



# Bundesrat verabschiedet Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik

**Bern, 05.09.2018 - Der Bundesrat hat am 5. September 2018 einen Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik verabschiedet. Die in der Gesamtschau dargestellten hypothetischen Grenzöffnungsszenarien hatten zu Fehlinterpretationen und Missverständnissen geführt. Mit dem Zusatzbericht werden diese nun geklärt. Der im Auftrag des Nationalrats erstellte Bericht zeigt zudem wie der Bundesrat beabsichtigt, die Evaluationsergebnisse zur laufenden Agrarpolitik sowie den neuen Verfassungsartikel 104a zu Ernährungssicherheit in der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) umzusetzen.**

Der Bundesrat stellte in der Gesamtschau verschiedene Szenarien mit unterschiedlich hohen Zollreduktionen im Agrarbereich dar. Diese bezweckten, die Auswirkungen von hypothetischen Zollreduktionen modellbasiert aufzuzeigen. Dabei wurden auch Szenarien mit einer Zollreduktion gegenüber der EU dargestellt. Im Zusatzbericht wird klargestellt, dass der Bundesrat derzeit nicht beabsichtigt, ein solches Abkommen mit der EU zu verhandeln. Der aktuelle Stand der Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten zeigt zudem, dass die Konzessionen weniger weit gehen dürften, als dies im Szenario Mercosur in der Gesamtschau angenommen wurde.

In seinem Zusatzbericht stellt der Bundesrat weiter fest, dass die mit der aktuellen Agrarpolitik angestrebten Ziele in verschiedenen Bereichen erreicht werden können. Dies zeigen die zahlreichen durchgeführten Evaluationen. In bestimmten Bereichen (z.B. Ammoniak-Emissionen) verbleiben aber noch Ziellücken.

Der Zusatzbericht zeigt auch auf, wie die AP22+ sowie neue und modernisierte Handelsabkommen zur Umsetzung des neuen Artikels 104a der Bundesverfassung beitragen sollen. Im Fokus stehen der ökologische Leistungsnachweis, aber auch neue regionale Gesamtstrategien. Beim quantitativen Erhalt des Kulturlandes stehen raumplanerische Instrumente im Vordergrund.

Ferner wurde der Bundesrat beauftragt, die zeitlichen Abhängigkeiten zwischen den landwirtschaftlichen Volksinitiativen und der AP22+ aufzuzeigen. Eine Volksabstimmung zur Trinkwasserinitiative vor Beginn der Beratung der AP22+ im Erstrat ist möglich. Das erlaubt dem Parlament, das Ergebnis bei der Beratung der AP22+ zu berücksichtigen.

---

### **Adresse für Rückfragen**

Jürg Jordi, Leiter Fachbereich Kommunikation und Sprachdienste,  
Bundesamt für Landwirtschaft BLW,  
Tel. 058 462 81 28; juerg.jordi@blw.admin.ch

---

### **Herausgeber**

Der Bundesrat

<https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

<http://www.wbf.admin.ch>



Bern, 5. September 2018

---

# **Zusatzbericht zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik**

Auftrag des Nationalrats vom 4. Juni 2018

---

Teil 1: Evaluation der Agrarpolitik 2014-2017

Teil 2: Aktueller Stand Freihandelsabkommen

Teil 3: Umsetzung Artikel 104a BV Ernährungssicherheit

Teil 4: Zeitplan AP22+ in Abstimmung mit Volksinitiativen

## Inhalt

<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>1 EVALUATION DER AGRARPOLITIK 2014–2017</b> .....	<b>4</b>
1.1 Ausgangslage .....	4
1.2 Zielerreichung der AP14-17 .....	4
1.3 Abgeschlossene und laufende Evaluationen zur AP14-17 .....	5
1.4 Ergebnisse der Evaluationen .....	6
1.5 Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse in der AP22+ .....	7
1.6 Bibliographie .....	8
<b>2 AKTUELLER STAND FREIHANDELSABKOMMEN</b> .....	<b>9</b>
2.1 Ausgangslage .....	9
2.2 Strategie Freihandelsabkommen .....	10
2.2.1 Ziele .....	10
2.2.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung .....	10
2.2.3 Chancen für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft .....	11
2.2.4 Herausforderungen aus der Schweizer Landwirtschaftspolitik .....	11
2.3 Aktueller Stand der Verhandlungen .....	12
2.3.1 Einleitung .....	12
2.3.2 Mercosur .....	12
2.3.3 Indonesien .....	14
2.3.4 Kanada .....	16
2.3.5 Mexiko .....	18
2.3.6 Südafrikanische Zollunion .....	20
2.4 Identifikation der Interessenslage und Nachhaltigkeitsfrage .....	21
2.4.1 Interessen für die Schweizer Landwirtschaft .....	21
2.4.2 Nachhaltigkeit .....	23
2.5 Synthese der Handelsabkommen .....	25
2.6 Schlussfolgerungen .....	25
<b>3 UMSETZUNG ARTIKEL 104a BV ERNÄHRUNGSSICHERHEIT</b> .....	<b>26</b>
3.1 Ausgangslage .....	26
3.2 Bundesverfassungsartikel 104a Ernährungssicherheit .....	26
3.3 Voraussetzungen für Ernährungssicherheit .....	26
3.4 Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion .....	27
3.5 Standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion .....	27
3.6 Marktausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft .....	27
3.7 Beitrag grenzüberschreitender Handelsbeziehungen zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft .....	28
3.8 Ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln .....	30
<b>4 ZEITPLAN AP22+ IN ABSTIMMUNG MIT VOLKSINITIATIVEN</b> .....	<b>32</b>
4.1 Anstehende Volksinitiativen mit Relevanz für die Landwirtschaft .....	32
4.2 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) .....	33
4.3 Zeitliche Vorgaben AP22+ und Initiativen im Überblick .....	33
4.4 Fazit .....	34

## EINLEITUNG

Der Nationalrat hat am 4. Juni 2018 einen Rückweisungsantrag der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-N) gutgeheissen. Er beauftragt den Bundesrat, die Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 1. November 2017 in den folgenden vier Punkten zu überarbeiten und zu ergänzen:

- Als Grundlage für die nächste Agrarreform soll eine präzise Bewertung der aktuellen Agrarpolitik vorgenommen werden;
- von der Integration einer internationalen Komponente in die nächste Agrarreform soll abgesehen werden (separate Behandlung künftiger Freihandelsabkommen unter Berücksichtigung der Interessen der Gesamtwirtschaft);
- die nächste Agrarreform soll unter Berücksichtigung des Artikels 104a der Bundesverfassung zur Ernährungssicherheit ausgestaltet werden.
- der Zeitplan für das weitere Vorgehen zur Umsetzung der nächsten Agrarpolitik soll angepasst werden, damit die Ergebnisse verschiedener die Landwirtschaft betreffender Volksinitiativen (Fair Food Initiative, Initiative für Ernährungssouveränität, Initiative für sauberes Trinkwasser etc.) berücksichtigt werden können.

Der vorliegende Zusatzbericht zur Gesamtschau behandelt die vier Punkte als separate Kapitel in der Reihenfolge des Rückweisungsantrags der WAK-N vom 27. März 2018. Da diese inhaltlich wenig bis keine Überschneidungen aufweisen, wurde auf eine kapitelübergreifende Zusammenfassung des Zusatzberichts verzichtet.

Der Nationalrat hat auch ein Postulat der WAK-N angenommen, wonach ein Zusatzbericht zum Einfluss des Grenzschutzes auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen und Industrien zu erstellen ist. Das Postulat wird mit einem separaten Bericht beantwortet werden.

# 1 EVALUATION DER AGRARPOLITIK 2014–2017

## 1.1 Ausgangslage

Ein Schwerpunkt der Agrarpolitik 2014-2017 (AP14-17) bildete die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems mit einer stärkeren Ausrichtung der Direktzahlungsinstrumente auf die Verfassungsziele. Die im Rahmen der AP14-17 beschlossenen Massnahmen wurden grösstenteils mit dem Inkrafttreten des revidierten Landwirtschaftsgesetzes per 1. Januar 2014 eingeführt. Einzelne Massnahmen wie gewisse Hangbeiträge traten erst später in Kraft. Als letzte Massnahmen der AP14-17 wurden 2017 die Hangbeiträge in der Talzone sowie die höheren Beiträge für Flächen mit mehr als 50 Prozent Hangneigung eingeführt.

Als Referenzrahmen für die Beurteilung der Zielerreichung der AP14-17 hat der Bundesrat in der Botschaft zur AP 14-17 Zielbereiche, Indikatoren und Zielwerte definiert. Da mit der Agrarpolitik 2018-2021 die gesetzlichen Rahmenbedingungen weitgehend unverändert bleiben, werden die Ziele der AP14-17 als Etappenziele bis 2021 weiterverfolgt (vgl. Abbildung 1).

Die in der Botschaft zur AP14-17 gesetzten Zielgrössen sind statistisch messbare Indikatoren. Es existieren noch weitere agrarpolitische Ziele des Bundesrates, zu denen bisher keine Indikatoren etabliert werden konnten. Dazu gehören die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Risikominimierung beim Einsatz von umwelt- und gesundheitsrelevanten Hilfsstoffen und die Reduktion des administrativen Aufwands.

## 1.2 Zielerreichung der AP14-17

Verschiedene Evaluationen und Monitorings zeigen, dass die mit der AP14-17 angestrebten Ziele in verschiedenen Bereichen erreicht oder sogar übertroffen werden konnten. Dies gilt namentlich bei:

- der Entwicklung des Arbeitseinkommens;
- der Nahrungsmittelproduktion (Bruttoproduktion in Kalorien);
- den Flächenzielen im Bereich Biodiversität und Vernetzung.

Wo die Ziele bisher nicht erreicht wurden, geht die Entwicklung zwar grundsätzlich in die gewünschte Richtung, allerdings sind die erzielten Fortschritte noch unbefriedigend (vgl. Abbildung 1). Grosse Ziellücken bestehen nach wie vor bei der Umwelt und der Ökonomie.

- Umwelt: Deutliche Ziellücken bestehen bei der Schliessung der Nährstoffkreisläufe, insbesondere bei den Ammoniakemissionen und bei der Phosphoreffizienz, sowie bei den Emissionen von Pflanzenschutzmitteln. Fortschritte sind deshalb vor allem bei der Emissionsminderung durch eine Verbesserung der Ressourceneffizienz und eine Anpassung der Produktion an die standortspezifische Tragfähigkeit der Ökosysteme notwendig. Ebenfalls muss dem kontinuierlichen Verlust von Kulturland entgegengewirkt werden.
- Ökonomie: Ein grosses Defizit besteht bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, was unter anderem auf die hohen Produktionskosten zurückzuführen ist. Die Ausrichtung auf den Markt und die Wettbewerbsfähigkeit konnten zwar kontinuierlich verbessert werden. Die Entwicklung im Ausland ging jedoch teilweise schneller vor sich und die Agrarstützung der Schweizer Landwirtschaft ist weltweit nach wie vor eine der höchsten. Entsprechend braucht es weitere Verbesserungen bei der wirtschaftlichen Effizienz.

**Abbildung 1: Zielerreichung AP14-17 (Stand Gesamtschau, 1. November 2017)**

Zielbereich	Aspekt	Stand 2007/09	Ziel 2021	Aktueller Stand
<b>Ökonomie</b>	Arbeitsproduktivität	+2,1 % p.a. (00/02 bis 08/10)	+2,1 % p.a. (08/10 bis 19/21)	+1,3 % p.a. (08/10 bis 2014/16)
	Kapitalerneuerung	30 Jahre	30 Jahre	28 Jahre (2014/16)
<b>Soziales</b>	Sektorales Arbeitseinkommen	-0,7 % p.a.	Rückgang unter 0,5 % p.a.	+0,8 % p.a. (08/10 bis 14/16)
<b>Sichere Versorgung</b>	Bruttoproduktion	23 000 TJ	23 300 TJ	23 315 TJ (2015)
	Nettoproduktion	20 700 TJ	21 300 TJ	20 399 TJ (2015)
	Landwirtschaftliche Nutzfläche	-1900 ha p.a.	Flächenverlust unter 1000 ha p.a.	-1097 ha (2014/16)
<b>Natürliche Lebensgrundlagen, Ökologie</b>	Stickstoffeffizienz	28 %	33 %	31 % (2015)
	Phosphoreffizienz	60 %	68 %	60 % (2015)
	Ammoniakemissionen <sup>1</sup>	48 700 t N	41 000 t N	47 700 t N (2015)
	Quantität der BFF	60 000 ha im Talgebiet	65 000 ha im Talgebiet	75 163 ha im Talgebiet (2016)
	Qualität der BFF	36 % vernetzt, 27 % Qualität	50 % vernetzt, 40 % Qualität	74 % vernetzt, 37 % Qualität (2016)
<b>Kulturlandschaft</b>	Alpwirtschaftlich genutzte Fläche	-1400 ha p.a.	Reduktion Wald-einwuchs um 20 %	k. A.
<b>Tierwohl</b>	Beteiligung RAUS	72 %	80 %	76 % (2016)

### 1.3 Abgeschlossene und laufende Evaluationen zur AP14-17

Seit Beginn der AP14-17 wurden eine Reihe von Evaluationen durchgeführt. Diese zeigen zusätzlich zu den unter Kapitel 1.2 ausgewiesenen Ziellücken auf, dass bei verschiedenen Instrumenten Handlungsbedarf auf Stufe Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR 910.1) besteht.

#### Abgeschlossene Evaluationen:

- Review of Agricultural Policies: Switzerland (OECD, 2015)
- Evaluation der Investitionshilfen in der Landwirtschaft (EFK, 2015)
- Effektivität und Effizienz des Schweizer Zollkontingentsystems (Areté, 2016; Prof. T. Widmer, Universität Zürich, 2017)
- Relevanz des Grenzschatzes hinsichtlich Erreichung der Ziele von Artikel 104 BV (OECD, 2017)
- Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger, 2017)
- Evaluation der Beiträge für Graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (Agroscope, 2017)

#### Laufende Evaluation:

- Evaluation der Versorgungssicherheitsbeiträge (Agroscope, geplantes Ende: 3. Quartal 2018)

<sup>1</sup> Berechnungen der jährlichen Emissionen und des Ziels 2021 mittels dem Modell Agrammon Version 4.0

## 1.4 Ergebnisse der Evaluationen

Die Ergebnisse der in Kapitel 1.3 aufgeführten Evaluationen können wie folgt zusammengefasst werden:

### Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015 (OECD):

- Die seit Anfang der 1990er Jahre durchgeführten Politikreformen haben die Marktverzerrungen massgeblich verringert.
- Bedeutende Fortschritte sind bei der Erreichung der vom Bundesrat 2002 formulierten agrarökologischen Ziele zu verzeichnen. Lücken bestehen insbesondere im Bereich Stickstoff.
- Das nach wie vor hohe Niveau des Grenzschatzes und der Direktzahlungen führt zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Das hohe Stützungsniveau hat zur Folge, dass die Landwirtinnen und Landwirte die Preis- und Marktsignale bei ihren Entscheidungen zu wenig berücksichtigen.

### Evaluation der Investitionshilfen in der Landwirtschaft (EFK):

- Eine Aufhebung der Wohnbauförderung mit Investitionskrediten ist zu überprüfen, da ihr Beitrag zu den wichtigen Zielen «Wettbewerbsfähigkeit fördern» und «gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen» (Ökologie/Tierwohl) kaum gegeben ist.
- Die Wirtschaftlichkeit der geförderten Investitionen im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionshilfen im Hochbau ist stärker zu berücksichtigen.
- Der Beitrag der Investitionshilfen zur Erreichung ökologischer und tierwohlbezogener Ziele ist in Form von Teilzielen zu konkretisieren (z. B. Ammoniakemissionen reduzieren) und diesen Teilzielen sind geeignete Massnahmen zuzuordnen.
- Es ist grundsätzlich Transparenz bezüglich der Frage zu schaffen, welche Ziele mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen (Ziel-Massnahmen-Transparenz).

