nicht vom Tisch. Der Terminplan ist unbekannt.

Der Preis für Lebensmittel und landwirtschaftliche Produkte auf dem Weltmarkt ist bedeutend tiefer als der Schweizer Preis. Die traditionellen agrarpolitischen Mittel, die der Bund eingesetzt hat, um diese Differenz aufrechtzuerhalten, sind Grenzschutz (Zollerhebung und Zollkontingente), Produktionshilfen (Zulagen für Nichtsilomilch, produktionsgebundene Beiträge) und Exporthilfen («Schoggigesetz», punktuelle Exporthilfen).

Der Import von Lebensmitteln wirft Fragen zur Lebensmittel- und zur Produktsicherheit auf. In der Schweiz unterliegt die Kette der Lebensmittelherstellung hohen Anforderungen betreffend Sicherheit und Qualität. Der Import von landwirtschaftlichen Produkten kann auch ökologische, ethologische, soziale und ethische Fragen aufwerfen.

FHAL

Die Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) wurden 2008 auf Initiative des Bundes aufgenommen. Mit diesen Verhandlungen werden eine Marktöffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette sowie die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit und im Bereich der öffentlichen Gesundheit mit der EU angestrebt. Die Verhandlungen stehen seit 2009 still. Infolge verschiedener parlamentarischer Vorstösse haben der Nationalrat sowie der Ständerat beschlossen, das Dossier FHAL auszusetzen, und zwar mindestens bis zum Abschluss der Doha-Runde, die selbst aufgrund von landwirtschaftlichen Fragen blockiert ist. In diesem Sinne ist der Bundesrat bereits durch die eidgenössischen Räte gezwungen, die Verhandlungen über das FHAL zu unterbrechen.

Mit der Eröffnung von Verhandlungen mit der EU, die direkt auf die Agrar- und Lebensmittelprodukte ausgerichtet sind, verfolgte der Bund 2008 die Absicht, die Agrarpolitik mit unseren direkten Nachbarn angehen zu können, ohne dabei Interessenskonflikte mit anderen Branchen behandeln zu müssen. So war es möglich, sich auch auf die Interessen der Schweizer Landwirtschaft zu konzentrieren. Die ersten Schätzungen brachten hohe Mindererlöse für die Landwirtschaft zutage, weshalb der Bund finanzielle Mittel vorgesehen hat, welche die Umsetzung von Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft ermöglichen.

Die schweizerische Landwirtschaft ist nicht autark. Der Austausch mit den uns umgebenden EU-Staaten ist lebenswichtig für unser Land. Zahlreiche Vorleistungen stammen aus dem Ausland und mehrere Produkte sind für den Export bestimmt. 2010 wurden 40 % der Produktion von Gruyère AOC exportiert (Zeitschrift «l'oiseau», Juni 2011). Die Grenzen sind heute bereits teilweise offen und ein Schritt zurück hätte schwerwiegende Folgen für die Schweizer Wirtschaft. Die Grenzen werden für landwirtschaftliche Produkte weiter geöffnet, die Schweiz kann allenfalls versuchen, die Fristen hinauszuschieben. Aber wichtiger noch als der Zeitpunkt eines Agrarfreihandelsabkommens ist für die Schweizer Landwirtschaft, wie sie sich darauf vorbereitet.

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte:

- > Der Bund hat die Öffnung der Märkte, darunter des Agrarmarkts, beschlossen.
- > Die klassischen protektionistischen Mittel werden grundsätzlich verschwinden.
- > Die eidgenössischen Räte haben bereits beschlossen, die Verhandlungen über ein FHAL auf Eis zu legen.
- > Die Verhandlungen innerhalb der WTO werden einen mindestens gleich starken Einfluss auf das landwirtschaftliche Einkommen haben wie jene über das FHAL (Prognose des Schweizerischen Bauernverbands, 2009).
- > Die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz hält sich an hohe Sicherheits-, Qualitäts-, ökologische, ethologische und Ethikstandards. Das Bundesamt für Landwirtschaft unterstützt die Aufwertung dieser Stärken.

- > Die Öffnung der Grenzen wird negative Folgen für das landwirtschaftliche Einkommen haben. Der Bund hat Begleitmassnahmen für die Betriebe vorgesehen.
- > Der Preis für landwirtschaftliche Produkte ist in der Schweiz viel höher als in den Nachbarländern. Die Schweizer Preise sind daher starkem Druck ausgesetzt und sie werden wahrscheinlich in den kommenden Jahren noch sinken.
- > Der Lebensmittelimport wirft Fragen zur Sicherheit der Lebensmittel und der landwirtschaftlichen Produkte auf. Die Frage der öffentlichen Gesundheit stellt sich ebenfalls.
- > Die Bedeutung der Lebensmittelkontrollen wird mit der Grenzöffnung steigen.

Standpunkt des Staatsrats

2008 sprach sich der Staatsrat nicht dagegen aus, Verhandlungen über ein umfassendes Abkommen aufzunehmen. Er sieht auch heute keine Notwendigkeit, seinen Standpunkt zu ändern. Ein solches Abkommen kann genauso viele Chancen wie Risiken bergen. Es scheint uns sinnvoller, zu konkreten Inhalten Stellung zu nehmen, anstatt sich Verhandlungen grundsätzlich zu widersetzen. Daher ist es für uns wünschenswert, zu den Dossiers Stellung nehmen zu können, sobald die Bestimmungen der Abkommen und ihre Auswirkungen auf die Schweiz bekannt sind. Ein allfälliges Freihandelsabkommen muss zwingend durch umfangreiche Begleitmassnahmen ergänzt werden.

Die Öffnung der Grenzen ist im Gang und die nicht-WTO-konformen Mittel (Exportsubventionen, Zoll) werden grundsätzlich verschwinden. Dieser Prozess wird unabhängig vom FHAL fortschreiten. Durch diese Entwicklung gerät der Agrarsektor unter Druck. Der Staatsrat ist sich der Agrarproblematik und der Risiken bewusst, die die verschiedenen laufenden Verhandlungen darstellen (FHAL, WTO, Bilaterale). Er hält es jedoch heute für wichtiger, mit den Freihandelspartnern klare Regeln im Bereich der Lebensmittel- und Produktsicherheit zu definieren. Nach der Verfassung (Art. 104) ist die Schweizer Landwirtschaft multifunktionell, sie leistet einen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes. Der von der Unterstützung des Bundes abhängige Anteil des bäuerlichen Einkommens, der die Leistungen im öffentlichen Interesse entschädigen soll, wird immer wichtiger. Trotz der schwierigen Situation und des konstanten Rückgangs der Anzahl Betriebe (gemäss der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturerhebung 2011 durch das Bundesamt für Statistik ist im Kanton Freiburg die Zahl der Betriebe im Jahr 2011 um 116 Einheiten bzw. 3,6 % gesunken) ist der Staatsrat überzeugt, dass die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz Stärken hat, die sie auf dem Markt geltend machen kann. Deshalb muss der Markt gut organisiert und für Konsumentinnen und Konsumenten transparent sein. Weiter ist es wichtig, eine glaubwürdige Swissness für Lebensmittel zu definieren.

Schlussfolgerung

Da das FHAL vom eidgenössischen Parlament ausgesetzt wurde, wäre eine Standesinitiative derzeit wirkungslos. Der Staatsrat ist jedoch bereit, das Dossier erneut zu prüfen, wenn die Verhandlungen, namentlich zu den Begleitmassnahmen, wieder aufgenommen worden sind. Folglich empfiehlt der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

28. August 2012