### Effektivität und Effizienz des Schweizer Zollkontingentsystems (Areté):

- Die Zollkontingente tragen zu stabilen und höheren Produzentenpreisen bei. Sie führen aber auch zu höheren Konsumentenpreisen und fördern damit den Einkaufstourismus.
- Sie tragen nicht zu einer marktorientierteren Inlandproduktion bei, weil sie (in einzelnen Bereichen auf Antrag der betroffenen Branchen) tendenziell so freigegeben werden, dass das gesamte inländische Angebot weitgehend unabhängig vom Preis abgesetzt werden kann.
- Sie tragen tendenziell zu einer Verstärkung des Ungleichgewichts zwischen Produzenten und Verarbeitung/Handel bei, weil wenige Firmen der nachgelagerten Stufen Zugang zu Zollkontingenten und den entsprechenden Vorteilen erhalten (Zollkontingentsrenten).
- Die Verteilung der Zollkontingente auf die Antragsteller ist aufwändig. Aus diesem Grund ist eine Vereinfachung der Kontingentsverteilung anzustreben.

### Relevanz des Grenzschatzes hinsichtlich der Erreichung der Ziele von Artikel 104 BV (OECD):

- Der Grenzschatz trägt zu einer höheren Produktion von Nahrungsmitteln bei. Da er die Nahrungsmittelpreise im Inland erhöht, fallen die Kosten insbesondere bei den Konsumentinnen und Konsumenten an.
- Er ist ein ineffizientes und teures Instrument für die Bereitstellung der von der Gesellschaft gewünschten Leistungen der Landwirtschaft, weil er nicht gezielt Leistungen fördert, welche von der Bevölkerung verlangt werden (Umweltleistungen, Tierwohl, dezentrale Besiedlung).
- Andere Politikmassnahmen tragen besser zur Erreichung der Verfassungsziele bei. Die Autoren schlagen insbesondere eine stärkere Regionalisierung der Direktzahlungen, strengere Umweltauflagen und die Einführung neuer Instrumente zwecks Risikomanagement vor.

### Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger):

- Der Aufwand für die Beteiligten (Betriebe, Vollzugsbehörden) war in der Startphase der Einführung der Landschaftsqualitätsbeiträge gross. Aktuell hält er sich aber in Grenzen.
- Das Evaluatoren-Team kommt zum Schluss, dass sich das Programm als wirksames Instrument erweist, um gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft im Bereich der Landschaft abzugelten.

- Im Hinblick auf das Ende der ersten 8-jährigen Vertragsdauer werden Anpassungen empfohlen (z. B. klarere Strukturierung der Massnahmenpalette, Koordination mit anderen landschaftsrelevanten Programmen wie z. B. Vernetzungsprojekten oder Biodiversitätsförderflächen sowie die Schaffung von Planungssicherheit hinsichtlich der finanziellen Perspektiven).

#### Evaluation der Beiträge für die Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (Agroscope):

- Der Beitrag für die Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF) zeigt eine Wirkung bezüglich Gras- und Kraffutteranteil in der Futtermischung, weniger jedoch auf den Silomaisanteil. Die Wirkung bewegt sich allerdings in einem moderaten Rahmen.
- Der durchschnittliche Kraffutteranteil in der Milchvieh-Futtermischung von GMF-Kühen liegt dank der Wirkung des GMF-Programms um ca. 54 kg pro Kuh und Jahr tiefer. Damit ist belegt, dass das Programm dem Trend zu höheren Kraffuttergaben entgegenwirkt. Zudem erhöht sich diese Wirkung, je länger das Programm in Kraft ist.
- Als Schwachpunkte des GMF-Programms führt die Evaluation die ungenügende Kontrollierbarkeit der Gras- und Kraffutterlimite (Glaubwürdigkeit), die ausgeprägten Mitnahmeeffekte sowie den noch geringen Effekt auf den Kraffuttereinsatz auf.

#### Ergebnisse aus der laufenden Evaluation der Versorgungssicherheitsbeiträge (Agroscope):

- Die vorliegenden Zwischenergebnisse der Evaluation zeigen auf, dass eine ersatzlose Streichung der Versorgungssicherheits- (VSB) und Einzelkulturbeiträge (EKB) einen Rückgang der Kalorienproduktion um 15–20 % zur Folge hätte. Der Rückgang des Sektoreinkommens würde rund 1 Milliarde Franken bzw. -30 % betragen.
- Eine Umlagerung des Basisbeitrags für Versorgungssicherheit (900 Fr./ha) in einen Pauschalbeitrag pro Betrieb hätte einen geringen Rückgang der Kalorienproduktion zur Folge (weniger als 5%). In diesem Fall ist es aber wichtig, dass der Versorgungssicherheitsbeitrag für die offene Ackerfläche und die Dauerkulturen sowie die Einzelkulturbeiträge beibehalten werden. Ansonsten würde der Rückgang der Kalorienproduktion ca. 9–13 % betragen.
- Gemäss Evaluation wäre selbst bei einem Rückgang der Kalorienproduktion um 15–20 % (s. oben) die Produktionskapazität (Offenhaltung LN, Maschinen-/Gebäudekapital und Know-how) immer noch gross genug, damit man im Bedarfsfall die Kalorienproduktion wieder erhöhen könnte (z. B. mehr pflanzliche und weniger tierische Kalorien).

## **1.5 Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse in der AP22+**

Die im Rahmen der AP14-17 gesteckten Ziele konnten bisher nur teilweise erreicht werden. Insbesondere in den Bereichen Ökonomie und Umwelt gibt es nach wie vor Handlungsbedarf (vgl. Kapitel 1.2). Zudem zeigen verschiedene Evaluationen, dass es auch auf instrumenteller Ebene Anpassungsbedarf gibt (vgl. Kapitel 1.4). Mit der AP22+ sollen diese Ziellücken geschlossen werden.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Massnahmen der Bundesrat prüft, um die Monitoring- und Evaluationsergebnisse im Rahmen der AP22+ umzusetzen (in Klammer wird die jeweilige Evaluation aufgeführt):

- Konzeptionelle Weiterentwicklung der Strukturverbesserungsmassnahmen: a) Ziel-Massnahmen-Transparenz schaffen, b) Unterstützung baulicher und technischer Massnahmen zur Förderung einer umwelt- und tierfreundlichen Produktion sowie c) Anpassung der Investitionshilfen für landwirtschaftliche Wohnbauten (EFK)
- Stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Effizienz bei Investitionshilfen (EFK)
- Weiterentwicklung der Direktzahlungsinstrumente und des Ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) zur Senkung des ökologischen Fussabdrucks und Verbesserung der Erreichung der Umweltziele in der Landwirtschaft (Monitoring Zielerreichung AP14-17)
- Prüfung einer zielführenderen GMF-Variante «Verzicht auf Proteinkonzentrate», welche geringere Mitnahmeeffekte aufweist, administrativ einfacher und besser kontrollierbar ist (GMF-Evaluation Agroscope)
- Weiterentwicklung des Versorgungssicherheitsbeitrags und Aufteilung der Mittel in einen Betriebsbeitrag und einen Flächenbeitrag (VSB-Evaluation Agroscope). Ziel der neuen Beiträge

ist es, neben der bisherigen Zielsetzung der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln auch standortbedingte Kostennachteile gegenüber dem Ausland angemessen auszugleichen.

- Förderung der standortangepassten Landwirtschaft durch regionale Gesamtstrategien, welche regional-explizite Massnahmen besser koordinieren (OECD und Steiger)
- Verbesserung des Risikomanagements (OECD)

## 1.6 Bibliographie

- Review of Agricultural Policies: Switzerland (OECD, 2015): OECD (2015), OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015, OECD Publishing. Zugang: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168039-en>
- Evaluation der Investitionshilfen in der Landwirtschaft (EFK, 2015): EFK (2015), Investitionshilfen in der Landwirtschaft: Evaluation der Konzeption, Kosten und Wirksamkeit. Zugang: [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluation%20\(48\)/13469BE.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluation%20(48)/13469BE.pdf)
- Effektivität und Effizienz des Schweizer Zollkontingentsystems (Areté, 2016); Loi A., Esposti R., Gentile M. et al. (2016), «Policy evaluation of tariff rate quotas», Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft. Areté srl, Bologna. Zugang: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrat > Dokumentation > Studien > Referenznummer: 2017.761
- Relevanz des Grenzschutzes hinsichtlich Erreichung der Ziele von Artikel 104 BV (OECD, 2017); Gray, E. et al. (2017), «Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 109, OECD Publishing, Paris. Zugang: <http://dx.doi.org/10.1787/6e3dc493-en>
- Evaluation der Landschaftsqualitätsbeiträge (Steiger, 2017); Steiger U. et al. (2017), «Evaluation Landschaftsqualitätsbeiträge». Zugang: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Instrumente > Direktzahlungen > Landschaftsqualitätsbeiträge
- Evaluation der Beiträge für Graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion (Agroscope, 2017); Mack G. et al. (2017), «Evaluation der Beiträge für Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (GMF)». Agroscope Science, Nr. 54, 2017, Zugang: [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch) > Instrumente > Direktzahlungen Produktionssystembeiträge > Beitrag für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion

## 2 AKTUELLER STAND FREIHANDELSABKOMMEN

### 2.1 Ausgangslage

In der Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik vom 1. November 2017 zeigte der Bundesrat mögliche Entwicklungspfade für die Land- und Ernährungswirtschaft für die kommenden Jahre auf. Diese berücksichtigen sowohl die nationale als auch die internationale Dimension.

Was die nationale Dimension betrifft, wird der Bundesrat dem Parlament mit der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) Anpassungen am gegenwärtigen agrarpolitischen Instrumentarium (u. a. bei den Direktzahlungen) vorschlagen. Anpassungen beim Grenzschutz zwecks Ausweitung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen (vgl. Kap. 3.7) wurden von der AP22+ ausgeklammert. Mit der AP22+ sollen die Rahmenbedingungen im Inland gezielt verbessert werden, damit die Land- und Ernährungswirtschaft in den Bereichen Betrieb, Markt und Umwelt Fortschritte erzielen kann. Der wirtschaftliche Erfolg der Landwirtschaftsbetriebe durch mehr Wertschöpfung steht dabei ebenso im Zentrum wie die Senkung des ökologischen Fussabdrucks. Der Wirkungsbereich der AP22+ liegt in erster Linie im Inland.

Neben nationalen Einflüssen wird die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auch von internationalen Entwicklungen beeinflusst. Dazu gehören immer stärker vernetzte Agrarmärkte als Folge von internationalen Freihandelsabkommen. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat in der Gesamtschau – im Sinne einer Auslegeordnung – verschiedene Szenarien mit unterschiedlich hohen Zollreduktionen im Agrarbereich dargestellt. Diese bezweckten, die strukturellen Auswirkungen von hypothetischen Zollreduktionen auf die Land- und Ernährungswirtschaft im Vergleich zum Status quo modellbasiert und quantifiziert aufzuzeigen. Diese fiktiven Szenarien basierten auf Konzessionsannahmen, die weder den aktuellen Verhandlungsstand von Freihandelsabkommen abbilden noch einem konkreten Ziel des Bundesrats entsprechen.

Die Szenarien in der Gesamtschau hatten einen rein illustrativen Charakter. Die Darstellung dieser Szenarien kann zu Fehlinterpretationen und Missverständnissen führen, wenn die als hypothetisch gedachten Szenarien als realistische Handlungsoptionen verstanden werden. Mit dem vorliegenden Bericht, der einen aktuellen Einblick in die gegenwärtigen Verhandlungen der Freihandelsabkommen mit bedeutenden Agrarexporturen gibt, sollen diese Missverständnisse geklärt werden. Ebenso ist zu beachten, dass die jeweils in den Abkommen ausgehandelten Marktzugangskonzessionen keinen «Freihandel» im Sinne eines zoll- und quotenfreien Marktzugangs für alle Agrarprodukte bedeuten. Vielmehr bringen die Abkommen lediglich einen punktuellen, produktspezifisch verbesserten Marktzugang mit sich. Die Terminologie «Freihandelsabkommen» ist im vorliegenden Bericht entsprechend zu verstehen.

In der Gesamtschau wurden zusätzlich zu einem fiktiven Szenario Mercosur auch Szenarien mit einer Zollreduktion gegenüber der EU dargestellt. Der Bundesrat wollte mit diesen Szenarien illustrieren, welche Auswirkungen verschiedene Grade der Öffnung auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaften haben könnten. Dies sollte unter anderem dazu dienen, die Wirkung des Distanzschutzes aufzuzeigen, die bei einem Abkommen mit den Mercosur-Staaten grösser ist als bei einem Abkommen mit der EU. Die Berechnungen zeigten, dass eine Öffnung gegenüber der EU die Inlandpreise für Agrargüter deutlich stärker unter Druck setzen würde als ein Freihandelsabkommen mit dem Mercosur. Der Bundesrat beabsichtigt derzeit nicht, ein solches Abkommen mit der EU zu verhandeln, und die Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten zeigen, dass die Konzessionen weniger weit gehen dürften, als dies im Szenario Mercosur in der Gesamtschau angenommen wurde. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die tatsächlichen Effekte aus kommenden Freihandelsvorhaben auf einem deutlich tieferen Niveau kumulieren. Die in der Gesamtschau erwähnte Reduktion der grenzschutzbedingten Preisdifferenz um 30–50 % ist entsprechend den oben genannten Präzisierungen aus heutiger Sicht nicht realistisch. Es gilt in diesem Zusammenhang auch festzuhalten, dass die bereits in vielen Bereichen der Schweizer Landwirtschaft verfolgte Differenzierungsstrategie zu einer Preisdifferenz gegenüber dem Ausland führt. Diese Preisdifferenz ist erwünscht, da sie auf Mehrwerte zurückzuführen ist, die vom Markt abgegolten werden (Wertschöpfungsstrategie).

Der vorliegende Bericht zeigt einleitend auf, welche strategischen Überlegungen bei Freihandelsabkommen für die Schweiz massgebend sind. Er gibt anschliessend einen Überblick über die aktuell in Verhandlung stehenden neuen oder weiterentwickelten Freihandelsabkommen. Ein spezielles Augenmerk liegt dabei auf der Frage der Nachhaltigkeit.

## **2.2 Strategie Freihandelsabkommen**

### **2.2.1 Ziele**

Primäres Ziel der Freihandelsabkommen ist es, einen über den Rahmen der WTO hinaus verbesserten, planbaren und sicheren Zugang für Schweizer Unternehmen zu ausländischen Märkten zu gewährleisten. Dabei tragen die Abkommen zu Rechtssicherheit und Planbarkeit für die Unternehmen bei. Zugleich soll eine Diskriminierung gegenüber ausländischen Konkurrenten (insbesondere solchen aus der EU) verhindert werden. Prioritär für Schweizer Unterhändler ist der bessere Marktzugang für Schweizer Industriegüter, Dienstleistungen, der Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen, der Schutz geistigen Eigentums sowie besserer Marktzugang für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte sowie gewisse Basisagrarprodukte.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Situation in der WTO fungieren bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen zunehmend als Alternative, um einen weitergehenden Zollabbau ausserhalb der WTO zu erreichen. So traten weltweit zwischen 2005 und 2015 über 150 von heute insgesamt etwa 290 regionalen Handelsabkommen in Kraft.

Zentraler Bestandteil der Freihandelsabkommen sind die tarifären Bestimmungen zum Warenverkehr. Dazu zählen Industriegüter, Agrargüter und Lebensmittel. Wichtig sind des Weiteren die nicht tarifären Bestimmungen zum Warenverkehr, die Verankerung von Regeln für die Erbringung von Finanz- und Logistikdienstleistungen sowie Investitionen, der Schutz des geistigen Eigentums, der Zugang von Schweizer Unternehmen zum öffentlichen Beschaffungswesen und die Definition von Regeln zu Handel und nachhaltiger Entwicklung.

Für die Land- und Ernährungswirtschaft verfolgt die Schweiz zwei Ziele: Erstens soll den Exporteuren (z. B. von Käse oder verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten) ein besserer Marktzugang ermöglicht werden, und zweitens soll der Marktzugang, den die Schweiz für Agrarprodukte und Lebensmittel gewährt, das Erfüllen der agrarpolitischen Verfassungsziele weiterhin ermöglichen.

### **2.2.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung**

Als mittelgrosse Volkswirtschaft mit wenigen Rohstoffen unter einer starken Integration in internationale Wertschöpfungsketten ist die Schweiz auf den Handel angewiesen. Dieser ermöglicht den Zugang zu Vormaterialien sowie Zwischenprodukten und erschliesst zusätzliche Absatzmärkte. Seit 1980 hat sich die Aussenhandelsquote (Anteil der Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen am BIP) von 69 % auf 93 % erhöht. Die Aussenwirtschaft ist somit wichtiger Wachstumstreiber der Schweizer Wirtschaft und ein grundlegender Faktor unseres Wohlstands. In der Aussenwirtschaftsstrategie werden die Freihandelsabkommen als eines der zentralen Instrumente zur Förderung des Handels definiert<sup>2</sup>.

Freihandelsabkommen erweitern und vereinfachen den Marktzugang für Schweizer Unternehmen, womit die Handelskosten gesenkt werden. Sie tragen dazu bei, dass die Schweizer Ausfuhren sich geografisch zunehmend diversifizieren.

Die Schweizer Ausfuhren in Handelspartnerländer ausserhalb der EU/EFTA nahmen in den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten des jeweiligen FHA um durchschnittlich über 8,5 % pro Jahr zu. Dagegen wuchsen die globalen Schweizer Warenexporte von 1988 bis 2014 durchschnittlich um 4,1 % pro Jahr. Nach Abschluss eines Abkommens nehmen neben den Exporten auch die Einfuhren sowie die Produktvielfalt zu. Dies stärkt den Wettbewerb im Binnenmarkt und führt zu Produktivitätssteigerungen. Konsum-

---

<sup>2</sup> Zur Aussenwirtschaftsstrategie siehe Bundesrat (2004, 2005, 2011): Aussenwirtschaftsbericht. Zu Freihandelsabkommen siehe SECO (2016): Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz.

mentinnen und Konsumenten können von teilweise tieferen Preisen profitieren. In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung führt Handel dank einer effizienteren Allokation der Produktionsfaktoren zu Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinnen. Dabei kann es innerhalb einer Volkswirtschaft auch zu Umverteilungseffekten zwischen Produzenten und Konsumenten oder zwischen ausländischen und inländischen Produzenten und Konsumenten kommen.

### **2.2.3 Chancen für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft**

Die Landwirtschaft ist Teil der Schweizer Volkswirtschaft. Sie profitiert ebenso vom Marktzugang und der Nicht-Diskriminierung gegenüber anderen Handelsnationen wie die übrigen Wirtschaftsbereiche.

Besonders die Wertschöpfungskette Milch und die Hersteller landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte sind auf einen möglichst hindernis- und diskriminierungsfreien Marktzugang angewiesen. Dies ist in der Strategie für Freihandelsabkommen reflektiert und Teil davon. Sie soll exportorientierten Herstellern von Agrargütern eine verbesserte Positionierung auf ausländischen Märkten erlauben.

In Ländern mit einer steigenden Nachfrage nach qualitativ hochstehenden Lebensmitteln (z. B. die Mercosur-Staaten) eröffnen sich für die wertschöpfungsstarken Produkte der Schweizer Landwirtschaft Absatzmärkte mit Wachstumspotenzial. Wird der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft die Möglichkeit verwehrt, diese Märkte früh zu erschliessen, wird es auch bei einem späteren Marktzugang schwierig werden, die von Konkurrenten besetzten Marktanteile zu gewinnen.

Als Netto-Agrarimportland – die Schweiz importiert rund 40 % der Lebensmittel – sind gut funktionierende und diversifizierte Handelsbeziehungen entscheidend für die Ernährungssicherung der Schweiz. Auch viele Vorleistungen der Schweizer Landwirtschaft müssen importiert werden. Beispielsweise ist die Schweizer Landwirtschaft aufgrund fehlender Rohstoffe (z. B. Erdöl) bei fossilen Energieträgern (z. B. Diesel) und auch bei sämtlichen mineralischen Düngern (Stickstoff, Phosphor und Kali) zu 100 % von Importen abhängig. Die Importe sind auch beim Saat- und Pflanzgut sowie bei Maschinen, Geräten und Pflanzenschutzmitteln beträchtlich. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Handelsbeziehungen mit dem Ausland.

Schliesslich ist es für die Fortführung einer Agrarpolitik mit Instrumenten der internen Stützung unerlässlich, dass andere Sektoren der Volkswirtschaft erfolgreich tätig sein können. Zum einen sollen auch künftig ausreichende Finanzmittel im Bundeshaushalt für agrarpolitische Instrumente zur Verfügung stehen. Zum anderen garantiert der Wohlstand in der Schweiz die Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten etwa für Schweizer Landwirtschaftsprodukte aus biologischem Anbau oder andere Schweizer Qualitätsprodukte.

### **2.2.4 Herausforderungen aus der Schweizer Landwirtschaftspolitik**

Bis anhin schloss die Schweiz vorwiegend Freihandelsabkommen mit Partnern ab, deren wichtigste Exportinteressen (wie jene der Schweiz) im Bereich der Industrieprodukte liegen. Vereinzelt musste auch das Ambitionsniveau der Freihandelsabkommen im Bereich der Industriewaren und der Landwirtschaftsprodukte (z. B. Käse) reduziert werden, um auf Marktzugangsforderungen des Partners für Landwirtschaftsprodukte nicht eingehen zu müssen.

In bisherigen Verhandlungen gelang es damit, wirtschaftlich wirksame Zollzugeständnisse für diejenigen Agrarprodukte, die auch in der Schweiz produziert werden, weitgehend zu vermeiden.

Die gegenwärtigen Verhandlungspartner haben ein ausgeprägtes volkswirtschaftliches Interesse an Verbesserungen im Marktzugang für ihre Agrarexporte. Ohne weitergehende Konzessionen dürfte es deshalb sehr schwierig sein, weitere ambitionierte Freihandelsabkommen mit volkswirtschaftlichem Mehrwert für die Schweiz abzuschliessen.

Hinzu kommt, dass die Schweiz zunehmend in der Kritik steht, weil ihr im internationalen Vergleich hoher Grenzschutz für Agrarprodukte trotz durch das Bevölkerungswachstum gestiegener Inlandnachfrage seit der Uruguay-Runde der WTO unangetastet blieb und durch Zuteilungsmechanismen bei den Kontingenten *de facto* sogar noch erhöht wurde. Andere Handelsnationen mit hohem Grenzschutz, wie Japan und Korea (z. B. CPTPP), haben hingegen politische Entscheidungen für eine Öffnung ihrer

Agrarmärkte getroffen, um Freihandelsabkommen mit Partnern, welche grosse Offensivinteressen im Agrarbereich haben, abschliessen zu können.

## **2.3 Aktueller Stand der Verhandlungen**

### **2.3.1 Einleitung**

Im vorliegenden Kapitel wird der aktuelle Stand der folgenden Verhandlungen oder Diskussionen aufgezeigt: EFTA–Mercosur, EFTA–Indonesien (bisher noch kein Abkommen) sowie EFTA–Kanada, EFTA–Mexiko und EFTA–SACU (jeweils Modernisierung eines bestehenden Abkommens). EFTA–Malaysia ist nicht Gegenstand der Analyse, da die Verhandlungen derzeit ausgesetzt sind. Wie mit Indonesien besteht auch bei diesem Land die Palmöl-Problematik. Dabei wird auch die Interessenslage der Schweiz fallweise aufgezeigt. Der aktuelle Stand wird zunächst unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung des Handelspartners und der wichtigsten gehandelten Agrarprodukte dargestellt. Anschliessend wird der aktuelle Stand der Verhandlungen zwischen der EU und diesen Partnern analysiert. Wenn die Verhandlung die Gewährung exklusiver bilateraler Kontingente anstrebt oder erwirkt hat, wird der Umfang der Kontingente im Verhältnis zur Nachfrage in der EU dargestellt. Ebenfalls berücksichtigt werden die geografischen Angaben.

### **2.3.2 Mercosur**

#### **2.3.2.1 Aktueller Stand der Verhandlungen mit der Schweiz und den EFTA-Staaten**

##### *Allgemeine Aspekte*

Der grosse, aber relativ stark geschützte Markt der Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) bietet grosses Potenzial für die Schweizer Exportwirtschaft. Die EFTA- und Mercosur-Staaten haben 2017 Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufgenommen. Bisher haben vier Runden stattgefunden, und die Fortschritte sind beachtlich. Für Mercosur ist der Marktzugang im Agrarbereich absolut zentral, das Ambitionsniveau des gesamten Abkommens wird vom Ambitionsniveau im Agrarbereich definiert werden.

Die Schweizer Exporte in den Mercosur belaufen sich auf über 3 Milliarden Franken pro Jahr (davon 50 % Arzneimittel). Der grösste Konkurrent der Schweiz auf diesem Markt ist die EU, gefolgt von den USA. Diese drei Akteure sehen sich derzeit mit demselben Grenzschutz konfrontiert, mit einem Wertzoll von durchschnittlich mehr als 12 % für den Industriebereich<sup>3</sup> und Höchstzöllen bis 35 %. Es besteht somit ein beachtliches Zolleinsparungspotenzial. Die Schweizer Wirtschaft hat breite offensive Interessen im Industriebereich.

Neben Zolleinsparungen würde ein Freihandelsabkommen aber insbesondere auch den Marktzugang für Schweizer Dienstleistungsanbieter vereinfachen, den Schutz von geistigem Eigentum ausbauen und neue Möglichkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen eröffnen.

Die Gesamtexporte von Agrarprodukten des Mercosur machen über 40 % des Gesamtwerts seines Güterexports aus, was einen sehr deutlichen Handelsüberschuss in diesem Bereich darstellt.

##### *Landwirtschaftliche Aspekte*

Die wichtigsten Exportprodukte des Mercosur sind Soja und Presskuchen, Rohrzucker, Mais, Poulet und Rindfleisch. Die Agrarprodukte, die die Schweiz hauptsächlich aus Mercosur importiert, sind unge-rösteter Kaffee, Soja-Presskuchen, Rind- und Pouletfleisch und Orangensaft.

Zu den wichtigsten offensiven Agrarinteressen der Schweiz gehören Milchprodukte (Käse und Milchpulver), Kaffee, Getreidezubereitungen, Säuglingsnahrung, Schokolade, Süswaren, Biskuits, Getränke und Nahrungsmittelzubereitungen.

---

<sup>3</sup> Market Access Map, International Trade Center ITC, geschützt im Jahr 2017

### 2.3.2.2 Aktueller Stand der Verhandlungen mit der EU

Die Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur, die 1999 begannen und mehrmals unterbrochen wurden, wurden 2016 wieder aufgenommen. Sie umfassen den Marktzugang, Ursprungsregeln, technische Handelshemmnisse sowie sanitäre und phytosanitäre Massnahmen, Dienstleistungen, das öffentliche Beschaffungswesen, das geistige Eigentum, die nachhaltige Entwicklung sowie Bestimmungen betreffend kleine und mittlere Unternehmen. Im Dezember 2017 wurde ein Teil der Verhandlungsparameter des vorläufigen Angebots der EU veröffentlicht<sup>4</sup>. Im Agrar- und Lebensmittelbereich ist die EU bereit, den Zugang zu ihrem Markt für 82 % ihrer Importe aus dem Mercosur zu öffnen, während für 18 % eine Teilöffnung gelten soll<sup>5</sup>.

Die Erzeugnisse, für welche die EU eine Öffnung der Zollkontingente in Betracht zieht, sind vor allem Fleisch (Rind, Schwein<sup>6</sup>, Geflügel<sup>7</sup> und Lamm), Milchprodukte (Milchpulver, Butter, Käse), Zucker, Ethanol und Getreide (Mais<sup>8</sup>, Weizen<sup>9</sup> und Reis). Beim Fleisch würde die Umsetzung der bilateralen Kontingente schrittweise über einen Zeitraum von sechs Jahren mit Präferenzen auf den Kontingentszollansätzen erfolgen. Gemäss jüngsten Gesprächen sollen die Mercosur-Staaten zugestimmt haben, 80 % der geografischen Angaben<sup>10</sup> der EU anzuerkennen, aber es müssen noch Fortschritte erzielt werden bei den Produktebezeichnungen von Wein und Käse, die zu Gattungsbezeichnungen geworden sind (z. B. Parmesan).

### 2.3.2.3 Rindfleisch: das EU-Kontingent für den Mercosur

Das Angebot der EU von Anfang 2018 umfasst 99 000 Tonnen<sup>4</sup>, also ca. 1,3 % der Nachfrage in der EU. Dies ist für manche Akteure im Mercosur nach wie vor ungenügend; sie fordern mindestens 150 000 Tonnen. Die nachfolgende Abbildung 2 illustriert den Umfang des von der EU angebotenen Kontingents für Rindfleisch.

---

<sup>4</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 11. Dezember 2017

<sup>5</sup> Nur eine kleine Anzahl «roter Linien», insbesondere Süsswaren, würden vom Abkommen ausgenommen.

<sup>6</sup> Bilaterales Kontingent von 17 000 Tonnen (weniger als 0,1 % der Nachfrage in der EU)

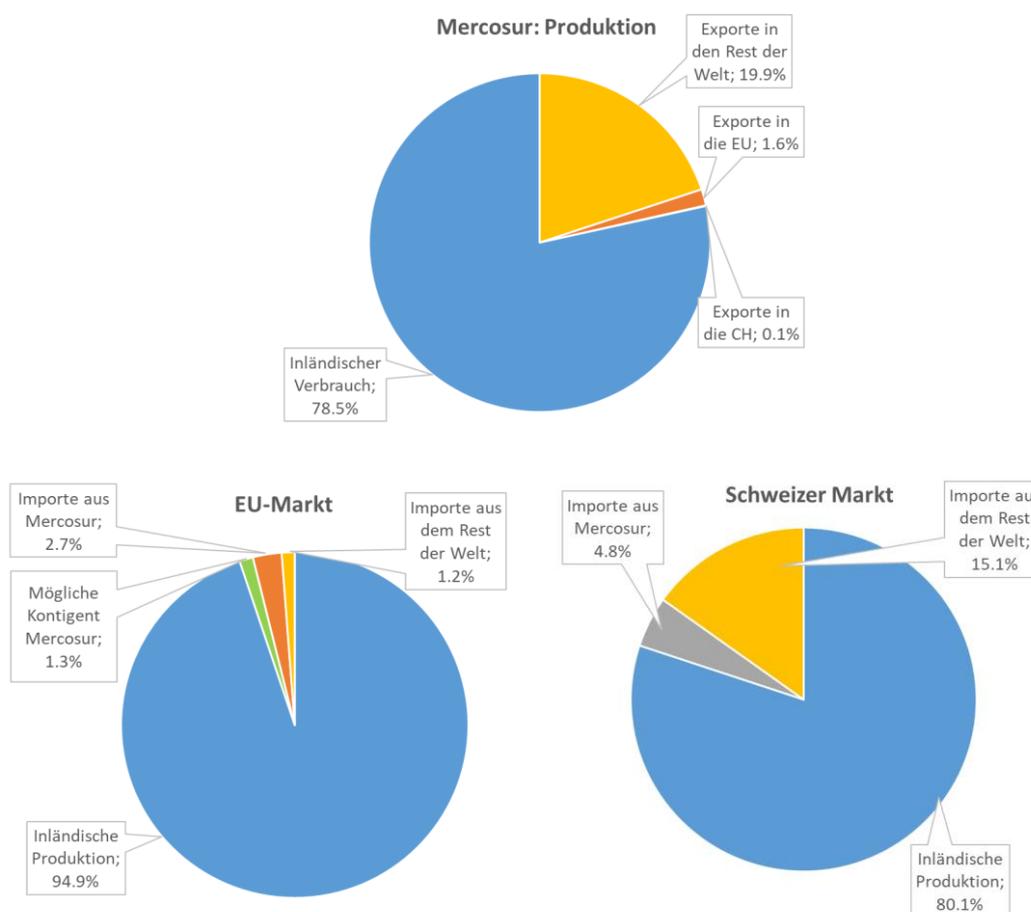
<sup>7</sup> Bilaterales Kontingent von 90 000 Tonnen (ca. 0,7 % der Nachfrage in der EU)

<sup>8</sup> Bilaterales Kontingent von 750 000 Tonnen (ca. 1 % der Nachfrage in der EU)

<sup>9</sup> Bilaterales Kontingent von 250 000 Tonnen (ca. 0,2 % der Nachfrage in der EU)

<sup>10</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 2. Mai 2018

**Abbildung 2: Angebot und Nachfrage von Rindfleisch im Mercosur, der EU und der Schweiz**



Quelle: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017–2026, Trade Map (ITC) und Proviande. Berechnungen BLW.

### 2.3.2.4 Synthese Mercosur

Die EU und die Schweiz führen parallel Verhandlungen mit dem Mercosur. Die Interessen der Mercosur-Staaten liegen in erster Linie bei den Agrarprodukten, sodass seitens der Schweiz Konzessionen bei diesen Produkten erforderlich sind, um eine Einigung zu erreichen. Die agrarpolitischen Instrumente der Schweiz ermöglichen es, diesen Partner zu begünstigen, ohne den umfassenden Schutz der Schweizer Landwirtschaft signifikant zu verringern. Die Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten bedeuten auch eine reelle Chance für den Export von Schweizer Agrarprodukten, namentlich im Milchbereich und bei den Verarbeitungsprodukten, bei denen der Zollschutz gegenüber dem Mercosur noch hoch ist.

### 2.3.3 Indonesien

#### 2.3.3.1 Aktueller Stand des Abkommens mit der Schweiz

##### *Allgemeine Aspekte*

Die Schweiz verhandelt im Rahmen der EFTA seit 2011 ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – ein Handelsabkommen der neuen Generation – mit Indonesien. Dazu gehören auch nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse. Rund 30 % der Gesamtimporte aus Indonesien wurden dank dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) mit tieferen Zöllen eingeführt. Indonesien ist die grösste und bevölkerungsreichste Wirtschaft des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN). Das Land ist zudem eine der dynamischsten Wirtschaften der Region mit einem BIP-Wachstum von 5,6 % über die letzten

10 Jahre. Die EFTA-Länder verzeichneten im Jahr 2017 Exporte von Industrie- und Landwirtschaftsprodukten im Gesamtwert von 600 Millionen US-Dollar. Sie importierten Industrie- und Landwirtschaftsprodukte für 1,7 Milliarden US-Dollar, namentlich Gold, Schuhe und Elektromaschinen.

Im Jahr 2017 importierte die Schweiz Agrarprodukte für rund 52 Millionen Franken und exportierte Waren im Wert von rund 23 Millionen Franken. Die offensiven Handelsinteressen der Schweiz liegen in erster Linie bei den Industriewaren, aber auch bei den verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Interessen Indonesiens konzentrieren sich auf die Textilindustrie und die Landwirtschaft.

#### *Landwirtschaftliche Aspekte*

Indonesien ist stark spezialisiert auf den Export von Pflanzenölen, namentlich von Palmöl und Palmkernöl. Es exportiert auch Nahrungsmittelzubereitungen auf der Grundlage von Getreide und Kokosnussöl. Die Schweiz importiert jedoch wenig Pflanzenöl aus Indonesien; die Tendenz ist rückläufig, zugunsten anderer Bezugsländer. Zu den wichtigsten Erzeugnissen, die die Schweiz aus Indonesien importiert, gehören ungerösteter Kaffee, Kakaobutter, Vanille, Nahrungsmittelzubereitungen und Obstzubereitungen (Ananas, zubereitet oder haltbar gemacht).

Die Schweiz hat Exportinteressen bei verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, namentlich bei Kaffee, Nahrungsmittelzubereitungen und Schokolade. Die letzteren beiden Produkte werden bereits nach Indonesien exportiert, das Exportvolumen könnte aber noch gesteigert werden. Kaffee wird heute nur in unbedeutenden Umfang ausgeführt. Indonesien importiert Kaffee vorwiegend aus den Ländern des ASEAN, die über einen zollfreien Marktzugang verfügen, und aus Italien, das sich wie die Schweiz mit einem Zoll von 20 % konfrontiert sieht. Mit einem verbesserten Zugang könnte die Schweiz also Fortschritte auf dem indonesischen Markt erzielen.

#### **2.3.3.2 Aktueller Stand der Verhandlungen Indonesiens mit der EU**

Die EU und Indonesien haben im November 2009 ein umfassendes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet, das am 1. Mai 2014 in Kraft trat. Am 18. Juli 2016 wurden Verhandlungen im Hinblick auf die Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens aufgenommen. Gegenstand der Verhandlungen sind der Warenhandel, die technischen Handelshemmnisse, der Handel mit Dienstleistungen, die Investitionen, das öffentliche Beschaffungswesen, der Wettbewerb, die Rechte des geistigen Eigentums und die nachhaltige Entwicklung. Bis dato haben fünf Verhandlungsrunden stattgefunden.

Nach Einschätzungen der Europäischen Kommission<sup>11</sup> könnte eine Reduktion des Zollschatzes zwischen Indonesien und der EU zu hohen wirtschaftlichen Gewinnen führen. Indonesien könnte Fortschritte erzielen bei Produkten wie Textilien, Schuhen, Öl (insbesondere Palmöl), Elektromaschinen und -anlagen sowie Lebensmitteln, während die EU Gewinne in den Bereichen Transportmaterial und Elektroausrüstung sowie bei Schuhen und Kleidung erwirtschaften könnte. Betreffend des Agrar- und Lebensmittelbereichs ist insbesondere zu vermerken, dass Indonesien weltweit der wichtigste Produzent und Exporteur von Palmöl ist – mit einem Anteil von 55 % an der weltweiten Produktion und von 62 % an den weltweiten Exporten im Jahr 2017. Aus Indonesien stammen 51 % der Gesamtimporte von Palmöl der EU (2,79 Mrd. US-Dollar im Jahr 2017)<sup>11</sup>.

Nachhaltigkeitsaspekte sind rund um das Produkt Palmöl von besonderer Bedeutung, wobei in der EU die Nutzung von Palmöl als Biotreibstoff die Komplexität der Fragestellung noch erweitert. 2017 beschloss das Europäische Parlament, die Qualität der als nachhaltig zertifizierten Produkte auf der Grundlage von Palmöl in der EU zu erhöhen. Einige EU-Mitgliedstaaten und Unternehmen in der EU sind bereits Verpflichtungen eingegangen, um zu gewährleisten, dass das Palmöl als nachhaltig zertifiziert ist. In der EU ist zudem vorgesehen, ab 2030 kein Palmöl mehr in Biotreibstoffen einzusetzen<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> European Commission (2018), Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of free Trade Agreement (FTA) negotiations between the European Union and Republic of Indonesia, Draft Inception Report prepared by DEVELOPMENT Solutions on the 25<sup>th</sup> of May 2018.

<sup>12</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu's-renewable-energy-directive-red-ii\\_id/](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46646/palm-oil-outcome-trilogue-eu's-renewable-energy-directive-red-ii_id/) Abrufdatum: 8.8.2018

### 2.3.3.3 Pflanzenöl für die Schweiz

Palmöl ist stark substituierbar mit anderen Pflanzenölen. Im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen, das die Schweiz derzeit mit Indonesien aushandelt, ist nicht zu erwarten, dass allfällige Zollsenkungen bei Palmöl im Rahmen präferenzialer Zollkontingente die Position der Schweizer Produzenten auf dem Schweizer Ölsaatenmarkt nachhaltig schwächen. Ausserdem ist das landwirtschaftliche Potenzial Indonesiens auf dem Schweizer Markt beträchtlich und nicht auf dieses Produkt beschränkt. Indonesien exportiert 600 000 Tonnen Kokosnussöl in alle Welt – ein Produkt, das auf dem Schweizer Markt mit sehr hohen Zöllen belegt ist.

Hinzu kommt, dass in der Schweiz wirtschaftliche, ökologische und soziale Bedenken bezüglich der Produktion von Palmöl geäussert werden. Diese führten dazu, dass die Branche selbst eine Produktion mit Nachhaltigkeitszertifikat aufgebaut hat. Es ist bezeichnend, dass heute mehr als 80 % des importierten Palmöls zertifiziert nachhaltig ist. Die Schweiz wird versuchen, ein Abkommen mit Indonesien dazu zu nutzen, einen Beitrag zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Palmölproduktion in Indonesien zu leisten. Im Rahmen der laufenden Freihandelsverhandlungen wurden konkrete materielle Bestimmungen in diesem Sinne vorgeschlagen.

Die Palmöl-Exporte Indonesiens in die Schweiz waren vor rund zehn Jahren noch hoch, sind heute jedoch in einem konstanten Abwärtstrend. Seit 2012 gelangen weniger als 0,01 % der indonesischen Palmöl-Exporte auf den Schweizer Markt. Heute ist Malaysia der Hauptlieferant von raffiniertem Palmöl (über ein Drittel des Schweizer Markts) und die Salomonen der Hauptlieferant von rohem Palmöl (über die Hälfte des Schweizer Markts im Jahr 2017). Auf Indonesien entfällt weniger als 2 % des Schweizer Markts.

### 2.3.3.4 Synthese Indonesien

Die EU und die Schweiz führen separate Handelsgespräche mit Indonesien. Von indonesischer Seite liegen die offensiven Interessen in erster Linie im Agrarbereich. Die Schweiz hat vorwiegend im Industriebereich Interessen, aber auch bei den verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Frage der Auswirkungen einer allfälligen Teilöffnung des Schweizer Marktes für Öl sowie jene der Nachhaltigkeit sind Kernaspekte dieser Verhandlung.

## 2.3.4 Kanada

### 2.3.4.1 Aktueller Stand des Abkommens mit der Schweiz

#### *Allgemeine Aspekte*

Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den EFTA-Staaten<sup>13</sup>, das am 26. Januar 2008 unterzeichnet wurde und am 1. Juli 2009 in Kraft trat, deckt alle nicht landwirtschaftlichen Erzeugnisse ab. Ein bilaterales Abkommen<sup>14</sup> regelt die Konzessionen im Agrarbereich. Sondierungsgespräche im Hinblick auf eine allfällige Erweiterung dieses Abkommens fanden seit 2016 statt.

#### *Landwirtschaftliche Aspekte*

Die Konzessionen, die die Schweiz Kanada im Rahmen des Abkommens EFTA–Kanada eingeräumt hat, umfassen Zollbefreiungen und Präferenzzölle auf Einzöllen oder innerhalb der WTO-Kontingente. Im Agrarbereich betreffen die von beiden Seiten gewährten Konzessionen in erster Linie Verarbeitungsprodukte. Die Konzessionen, die Kanada der Schweiz einräumt, konzentrieren sich auf eine beschränkte Anzahl Tarifflinien (einzelne Schokoladenerzeugnisse oder gewisse Nahrungsmittelzubereitungen). Beim Käse erzielte die Schweiz lediglich eine Senkung des Zollansatzes innerhalb des WTO-Kontingents.

---

<sup>13</sup> SR 0.632.312.32

<sup>14</sup> SR 0.632.312.321

Die Sondierungsgespräche im Hinblick auf eine Vertiefung dieses Abkommens ergaben, dass sich Kanada im Falle einer Neuverhandlung für folgende Produkte einen besseren Zugang zum Schweizer Markt wünschen würde: Rinds-, Kalb-, Schweine-, Wild- und Pferdefleisch und Fleischzubereitungen, Getreide (Weich- und Hartweizen, Hafer, Gerste, Roggen, Mais), Öl und Ölsaaten (Raps, Senf, Soja, Flachs, Leinsamen); Hülsenfrüchte (Erbsen, Bohnen), Zucker und Zuckerwaren, gefrorene Früchte und Gemüse (Cranberries, Kartoffeln, Pommes Frites), Fruchtsäfte (inkl. Apfelsaft), Wein, Tierfutter sowie verschiedene Verarbeitungsprodukte.

Die Schweiz möchte ihrerseits ihre Milchprodukte, insbesondere Käse, sowie gewisse verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse fördern. Die Neuverhandlung des Freihandelsabkommens verspricht somit schwierig zu werden, da die Wünsche beider Seiten sensible Güter der Gegenpartei betreffen.

Die wichtigsten kanadischen Agrarprodukte für den Export in alle Welt sind Raps, Weichweizen, Sojabohnen und Schweinefleisch. Kanada exportiert auch Verarbeitungsprodukte wie Backwaren und Rapsöl<sup>15</sup>. Kanada ist ein bedeutender und vielseitiger Exporteur von Agrarprodukten, aber auch ein Importeur, sodass auch für die Schweiz Exportpotenzial vorhanden ist. Kanada importiert insbesondere Wein und gewisse verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse. Aus der Schweiz wird Kaffee, Käse, Kaugummi und Schokolade importiert. Die Schweiz führt aus Kanada in erster Linie Hartweizen, Pferdefleisch, Weichweizen und Ahornsirup ein.

#### **2.3.4.2 Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU–Kanada (CETA)**

Im Oktober 2016 billigte der EU-Rat das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen EU–Kanada (CETA), und das EU-Parlament stimmte diesem am 15. Februar 2017 zu. Das CETA trat am 21. September 2017 vorläufig in Kraft. Mit der provisorischen Umsetzung findet ein Grossteil der Bestimmungen Anwendung, namentlich jene für den Agrarbereich. Bei den Konzessionen der EU sind verschiedene Modalitäten für die nicht vollständig liberalisierten Agrarprodukte vorgesehen: Eröffnung eines bilateralen zollfreien Kontingents (z. B. für Rind<sup>16</sup>- und Schweinefleisch und Zuckermaiskonserven); Abschaffung der Wertzollkomponente bei Produkten mit Schwellenpreis (z. B. Obst und Gemüse, Gemüsezubereitungen und Wein), wobei die spezifische Zollkomponente beibehalten wird. Beim Fleisch erfolgt die Umsetzung der bilateralen Kontingente schrittweise über einen Zeitraum von sechs Jahren.

Kanada gewährte der EU insbesondere ein zollfreies Kontingent von 18 500 Tonnen Käse und willigte in den Schutz von 143 geografischen Angaben der EU ein, darunter typische Lebensmittel und Getränke.

#### **2.3.4.3 Schweinefleisch: das EU-Kontingent für Kanada**

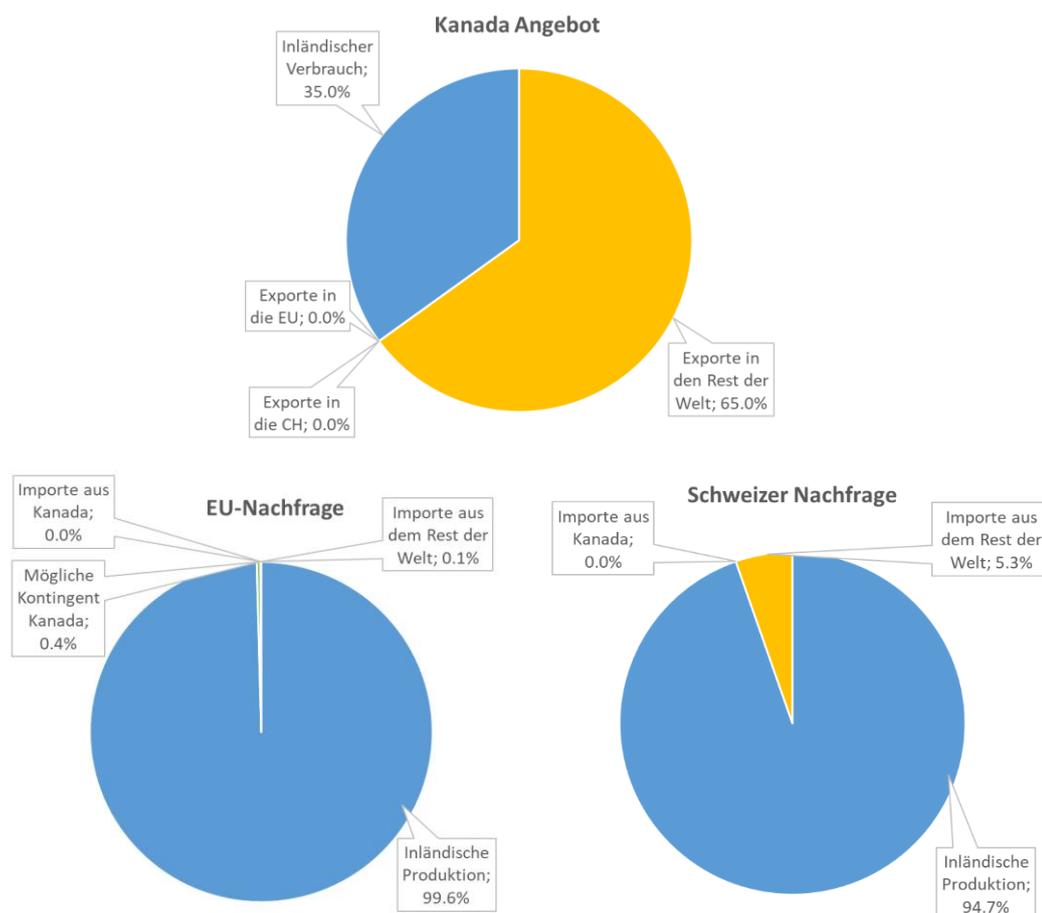
Für Schweinefleisch gewährt die EU Kanada ein bilaterales Kontingent von 75 000 Tonnen, was rund 0,4 % der EU-Nachfrage nach Schweinefleisch entspricht und das über Einfuhrzertifikate verwaltet wird. Die Schweiz hat ihrerseits in den letzten Jahren kein Kontingent für Frischfleisch vom Schwein gewährt. Die nachfolgende Abbildung 3 illustriert den Umfang des von der EU angebotenen Kontingents für Schweinefleisch.

---

<sup>15</sup> In geringerem Umfang exportiert Kanada auch Rapspresskuchen, Harzweizen, Rindfleisch und Linsen.

<sup>16</sup> Beim Frisch- und Gefrierfleisch vom Rind gewährt die EU Kanada ein bilaterales Kontingent («TQB1») von 30 840 Tonnen, zu welchem eine Zollfreimenge von 4160 Tonnen für das Produkt «Nierstücke/Hochwertiges Rindfleisch» hinzukommt. Für Gefrierfleisch vom Rind oder andere gewährt die EU ein bilaterales Kontingent («TQB2») von 15 000 Tonnen. Der Gesamtumfang der eingeräumten Kontingente für Rindfleisch beläuft sich auf ca. 0,6 % des Rindfleischverbrauchs in der EU. Die Kontingente «TQB1» und «TQB2» werden über Einfuhrzertifikate verwaltet.

**Abbildung 3: Angebot und Nachfrage von Schweinefleisch in Kanada, der EU und der Schweiz**



Quelle: OECD-FAO Agricultural Outlook 2017–2026, Trade Map (ITC) und Proviande. Berechnungen BLW.

#### 2.3.4.4 Synthese Kanada

Zwischen der Schweiz und Kanada besteht bereits ein Abkommen, das den Grenzschutz bei Industrieprodukten vollständig aufhebt. Im Rahmen einer Vertiefung dieses Abkommens könnten die beiden Länder ihren Handel mit Agrarprodukten deutlich ausbauen und von ihren komparativen Vorteilen profitieren bei gleichzeitiger Verbesserung des Schutzes der geografischen Angaben. Dies bedingt Konzessionen beider Seiten bei wichtigen Agrarprodukten.

#### 2.3.5 Mexiko

##### 2.3.5.1 Aktueller Stand des Abkommens mit der Schweiz und den EFTA-Staaten

###### Allgemeine Aspekte

Die EFTA-Staaten unterzeichneten am 27. November 2000 ein Freihandelsabkommen mit Mexiko<sup>17</sup>, das am 1. Juli 2001 in Kraft trat. Das Abkommen deckt die folgenden Bereiche ab: Marktzugang für Industriegüter und Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerb sowie bilaterale Landwirtschaftsabkommen<sup>18</sup> zwischen Mexiko und jedem EFTA-

<sup>17</sup> SR 0.632.315.631.1

<sup>18</sup> Für die Schweiz: SR 0.632.315.631.11

Partner. Mexiko und die EFTA-Staaten haben auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ihre Zölle für Industriewaren abgebaut; bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen wurden im Rahmen von bilateralen Agrarabkommen Konzessionen für eine beschränkte Anzahl Produkte gewährt.

Das Abkommen befindet sich derzeit in Revision. Im Juni 2017 fand in Mexiko-Stadt die vierte Verhandlungsrunde zur Aktualisierung des Abkommens statt. Dabei kam man zum Schluss, dass die Positionen hinsichtlich des Marktzugangs im Agrarbereich zu weit auseinanderliegen, da die mexikanische Forderung nach einer möglichst umfassenden Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten die Möglichkeiten der EFTA-Staaten übersteigt. Auf beiden Seiten werden deshalb interne Konsultationen nötig. Es ist geplant, demnächst darüber zu entscheiden, ob eine gemeinsame Grundlage für eine Fortsetzung der Gespräche gefunden werden kann.

#### *Landwirtschaftliche Aspekte*

Die Schweiz gewährt Mexiko mit dem bestehenden bilateralen Agrarabkommen einen zollfreien Marktzugang für gewisse tropische Erzeugnisse, Rohkaffee, Industriebonbonbons, Schnittblumen und gewisse Gemüsesorten. Mexiko räumt der Schweiz zollfreien Marktzugang für gewisse Obst- und Gemüsesorten ein. Derzeit erstreckt sich das Abkommen nur auf wenige Verarbeitungsprodukte, für welche eine gegenseitige Zollbefreiung vereinbart wurde (Suppen, Saucen, zuckerfreie Bonbons, Kaugummi, Softdrinks, Bier und gewisse Spirituosen). Mexiko hat in der Vergangenheit Interesse an Konzessionen für Fleisch signalisiert (z. B. Zollkontingente für Rindfleisch). Auch im Bereich Biolandbau besteht Interesse, namentlich für den Export in die Schweiz. Die Schweiz (und die übrigen EFTA-Staaten) möchte mehr Verarbeitungsprodukte im revidierten Abkommen unterbringen. Bei den Basisagrarprodukten besteht seitens der Schweiz Interesse am Export von Käse und anderen Milchprodukten, für welche Mexiko keine Konzessionen gewährt hat. Mexiko gehört zu den grössten Importeuren von Milchprodukten auf dem Weltmarkt. Beim Käse ist Mexiko bereits heute ein wichtiger Importeur mit Importen von über 120 000 Tonnen in 2016 und 2017<sup>19</sup> und weist zudem ein starkes Importwachstum aus. Für die Schweizer Käsebranche ist Mexiko heute schon der wichtigste Exportmarkt in Lateinamerika.

Die wichtigsten mexikanischen Agrarprodukte für den weltweiten Export sind Obst und Gemüse, Getränke (Bier, Tequila) und Zubereitungen auf der Grundlage von Getreide (Biskuits und Backwaren). Die fünf wichtigsten Agrarprodukte, die die Schweiz aus Mexiko einführt, sind Rohkaffee, Früchte, Getränke (Bier, Orangensaft, Tequila), Honig und Spargeln. Die vier wichtigsten Agrarprodukte, die die Schweiz nach Mexiko ausführt, sind gerösteter Kaffee, Nahrungsmittelzubereitungen, Fette und Energydrinks.

#### **2.3.5.2 Abkommen zwischen Mexiko und der EU**

1997 war Mexiko das erste lateinamerikanische Land, das ein umfassendes Abkommen mit der EU schloss. Dieses trat 2000 in Kraft. Die Verhandlungen über ein neues Freihandelsabkommen mit Mexiko wurden im Mai 2016 aufgenommen. Die EU und Mexiko schlossen im April 2018 ein «Grundsatzabkommen» über den Handelsteil eines überarbeiteten umfassenden Abkommens EU–Mexiko ab. Zu den zentralen Aspekten dieses neuen Abkommens gehören ein besserer Marktzugang für Agrarprodukte, der Aufbau eines umfassenden und nachhaltigen Handels, der gegenseitige Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen, ein hohes Schutzniveau der geistigen Eigentumsrechte, die Öffnung des Dienstleistungssektors und ein neues Rechtsschutzsystem für Investitionen. Bei den übrigen Produkten werden die Zölle schrittweise abgebaut oder der Marktzugang wird im Rahmen von Kontingenten erleichtert (Milchprodukte und Fleisch).

Die EU bot Mexiko für Fleisch und Schlachtnebenprodukte vom Rind ein bilaterales Kontingent von 20 000 Tonnen an mit einem präferenziellen Kontingentszollansatz von 7,5 % und einer schrittweisen Umsetzung über einen Zeitraum von 5 Jahren<sup>20</sup>. Der Umfang dieses Kontingents entspricht rund 0,3 % der Nachfrage nach Rindfleisch in der EU. Beim Pouletfleisch räumte die EU Mexiko Zollfreiheit ein, ausser bei der Pouletbrust, für welche ein bilaterales Kontingent von 10 000 Tonnen mit einem Präferenz Zoll gewährt wird<sup>19</sup>. Der Umfang dieses Kontingents entspricht weniger als 0,1 % der Nachfrage

---

<sup>19</sup> Quelle : TradeMap, ITC.

<sup>20</sup> European Commission (2018), New EU-Mexico agreement: The Agreement in Principle and its texts.

nach Geflügelfleisch in der EU. Beim Schweinefleisch räumt die EU Mexiko Zollfreiheit ein, ausser beim tiefgekühlten Schinken, für welchen ein bilaterales Kontingent von 10 000 Tonnen<sup>19</sup> gewährt wird, was weniger als 0,1 % der Nachfrage nach Schweinefleisch in der EU entspricht. Beim Rohzucker zur Raffination wird schrittweise über einen Zeitraum von drei Jahren ein Kontingent von 30 000 Tonnen<sup>20</sup> zu einem Präferenzzoll von 49 Euro pro Tonne angeboten. Im Weiteren war Mexiko bereit, seinen Markt für Käse und Milchprodukte aus der EU signifikant zu liberalisieren, mit zollfreiem Marktzugang für gewisse Käsesorten (Edelpilzkäse), einem Kontingent von 5000 Tonnen für Frisch- und Schmelzkäse und einem Kontingent von 20 000 Tonnen für alle anderen Käsesorten<sup>19</sup>. Das Abkommen sieht vor, dass 340 Lebensmittel- und Weinspezialitäten der EU in Mexiko durch geografische Angaben geschützt werden. Dies stellt eine deutliche Steigerung gegenüber dem heutigen Handelsabkommen dar, in welchem nur 80 Spirituosen geschützt sind. Die Anerkennung der geografischen Angaben verlangsamte in der Vergangenheit die Verhandlungsfortschritte.

### **2.3.5.3 Synthese Mexiko**

Zwischen Mexiko und der Schweiz besteht bereits ein Abkommen, welches alle Industriewaren auf der Grundlage der Gegenseitigkeit liberalisiert. Mit einer Vertiefung dieses Abkommens könnte sich die Schweiz einen bevorzugten Marktzugang für ihre Agrarprodukte sichern, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die EU kürzlich ein verbessertes Abkommen abgeschlossen hat.

### **2.3.6 Südafrikanische Zollunion**

#### **2.3.6.1 Aktueller Stand des Abkommens mit der Schweiz**

##### *Allgemeine Aspekte*

Die EFTA-Staaten haben mit der Südafrikanischen Zollunion (SACU: Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland) am 7. August 2006 ein Freihandelsabkommen<sup>21</sup> abgeschlossen, das am 1. Mai 2008 in Kraft trat. Das Abkommen umfasst insbesondere den Warenhandel und enthält Bestimmungen zum geistigen Eigentum, zum Wettbewerb und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zur technischen Unterstützung sowie Evolutivklauseln in verschiedenen Bereichen wie Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen. Die Produktabdeckung des aktuellen Abkommens ist dabei unvollständig. Die Schweiz hat den Zugang zu ihrem Markt für nicht landwirtschaftliche Erzeugnisse bereits vollumfänglich geöffnet. Seitens der SACU ist dies hingegen nicht der Fall. Ausserdem ist die Anzahl Konzessionen im Agrarbereich auf beiden Seiten begrenzt<sup>22</sup>. Die Verhandlungen zur Vertiefung des Abkommens haben Anfang 2018 gestartet.

Die Länder der SACU (und Mozambique) schlossen im Juli 2014 mit der EU ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ab, das im Oktober 2016 vorläufig in Kraft trat. Die EU profitiert seither bei gewissen Produkten (insbesondere Schokolade, Biskuits und bestimmte Industrieprodukte) von einem besseren Zugang zu den Märkten der SACU als die EFTA-Staaten. Die Modernisierung und Weiterentwicklung des Abkommens zwischen der EFTA und der SACU bezweckt in erster Linie die Reduktion bzw. die Aufhebung dieser Differenzen.

##### *Landwirtschaftliche Aspekte*

Die Länder der SACU wünschen sich von der Schweiz einen besseren Marktzugang für Basisagrарprodukte wie Rindfleisch. Die Schweiz hat ihrerseits grosse Interessen bei verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie Biskuits oder Schokolade. Heute exportiert die Schweiz jährlich Waren im Wert von rund 700 Millionen Franken in die SACU, davon entfallen 110 Millionen auf Basisagrарprodukte oder verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die von der Schweiz gewährten Konzessionen betreffen

---

<sup>21</sup> SR 0.632.311.181

<sup>22</sup> Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und den SACU Staaten: SR 0.632.311.181.1

vor allem Basisagrarprodukte. Die SACU räumte der Schweiz zollfreien Marktzugang für gewisse Produkte ein, namentlich für gewisse Saucen und Nahrungsmittelzubereitungen. Die gegenseitige Öffnung der Agrarmärkte bleibt insgesamt sehr gering.

Die wichtigsten Agrarprodukte, die die SACU in alle Welt exportiert, sind Früchte (Orangen, Trauben, Äpfel, Zitronen, Birnen), Wein, Mais und Rohrohrzucker. Die fünf wichtigsten Agrarprodukte, die die Schweiz aus der SACU einführt, sind Früchte (Orangen, Trauben, Birnen, Zitronen), Wein, Macadamianüsse, Fleisch von Wild und Fruchtzubereitungen. Die fünf wichtigsten Agrarprodukte, die die Schweiz in die SACU ausführt, sind Zigaretten, Energydrinks, gerösteter Kaffee, Schokolade und Nahrungsmittelzubereitungen.

### **2.3.6.2 Die Abkommen zwischen dem südlichen Afrika und der EU**

Im Juni 2016 unterzeichnete die EU ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit der Gruppe des südlichen Afrikas (SADC), die die SACU und Mozambique umfasst. Für Südafrika ersetzt das WPA das Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit (TDCA) von 2004. Das WPA umfasst für alle Produkte ausser Waffen und Munition einen zollfreien Zugang ohne Kontingente mit sofortiger Wirkung für Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia und Swaziland sowie einen zollfreien Zugang für zahlreiche Produkte für Südafrika.

Der Zugang Südafrikas zum EU-Markt konnte mit dem WPA beispielsweise für Wein, Zucker, gewisse Milchprodukte, frische Früchte und Fruchtsäfte verbessert werden. Dem Land wurde ein zollfreies Kontingent von 150 000 Tonnen Zucker, 80 000 Tonnen Ethanol und 110 Millionen Liter Wein sowie für Apfel- und Ananassaft ein Kontingent von 8 000 Tonnen zu einem Zollansatz von 50 % des geltenden Meistbegünstigungszollansatzes gewährt<sup>23</sup>. Diese EU-Kontingente müssen nach dem Windhundverfahren verwaltet werden. Im Gegenzug erhielt die EU bevorzugten Marktzugang für verschiedene Agrarprodukte, darunter Käse (7 400 Tonnen zollfrei; ausser für Südafrika, wo ein Zollansatz von 50 % des Meistbegünstigungszollansatzes gilt) und Verarbeitungsprodukte wie Biskuits und Schokolade<sup>24</sup>. Im Rahmen dieses Abkommens werden rund 250 geografische Angaben der EU und rund hundert geografische Angaben Südafrikas (z. B. für gewisse Weinsorten wie Stellenbosch und Paarl) geschützt.

### **2.3.6.3 Synthese SACU**

Zwischen der Schweiz und der SACU besteht bereits ein Handelsabkommen, jedoch nur partiell sowohl für Agrarprodukte als auch für Industriewaren. Vor dem Hintergrund, dass die EU jüngst ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der SACU (und Mozambique) abgeschlossen hat, könnte die Schweiz die Zugangsbedingungen zu diesem Wachstumsmarkt verbessern.

## **2.4 Identifikation der Interessenslage und Nachhaltigkeitsfrage**

### **2.4.1 Interessen für die Schweizer Landwirtschaft**

In diesem Kapitel soll – basierend auf den oben gezeigten Informationen – eine Identifikation von möglichen Interessen im Rahmen einer partiellen, produktspezifischen Marktöffnung mit ausgewählten Partnern vorgenommen werden. Diese Identifikation entspricht weder einem Verhandlungsergebnis, noch ist daraus eine Positionierung der Schweiz zu entnehmen. Vielmehr soll damit eine Diskussionsgrundlage für die Behandlung künftiger Freihandelsabkommen unter Berücksichtigung der Interessen der Gesamtwirtschaft geschaffen werden.

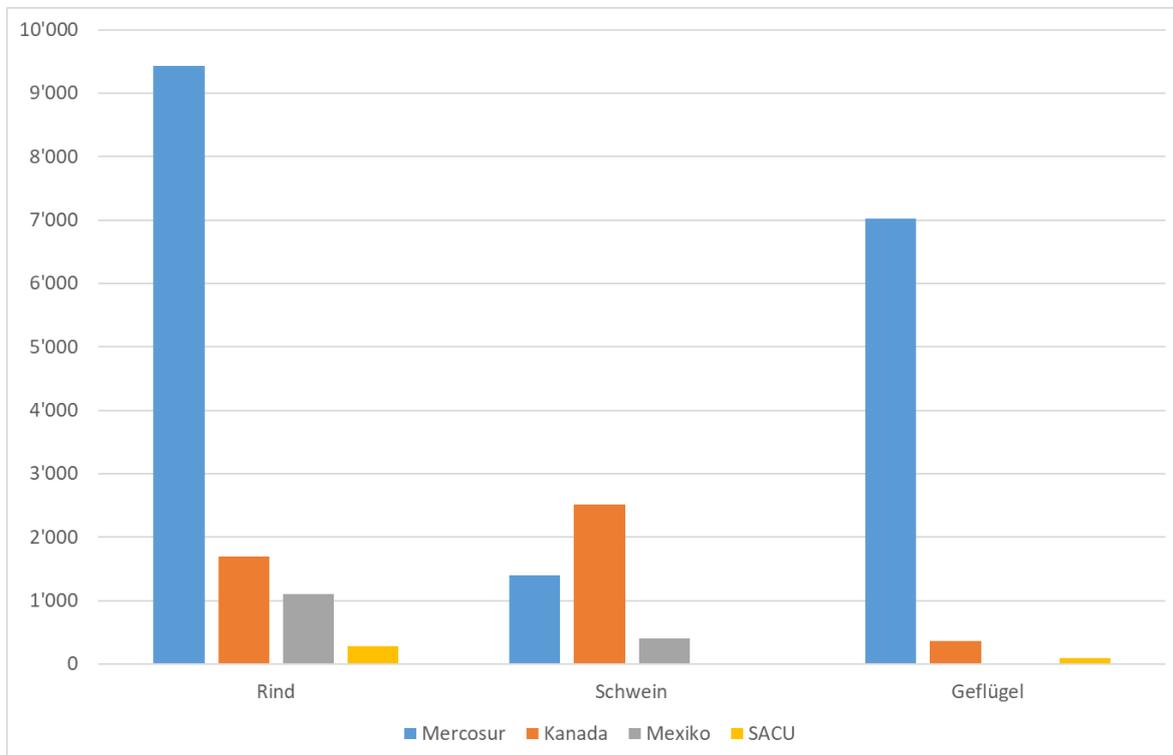
Damit ein Abkommen über den Abbau von tarifären Hemmnissen signifikante Auswirkungen auf den Handel eines Produkts hat, müssen sowohl die Mengen, die von dem betroffenen Produkt von einem Land exportiert werden, als auch der Grenzschutz, mit dem es sich konfrontiert sieht, hoch sein. Die Interessen gegenüber der Schweiz seitens der meisten in diesem Bericht erwähnten Handelspartner sind in Abbildung 4 am Beispiel von Fleisch (Rind, Schwein und Geflügel) dargestellt. Dieser Analyse

<sup>23</sup> European Commission (2016), Southern African Development Community (SADC), Published text of the agreement and annexes.

<sup>24</sup> IEG Policy, Daily News Alert, 10. October 2016.

zufolge bietet der Mercosur beim Rinds- und Geflügelfleisch ein höheres Potenzial als die übrigen Partner. Kanada bietet bei Schweinefleisch ein grösseres Potenzial als die anderen, hat dieses Produkt jedoch noch nicht in die Schweiz exportiert. Mexiko exportiert derzeit kein Fleisch in die Schweiz und die SACU exportiert kein Rindfleisch.

**Abbildung 4: Fleischexporte der Partnerländer in alle Welt (in Mio. Fr.)**

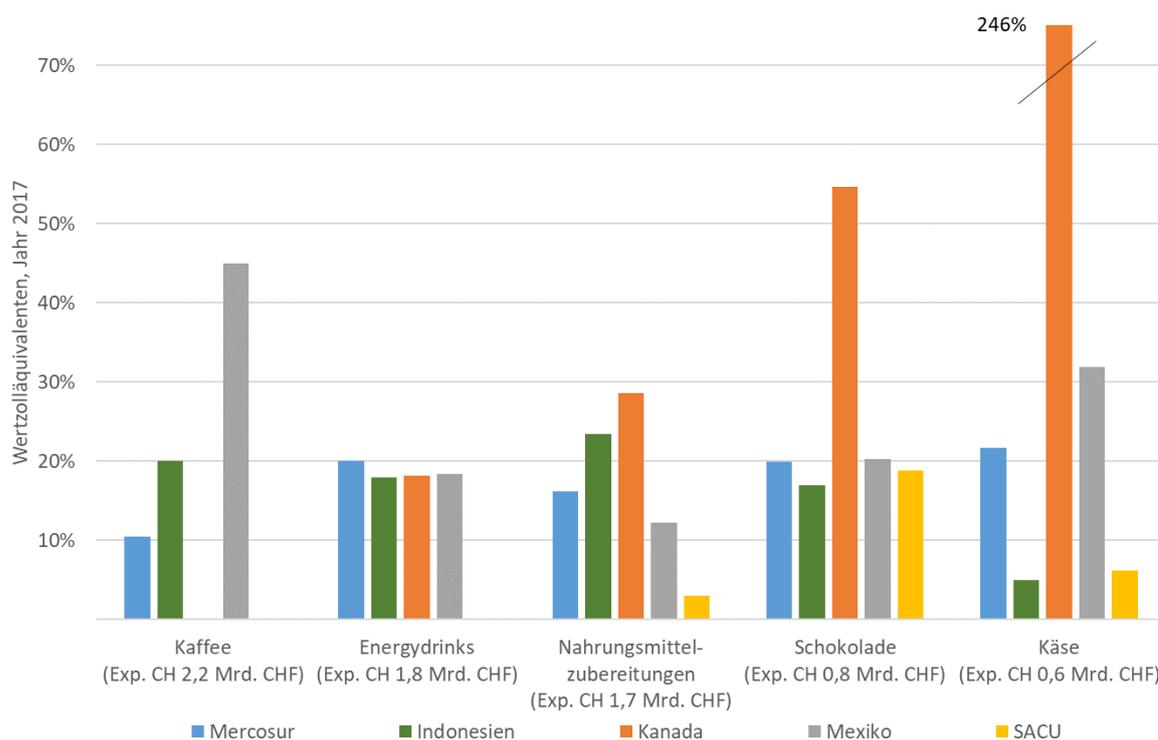


Quelle: Trade Map (ITC) und Berechnung BLW.

Neben dem Fleisch könnten die Verhandlungen zwischen den EFTA-Staaten und den Mercosur-Ländern für letztere einen Absatzmarkt für Sojaöl, Mais, Wein und Milchpulver, die sie bisher nicht in die Schweiz exportieren, eröffnen. Die Interessen Indonesiens liegen in erster Linie bei den Pflanzenölen (Palm- und Kokosnussöl). Die Interessen sind beim raffinierten Öl grösser als beim rohen Öl. Indonesien exportiert raffiniertes Palmöl im Wert von ca. 12 Milliarden Franken und rohes Palmöl im Wert von ca. 4 Milliarden Franken in alle Welt. Der Schweizer Grenzschutz ist beim raffinierten Öl meist höher. Bei Kanada besteht unter anderem Potenzial für Weichweizen, Rapsamen und -öl, Fruchtsäfte und Nahrungsmittelzubereitungen. Bei Mexiko liegen die Interessen neben dem Fleisch bei Frischgemüse, sowie bei Tiefkühlgemüse. Von besonderem Interesse für die SACU gegenüber der Schweiz sind frische Trauben, Äpfel, frische Birnen und Wein.

Gemäss denselben Kriterien konzentrieren sich die Interessen der Schweiz gegenüber aller in diesem Bericht betrachteten Partner bei den Agrarprodukten auf Kaffee, Tabak, Energydrinks, Nahrungsmittelzubereitungen, Schokolade, Käse und Süswaren. Diese Hauptinteressen der Schweiz gegenüber ihren Handelspartnern sind in der Abbildung 5 dargestellt.

**Abbildung 5: Zollansätze (Wertolläquivalent), die 2017 von den Partnerländern angewendet wurden für Schweizer Agrarexporte im Schnitt der Jahre 2015–2017 in alle Welt (in Mrd. Fr.)**



Quelle: Mac Map (ITC), Trade Map (ITC) und Berechnung BLW.

Die Schweiz würde ihrerseits ihre Positionierung bei den Produkten, die sie bereits exportiert, stärken, namentlich beim Käse, wo sie sich oft mit einem hohen Schutz konfrontiert sieht (ausser bei Indonesien), aber auch bei der Schokolade, dem gerösteten Kaffee und anderen Verarbeitungsprodukten.

Anhand der Konzessionen, die die EU dem Mercosur, Kanada, Mexiko und der SACU aktuell gewährt oder vorläufig vorgesehen hat, könnte eine kumulierte Wirkung abgeleitet werden, die der Marktzugang für gewisse Schlüsselprodukte wie Fleisch hat. Beim Rindfleisch beispielsweise würde sich der kumulierte Umfang der bilateralen Kontingente der drei Handelsabkommen (Mercosur, Kanada und Mexiko) bei dieser Übung am Ende der schrittweisen Umsetzung über einige Jahre hinweg, je nachdem wie die Verhandlungen mit dem Mercosur ausgehen, auf ca. 2 % der Nachfrage der EU belaufen. Beim Schweine- und Geflügelfleisch würden die kumulierten Kontingente der drei Abkommen weniger als 1 % der EU-Nachfrage ausmachen. Die EU konnte in ihren Handelsabkommen mit Kanada, Mexiko und der WPA-Gruppe des südlichen Afrikas (SADC) einen Marktzugang für Käse erwirken. Derzeit sind die Verhandlungen zwischen der EU und Indonesien weniger weit fortgeschritten als jene zwischen der Schweiz und Indonesien, weshalb noch keine Aussage zu den vorläufigen Konzessionen der EU gemacht werden können.

Im Agrarbereich könnten die Verhandlungen insbesondere zu einer Erhöhung der Fleischimporte (ausser bei Indonesien) im Rahmen der mit diesen Partnern ausgehandelten Kontingenten und zu einer Erhöhung der präferenziellen Importe von pflanzlichen Produkten führen. Beim Rindfleisch, wo das Kontingent derzeit mehr als ausgeschöpft ist, würde die Eröffnung eines bilateralen Kontingents zugunsten spezifischer Partner nicht zwingend zusätzliche Importe nach sich ziehen, sondern zu einer Umverteilung der Importe zugunsten der neuen Partner führen.

## 2.4.2 Nachhaltigkeit

Bei Handelsfragen erhalten ökologische und gesellschaftliche Anliegen der Nachhaltigkeit im Vergleich zu den wirtschaftlichen Interessen einen zunehmend grösseren Stellenwert. Dies gilt auf nationaler und internationaler Ebene gleichermassen.

Die Freihandelsabkommen, die die Schweiz mit jedem Partner aushandelt, bezwecken eine nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft, der Umwelt und der sozialen Aspekte in der Schweiz und in den Partnerländern. Deshalb setzt sich die Schweiz bei allen Verhandlungen wie auch bei der Modernisierung der bestehenden Abkommen dafür ein, Bestimmungen für nachhaltigen Handel und nachhaltige Entwicklung festzuhalten. Diese Bestimmungen zur Nachhaltigkeit gelten für alle Bereiche der Produktion, einschliesslich der Produktion von Nahrungsmitteln, und reflektieren die Verpflichtungen der Parteien bezüglich der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der UNO. Zu den Nachhaltigkeitsklauseln gehören unter anderem die Einhaltung und Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Parteien beim Umweltschutz (multilaterale Umweltabkommen) und bei den sozialen Aspekten wie den Arbeitsstandards (Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, ILO; Agenda der ILO für menschenwürdige Arbeit, ILO Decent Work Agenda). Andere Bestimmungen betreffen den nachhaltigen Umgang mit Forst- und Fischereiressourcen sowie die Vergabe und Nutzung von Nachhaltigkeitszertifikaten, die umweltschonende und sozialverträgliche Produktionsmethoden garantieren. Ausserdem werden Verweise auf die wichtigsten internationalen Instrumente im Bereich Menschenrechte und Grundsätze der gesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen aufgenommen.

Zusätzlich zu den genannten Nachhaltigkeitsbestimmungen wird die Schweiz ihren Freihandelspartnern von Fall zu Fall auch Begleitmassnahmen in Form von gezielten Projekten und institutionellen Dialogen zwischen den zuständigen Behörden vorschlagen. So hat die Schweiz beispielsweise bereits heute mit den zuständigen chinesischen und vietnamesischen Behörden einen bilateralen Dialog zum Thema Arbeitsstandards lanciert.

Alle diese Bestimmungen bilden heute einen gemeinsamen Referenzrahmen, zu dessen Einhaltung sich alle Parteien bei ihren bevorzugten Handelsbeziehungen verpflichten, sodass die mit den Abkommen angestrebten wirtschaftlichen Ziele mit den Zielen der Parteien im Bereich der nachhaltigen Entwicklung Hand in Hand gehen. Ein weiteres Ziel besteht darin, negative soziale und ökologische Effekte zu verhindern, die der Import von unter Verstoß gegen grundlegende internationale und nationale Umwelt- und Arbeitsstandards hergestellten Gütern und Lebensmitteln in die Schweiz verursachen könnte.

Die Freihandelsabkommen setzen Gemischte Ausschüsse ein, die gegebenenfalls Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der zwischen den Parteien vereinbarten Verpflichtungen in den oben genannten Bereichen lösen können.

Die Schweiz verfolgt im Bereich Handel und nachhaltige Entwicklung einen kooperativen, dialogischen Ansatz, der in den Bereichen Umwelt und Arbeit auf der Bestätigung von Verpflichtungen und anerkannten internationalen Standards beruht. In der Landwirtschaft gibt es derzeit keinen internationalen Standard für die Produktion von nachhaltigen Agrargütern. Das Aufkommen privater Initiativen weist auf eine positive Dynamik im Nachhaltigkeitsbereich hin, die in erster Linie auf die wachsenden Ansprüche der Konsumentenschaft zurückzuführen ist. Die Schweiz begrüsst diese Entwicklung und unterstützt Initiativen, die eine Verbesserung der Nachhaltigkeit von Produkten und der Transparenz in den Wertschöpfungsketten anstreben. Hierzu wird sich die Schweiz im Einzelfall bemühen, auch die Frage der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion in den Freihandelsabkommen abzudecken. Hingegen ist es der Schweiz im Rahmen ihrer Handelspolitik nicht möglich, die Gewährung von Zollkonzessionen vom Vorweisen von Nachhaltigkeitszertifikaten abhängig zu machen. Zum einen weil sie es für unangebracht hält, in zwischenstaatlichen Handelsabkommen privatrechtliche Labels zu verankern, deren Umsetzung und allfällige Weiterentwicklung keiner Kontrolle seitens der Regierung unterstehen. Zum anderen weil ein gewisser Wettbewerb herrscht zwischen den verschiedenen Zertifizierungssystemen, wovon manchmal mehrere dasselbe Produkt betreffen. Das ist beispielsweise beim Palmöl der Fall, für welches es mehrere Zertifizierungssysteme gibt. Derzeit ist es nicht möglich, einen Standard beim Palmöl auszumachen, der alle Erwartungen und Anforderungen bezüglich der Nachhaltigkeit erfüllen würde. Einem Label den Vorzug zu geben gegenüber anderen Initiativen, wäre auch nicht sinnvoll, da dadurch die positive Dynamik beeinträchtigt werden könnte. Die Wirtschaftsakteure sind stets bemüht, das Nachhaltigkeitsniveau mittels immer anspruchsvollerer Standards zu steigern.

Nicht zuletzt vollzieht die Schweiz von Fall zu Fall im Vorfeld der Verhandlungen von Handelsabkommen gezielte Wirkungsanalysen im Hinblick auf einen allfälligen Handel mit für den Umweltschutz sensiblen Produkten gemäss den Bestimmungen von Massnahme 7a des Berichts «Grüne Wirtschaft», den der

Bundestrat am 20. April 2016 verabschiedet hat. Eine solche Analyse läuft derzeit im Rahmen der Verhandlungen im Hinblick auf ein allfälliges Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und den Mercosur-Ländern. Diese gezielte Analyse ergänzt die weiter gefasste Analyse des BAFU, in deren Rahmen die Umweltwirkung im In- und Ausland der Marktöffnung im Agrar- und Lebensmittelsektor anhand von vordefinierten Szenarien beurteilt wird.

## 2.5 Synthese der Handelsabkommen

Aufgrund der in den vorangegangenen Kapiteln erörterten Aspekte ist davon auszugehen, dass die derzeit verhandelten Abkommen mit den Mercosur-Ländern, Indonesien, Kanada, Mexiko und den SACU-Staaten in den kommenden Jahren zu einem Abschluss kommen werden.

Die grössten Interessen der oben genannten Handelspartner gegenüber der Schweiz beim Marktzugang im Agrar- und Lebensmittelsektor sind Rindfleisch (alle ausser Indonesien), Schweinefleisch (Mercosur, Kanada und Mexiko), Geflügelfleisch (Mercosur, Kanada und SACU), Weizen (Kanada), Mais (Mercosur), Rapssaat und -öl (Kanada), Sojaöl (Mercosur), Palmöl (Indonesien), Palmkernöl (Indonesien), Kokosnussöl (Indonesien), Gemüse (Mexiko), Früchte und Wein (SACU, Mercosur), Nahrungsmittelzubereitungen (Kanada), Milchpulver (Mercosur) und Zubereitungen von pflanzlichen Ölen und Fetten (Indonesien).

Die grössten Interessen der Schweiz gegenüber den oben genannten Handelspartnern beim Marktzugang im Agrar- und Lebensmittelsektor sind Käse (alle Partner), Schokolade (alle Partner), Energydrinks (Mercosur, Indonesien und Mexiko), Zuckerwaren (Mercosur, Indonesien und SACU), Nahrungsmittelzubereitungen (Mercosur, Indonesien und Mexiko) und gerösteter Kaffee (Mercosur, Indonesien und Mexiko).

Verhandlungspartnern müssen auch exklusive Konzessionen eingeräumt werden. Zu den Konzessionen, die die Schweiz gewähren könnte, gehört die vertraglich festgehaltene Neuverteilung ihrer Importe zugunsten der bevorzugten Partner, mit denen sie Abkommen geschlossen hat. Bei einer Preissenkung mit Einkommenswirkung kann der Marktzugang über die Gewährung von exklusiven bilateralen Kontingenten geregelt werden. Dies hätte in erster Linie eine Verlagerung der Herkunft der Warenflüsse zur Folge, nicht jedoch eine massive Erhöhung der Gesamtimporte.

## 2.6 Schlussfolgerungen

Die Agrarpolitik beruht weitgehend auf dem Grenzschutz und der Inlandstützung von Landwirtinnen und Landwirten. Der Zollschatz ist unterschiedlich ausgestaltet, insgesamt hoch und hat zum Ziel, den Absatz der inländischen Ware zu ermöglichen, bevor Importe zugelassen werden, was ein Hemmnis für den Abschluss von Handelsabkommen darstellt. Die heutige Agrarpolitik schliesst eine vollständige Liberalisierung der Landwirtschaft also grundsätzlich aus.

Der heutige Zollschatz hat sich seit seiner Einführung 1994 kaum verändert und sich somit auch nicht dem Wohnbevölkerungswachstum in der Schweiz angepasst. Der Umfang der Kontingente hat sich kaum verändert, was zur Folge hat, dass grosse Warenmengen ausserhalb des Kontingents importiert werden müssen, um die Nachfrage zu decken. Dies schlägt sich auch im Einkaufstourismus (z.B. beim Rindfleisch) nieder.

Die derzeit auf der Agenda stehenden Handelspartner sind ambitionierte Exporteure von Agrarprodukten, namentlich von Fleisch (vgl. Kap. 2.3). Sie alle haben Handelsabkommen mit der EU abgeschlossen, ausser die Mercosur-Länder und Indonesien, die derzeit ein solches Abkommen aushandeln.

Die Schweizer Landwirtschaft würde vom Abschluss von Abkommen (oder der Neuaushandlung von bestehenden Abkommen) mit diesen Ländern in erster Linie und signifikant im Bereich der Milchprodukte und der Verarbeitungsprodukte profitieren. Im Gegenzug kann sie Konzessionen für Produkte gewähren, bei denen die Nachfrage grösser ist als das inländische Angebot. Auf Stufe der Landwirte würden derartige Konzessionen im Rahmen der heutigen Mechanismen des Importregimes nur geringfügige Auswirkungen zur Folge haben. In dieser Konstellation kann der Grenzschutz deshalb – auch ohne grundsätzlich reformiert zu werden – als Instrument der Agrarpolitik weiterhin eine zielgerichtete Funktion ausüben.

## 3 UMSETZUNG ARTIKEL 104a BV ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

### 3.1 Ausgangslage

Die 2014 vom Schweizer Bauernverband eingereichte Volksinitiative «Für Ernährungssicherheit» verlangte, dass der Bund die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln aus einheimischer Produktion stärkt. Bundesrat und Parlament anerkannten zwar die hohe Bedeutung der Ernährungssicherheit. Sie unterstützten die Initiative aber nicht, da sie aus ihrer Sicht zu stark auf die Inlandproduktion ausgerichtet war und weil unklar blieb, was die Initiantinnen und Initianten vom Bund genau erwarteten. Deshalb erarbeitete das Parlament als Gegenentwurf einen neuen Verfassungsartikel, der die Ernährungssicherheit auf ein breiteres und klarer definiertes Fundament stellt. Nachdem das Parlament dem Gegenentwurf deutlich zugestimmt hatte, zog das Initiativkomitee seine Initiative zurück. Der neue Artikel zur Ernährungssicherheit wurde am 24. September 2017 von Volk und Ständen klar angenommen.

### 3.2 Bundesverfassungsartikel 104a Ernährungssicherheit

Am 24. September 2017 haben Volk und Stände folgendem Artikel zugestimmt:

#### Artikel 104a Ernährungssicherheit

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln schafft der Bund Voraussetzungen für:

- a) die Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere des Kulturlandes;
- b) eine standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion;
- c) eine auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft;
- d) grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen;
- e) einen ressourcenschonenden Umgang mit Lebensmitteln.

Initiantin des neuen Artikels 104a der BV war die Kommission für Wirtschafts- und Abgaben des Ständerats (WAK-S). In ihrem Bericht vom 3. November 2017<sup>25</sup> erläutert die WAK-S die einzelnen Bestimmungen des Verfassungsartikels. Die begriffliche Auslegeordnung und politischen Folgerungen für die AP22+ in den folgenden Kapiteln stützen sich auf die Erläuterungen der WAK-S und die Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 24. September 2017 (Abstimmungsbüchlein) ab.

### 3.3 Voraussetzungen für Ernährungssicherheit

Ernährungssicherheit bedeutet, dass die Bevölkerung jederzeit Zugang hat zu einer ausreichenden Menge von hochwertigen und bezahlbaren Lebensmitteln. Dies ist heute in der Schweiz der Fall. Der neue Verfassungsartikel beauftragt den Bund, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Ernährungssicherheit in der Schweiz langfristig gewährleistet bleibt. Er bestimmt fünf Pfeiler (Buchstaben a–e von Art. 104a BV), die für unsere Ernährungssicherheit von besonderer Bedeutung sind. Dabei berücksichtigt er alle Stufen der Lebensmittelkette vom Feld bis auf den Teller. Gemäss Artikel 104a der BV soll die Versorgung mit einheimischen wie auch mit importierten Lebensmitteln sichergestellt werden. Dabei sollen die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekte sowohl im Inland als auch im Ausland berücksichtigt werden. WAK-S und Bundesrat betonen in ihren Erläuterungen, dass der neue Verfassungsartikel für eine marktorientierte, nachhaltige sowie national und international vernetzte Land- und Ernährungswirtschaft steht.

<sup>25</sup> [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht\\_WAK-S\\_15.050\\_2016-11-03.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_WAK-S_15.050_2016-11-03.pdf)

### **3.4 Sicherung der Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion**

Gesunde Agrarökosysteme sind für die Landwirtschaft zentral. Wichtige landwirtschaftliche Produktionsgrundlagen sind landwirtschaftlich nutzbare Böden und Flächen (Kulturland), nicht erneuerbare Ressourcen (z. B. Phosphor) und Wasser, aber auch landwirtschaftliche Infrastruktur sowie Wissen in der Praxis und im landwirtschaftlichen Wissenssystem (z. B. Agrarforschung).

Beim Kulturlandschutz ist die Zuständigkeit schwer gewichtig bei den Kantonen. Auf Stufe Bund sind die Instrumente zum quantitativen Schutz des Kulturlandes vor allem in der Raumplanung zu finden. Im Rahmen der 2. Revisionsetappe des Raumplanungsrechtes soll explizit das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt werden. Die Massnahmen für einen besseren Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) werden im Rahmen der Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (SP FFF) weiterverfolgt.

Die Agrarpolitik kann unter anderem mit dem Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) und dem Direktzahlungssystem auf die Agrarökosysteme Einfluss nehmen. Eine Weiterentwicklung dieser Instrumente im Rahmen der AP22+ soll sich positiv auf den Zustand der Agrarökosysteme auswirken. Die AP22+ soll auch durch eine gezieltere Ausrichtung der landwirtschaftlichen Investitionshilfen (z. B. Unterstützung innovativer Technologien zur Reduktion der negativen Umweltwirkungen), der Forschung (z. B. Innovationsförderung) sowie der Pflanzen- und Tierzucht (Ausrichtung auf Nachhaltigkeit) zur langfristigen Erhaltung der landwirtschaftlichen Grundlagen beitragen.

### **3.5 Standortangepasste und ressourceneffiziente Lebensmittelproduktion**

Die einheimische Lebensmittelproduktion ist ein bedeutender Pfeiler unserer Ernährungssicherheit. Eine Anpassung der Landwirtschaft an die örtlichen Gegebenheiten soll verhindern, dass die Ökosysteme überbelastet werden. Die verfügbaren Ressourcen wie Boden, Wasser und Nährstoffe sollen möglichst effizient genutzt werden. Eine standortangepasste Landwirtschaft nutzt das agronomische Potenzial für die Lebensmittelproduktion unter Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit der Ökosysteme. Eine hohe Ressourceneffizienz soll dazu beitragen, dass der Ressourcenverbrauch durch die Landwirtschaft (z. B. Düngereinsatz) und deren Emissionen in die Umwelt (z. B. Pestizide) unter Berücksichtigung des Beitrags der Inlandproduktion zur Versorgungssicherheit so weit wie möglich reduziert wird (Ressourcenschonung).

Mit der AP22+ soll eine nachhaltigere Produktion nicht mit einer erhöhten Regulierungsdichte, sondern mit einer stärkeren Selbstverantwortung erreicht werden. Die Weiterentwicklung des ÖLN soll zu einer Senkung des ökologischen Fussabdrucks beitragen. Zudem soll eine standortangepasste Landwirtschaft mit regionalen Gesamtstrategien gefördert werden. Die Produktionssystembeiträge sollen verstärkt auf die Ressourceneffizienz ausgerichtet werden.

### **3.6 Marktausrichtung der Land- und Ernährungswirtschaft**

Die Begrifflichkeit «auf den Markt ausgerichtet» wird bereits in Artikel 104 Absatz 1 der BV verwendet und bezieht sich in diesem Kontext ausschliesslich auf die Landwirtschaft. In Artikel 104a der BV bezieht sich die Marktausrichtung auf die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft.

Mit «auf den Markt ausgerichtet» ist gemeint, dass das Angebot der Land- und Ernährungswirtschaft nicht vom Staat gelenkt wird, sondern sich am Markt – d. h. an den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten – orientiert. Die Akteurinnen und Akteure der Land- und Ernährungswirtschaft sollen als eigenverantwortliche Unternehmer die Chancen auf den in- und ausländischen Märkten nutzen, die sich insbesondere durch die Auslobung der hohen Schweizer Produktequalität ergeben. Die AP22+ zielt in diese Richtung. Damit das Marktpotenzial im In- und Ausland ausgeschöpft werden kann, sollen mit der AP22+ Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Möglichkeiten zur Kostensenkung auf der einen Seite und zur Steigerung der Wertschöpfung (z. B. über eine Produktdifferenzierung der Qualität) auf der anderen Seite genutzt werden können. Ein erfolgreicher Weg kann die Ausrichtung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf eine gemeinsame Qualitätsstrategie sein. Durch eine hohe Qualität können sich Schweizer Produkte auf den in- und ausländischen Märkten von ausländischen Produkten im Tiefpreissegment abgrenzen. Mit einer Positionierung der Schweizer Produkte schwer gewichtig im Hochpreissegment können insbesondere in Ländern mit hohem wirtschaftlichem Wachstum

Marktpotenziale ausgeschöpft werden, welche sich durch eine zunehmend kaufkräftigere Bevölkerungsschicht eröffnen.

Der heute zur Anwendung kommende Mechanismus zur Verteilung von Importkontingenten – die Vergabe nach Inlandleistung – verzerrt den Wettbewerb unter den Importeuren und ist administrativ aufwändig. Er führt zudem zu Renten bei den Importeuren im Umfang von heute rund 65 Millionen Franken pro Jahr, die zu einem geringen Teil an die landwirtschaftlichen Produzenten weitergegeben werden. Bezahlt werden diese Renten von den Konsumentinnen und Konsumenten durch erhöhte Marktpreise. Im Rahmen der Vernehmlassung zur AP22+ sollen sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zur Anwendung der Verteilung der Importkontingente nach Inlandleistung äussern können. Ebenso soll die Berechtigung von gewissen Marktentlastungsmassnahmen, welche die Eigenverantwortung und Marktorientierung der Marktakteure behindern, zur Diskussion gestellt werden. Im Milchmarktbereich soll die Milchpreisstützung verstärkt auf die Qualitätsstrategie – d.h. die Produktion von wertschöpfungsstarken Milchprodukten (aus Rohmilch hergestellte Käsespezialitäten) – ausgerichtet werden. Zudem sollen Initiativen der privaten Akteure zur besseren Differenzierung und Positionierung des Rohstoffs Milch unterstützt werden können. Um das Marktpotenzial im Ausland besser erschliessen zu können, soll eine Plattform für Agrarexporte aufgebaut werden. Diese soll exportorientierte Unternehmen in der Land- und Ernährungswirtschaft bei der Überwindung von technischen Handelshemmnissen unterstützen.

### **3.7 Beitrag grenzüberschreitender Handelsbeziehungen zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft**

Die AP22+ umfasst die agrarpolitischen Massnahmen, die ab 2022 im Inland umgesetzt werden sollen. Sie beinhaltet keine Anpassungen im Grenzschutz zwecks Ausweitung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen. Eine stärkere Vernetzung der in- und ausländischen Agrarmärkte erfolgt im Rahmen von neuen oder weiterentwickelten Freihandelsabkommen, welche wie bisher durch das Parlament genehmigt werden. Dies steht im Einklang mit der Aussenwirtschaftspolitik. Die Botschaft zur AP22+ wird dem Parlament unabhängig von allfälligen neuen Freihandelsabkommen unterbreitet.

Die Schweiz ist auf die Einfuhr von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln wie Maschinen, Treibstoff, Saatgut und Dünger sowie auf den Export von gewissen Landwirtschaftsprodukten (Milchprodukte und verarbeitete Produkte) angewiesen. Gute Handelsbeziehungen mit dem Ausland sind daher für die Ernährungssicherheit zentral. Diese erfolgen durch Importe und Exporte von Agrarprodukten und Lebensmitteln unter WTO-Regeln oder dem bestehenden Freihandelsabkommen mit der EU ( $\frac{2}{3}$  Handel mit der Europäischen Union<sup>26</sup>,  $\frac{1}{3}$  Handel mit anderen Ländern) sowie zu einem kleinen, aber ansteigenden Teil gemäss den präferenziellen Regeln von Freihandelsabkommen mit Drittländern (~2,5 %).

Artikel 104a verlangt, dass der Bund Voraussetzungen für alle grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen schafft, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Dabei muss er internationales Handelsrecht einhalten und sich für dessen Weiterentwicklung engagieren. Zu beachten sind auch international anerkannte Leitlinien, wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Kernbestandteil der Agenda 2030 bilden 17 *Sustainable Development Goals*, SDGs), welche die Schweiz unterzeichnet hat. Die SDGs umfassen unter anderem Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft und Ernährung sowie Handel. Auch Artikel 104a zur Ernährungssicherheit stützt sich unter anderem auf diese drei Aspekte und ihre Interaktion.

Importe und Exporte von Lebens- und Produktionsmitteln sollen zur nachhaltigen Entwicklung der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Importierte Produktionsmittel (Dünger, Maschinen, Futtermittel etc.) tragen zur Produktionssteigerung der inländischen Landwirtschaft bei und fördern damit – ebenso wie der Export von Schweizer Landwirtschaftsprodukten – die wirtschaftliche Entwicklung des Sektors. Gleichzeitig trägt der Import von Lebensmitteln zur Nachhaltigkeit bei, indem die landwirtschaftlichen Ökosysteme in der Schweiz dadurch entlastet werden. Ohne importierte Lebensmittel

---

<sup>26</sup> Die Schweiz behandelt eine Auswahl an Agrarprodukten und Lebensmitteln mit der EU in bilateralen Abkommen präferenziell.

müsste die Inlandproduktion beim heutigen Konsummuster so stark intensiviert werden, dass die Ökosysteme massiv überfordert würden. Die Importe sollen aber nicht auf Kosten einer zu hohen Umweltbelastung, einer Beeinträchtigung der Produktionsgrundlagen oder zu Lasten negativer gesellschaftlicher Konsequenzen im Ausland gehen. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz auf internationaler Ebene dafür ein, dass Nachhaltigkeitskriterien beim internationalen Handel stärker berücksichtigt werden. Zudem nimmt sie ihre Einflussmöglichkeiten in den relevanten multilateralen Organisationen (u. a. FAO und OECD) für günstige Rahmenbedingungen zur Erreichung des Ziels der globalen Nachhaltigkeit und Ernährungssicherheit wahr.

Die Nachhaltigkeit als Gesamtkonzept ist bereits heute ein zwingender Bestandteil von Handel und Handelspolitik. Gestaltungsspielraum besteht aktuell vor allem bei der Aushandlung neuer und Modernisierung bestehender Freihandelsabkommen. Hingegen sind die Möglichkeiten innerhalb der WTO sowie in den bilateralen Beziehungen mit der EU aktuell nicht vorhanden. Die Schweiz baut deshalb existierende Instrumente wie die Produktdeklaration aus. Darüber hinaus setzt sich die Schweiz bereits heute über die multilateralen Kanäle und die Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen insbesondere im Rahmen der FAO und der OECD für die Stärkung der Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft ein. Zu diesem Engagement gehört auch die Förderung der Ernährungssicherheit weltweit.

In allen seit 2011 abgeschlossenen Freihandelsabkommen sind umfassende Bestimmungen zur Nachhaltigkeit (vgl. Kapitel 2.4.2) bereits integriert. Diese Nachhaltigkeitsbestimmungen gelten für alle Produktionssektoren, einschliesslich der Ernährungswirtschaft, und verweisen auf die Verpflichtungen der Vertragsparteien gemäss den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goals*, SDG). Sie legen einen gemeinsamen Referenzrahmen fest und die Vertragsparteien verpflichten sich, diesen Referenzrahmen in ihren präferenziellen Wirtschaftsbeziehungen so einzuhalten, dass die mit den Freihandelsabkommen verfolgten wirtschaftlichen Ziele mit den Zielen der Vertragsparteien im Bereich des Umweltschutzes und der Arbeitsrechte übereinstimmen. Die Klauseln umfassen unter anderem das Engagement zur Einhaltung und wirksamen Umsetzung der von den Vertragsparteien ratifizierten multilateralen Umweltabkommen und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO (*Decent Work Agenda*) wird ebenfalls bekräftigt. Weitere Bestimmungen betreffen die nachhaltige Bewirtschaftung von Waldressourcen (einschliesslich Fragen zu Landnutzungsänderungen für die landwirtschaftliche Produktion) und Fischbeständen (einschliesslich Abschaffung von Fischereisubventionen) sowie die Verbreitung und Verwendung von Nachhaltigkeitszertifikaten zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden und Sozialstandards. Zudem wird auf die wichtigsten internationalen Instrumente im Bereich der Menschenrechte sowie auf die Grundsätze für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung (*Corporate Social Responsibility*, CSR) verwiesen. Auf institutioneller Ebene werden durch die Freihandelsabkommen Aufsichtsorgane geschaffen (Gemischter Ausschuss), die es erlauben, allfällige Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der von den Vertragsparteien in diesen Bereichen eingegangenen Verpflichtungen anzusprechen und allenfalls zu lösen.

Die Ergänzung der Bundesverfassung um den Artikel 104a unterstützt dies zusätzlich und unterstreicht die Bedeutung der Nachhaltigkeitsaspekte im internationalen Handel mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das OECD-Rahmenwerk zur Förderung der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung bilden dazu eine weitere Grundlage aus internationaler Sicht. Die Schweiz wird sich auch weiterhin für umfangreiche Nachhaltigkeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen einsetzen und im Einzelfall prüfen, ob weitergehende Massnahmen vorzusehen sind. In Bezug auf die Land- und Ernährungswirtschaft könnte dabei ein institutionalisierter Dialog zwischen den betroffenen Behörden der beteiligten Länder zum Thema Nachhaltigkeit im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft vorgesehen werden. Ziel eines solchen Dialogs ist die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und die Einrichtung allfälliger Mechanismen zum Monitoring des Beitrages des bilateralen Handels zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft. Im Zentrum steht die Zurverfügungstellung von Informationen betreffend die Nachhaltigkeit. Diese muss vertrauenswürdig sein und daher aus einem transparenten Prozess stammen. Die in der Agenda 2030 vorgeschlagenen Indikatoren können dabei herangezogen werden.

Das für das Aushandeln von Freihandelsabkommen federführende Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) muss im Rahmen der jeweiligen Bundesratsmandate die Flexibilität haben, allfällige weitergehende Massnahmen zur Nachhaltigkeit in Bezug auf die Land- und Ernährungswirtschaft jeweils in geeigneter Weise zu thematisieren und wie beschrieben anzugehen. Im Rahmen der Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten soll nun erstmals geprüft werden, wie ein Nachhaltigkeitsdialog und -monitoring in ein Freihandelsabkommen integriert werden kann. Wichtig ist aber auch, dass dieser Ansatz nicht nur im Rahmen von Freihandelsabkommen erfolgt, sondern auch auf den Handel von Nahrungsmitteln ausserhalb solcher präferenzieller Vereinbarungen angewendet wird, der heute den mit Abstand grössten Teil der Einfuhren in die Schweiz ausmacht.

Wichtig ist die Erkenntnis, dass der Handel die Entwicklung der Exportländer in Richtung mehr Nachhaltigkeit in allen drei Dimensionen unterstützen kann. Die Nachfrage nach nachhaltig produzierten Lebensmitteln in Importländern wie der Schweiz beeinflusst die Produktionsweise in den Exportländern. Dies lässt sich eindrücklich am Beispiel der Fairtrade-Produkte illustrieren<sup>27</sup>. 701 Millionen Franken haben Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz 2017 für Fairtrade-Produkte ausgegeben, ein Plus von 11,6 % gegenüber dem Vorjahr. Der Pro-Kopf-Konsum an Fairtrade-Produkten betrug 2017 83 Franken. Rund 19 % aller in der Schweiz verkauften Fairtrade-Produkte waren 2017 bio-zertifiziert. Der Fairtrade-Markt, der weitgehend ohne staatliche Regulierungen funktioniert, ist in den letzten 25 Jahren rasant gewachsen, da insbesondere die Grossverteiler gemerkt haben, dass eine zahlungskräftige Nachfrage nach solchen Produkten besteht. Das Beispiel Fairtrade zeigt, dass vermehrter Handel mit Agrargütern und Nahrungsmitteln nachhaltige Entwicklungen in den Exportländern initiieren und unterstützen kann. Dies trifft insbesondere zu, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten in den Importländern der nachhaltigen Produktion der Lebensmittel einen hohen Stellenwert beimessen, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Die Mercosur-Länder sind hierfür ein gutes Beispiel: Die Rindfleisch-Exporteure erfüllen die Anforderungen der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten.

Handelsunternehmen haben erkannt, dass in den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten nach nachhaltig hergestellten Produkten ein grosses wirtschaftliches Potenzial liegt, das nur genutzt werden kann, wenn die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten ernst genommen werden und die Nachhaltigkeit im Handel auch wirklich nachgewiesen werden kann. Zentral für die Glaubwürdigkeit ist die Transparenz von der Produktion der Rohstoffe bis zum Endkonsum. Ebenso wichtig ist die objektive Information, damit Kaufentscheide nicht durch falsche Nachhaltigkeitsinterpretationen oder reine Modeströmungen beeinflusst werden. Innovative Technologien können neue Möglichkeiten zum Monitoring von nachhaltigkeitsrelevanten Informationen bieten. Solche Technologien dürften in Zukunft die Rückverfolgbarkeit bezüglich Produktionsort und Herstellungsmethoden von Lebensmitteln stark vereinfachen und transparent machen. So wird die Blockchain-Technologie zurzeit im Rahmen eines Forschungsprojektes mit der Universität Zürich auf ihre Umsetzbarkeit im Inland überprüft. Die Nachvollziehbarkeit von Informationen ist für die Konsumentinnen und Konsumenten und auch für die Inlandproduzenten von grösster Bedeutung. Digital gesicherte Informationsblöcke können das Rückgrat für die Vertrauensbildung sein. Sie stärken zudem den Schutz vor Täuschungen. Zahlreiche neue Anwendungen im Bereich des Täuschungsschutzes von Nahrungsmitteln entlang der Wertschöpfungskette dokumentieren das Potenzial dieser Technologien. Mit der Agrarpolitik 22+ sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit dieses besser genutzt werden kann.

### **3.8 Ressourcenschonender Umgang mit Lebensmitteln**

Die Verfügbarkeit von Lebensmitteln und die Nachhaltigkeit des Lebensmittelkonsums kann verbessert werden, wenn weniger Lebensmittel weggeworfen oder in der Produktion resp. dem Verarbeitungsprozess verloren gehen und wenn Nahrungsmittel konsumiert werden, für deren Herstellung weniger Ressourcen eingesetzt werden müssen<sup>28</sup>. So zeigen Modellrechnungen<sup>29</sup>, dass unter optimaler Nutzung

---

<sup>27</sup> Quelle: 25 Jahre am Puls der Zeit, Jahres- und Wirkungsbericht 2017 Max Havelaar

<sup>28</sup> Siehe auch Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Bertschy (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46591.pdf>)

<sup>29</sup> Siehe [https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse\\_d.pdf](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/lebensmittel/potenzialanalyse.pdf.download.pdf/Potenzialanalyse_d.pdf) (S. 4)

der landwirtschaftlichen Nutzfläche der minimale Nahrungsmittelbedarf der Schweizer Bevölkerung gedeckt werden könnte. Die Nahrungsration würde sich jedoch deutlich von der heutigen unterscheiden.

Der Handlungsspielraum für Massnahmen zur Reduktion von Food Waste und für eine ressourcenschonendere Ernährung sind in der Landwirtschaftsgesetzgebung begrenzt. Im Rahmen der Grünen Wirtschaft<sup>30</sup> setzt sich der Bund ein für die Umsetzung von Massnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sowie zur Erarbeitung von Grundlagen zur ressourcenschonenderen Ernährung. Mittels Bildung und Kommunikation will der Bund die Konsumentinnen und Konsumenten sensibilisieren.

---

<sup>30</sup> Siehe [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht\\_an\\_den\\_bundesratgruenewirtschaft.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf.download.pdf/bericht_an_den_bundesratgruenewirtschaft.pdf)

## 4 ZEITPLAN AP22+ IN ABSTIMMUNG MIT VOLKSINITIATIVEN

Der Nationalrat hat am 4. Juni 2018 entschieden, dass die Volksentscheide zu den hängigen, landwirtschaftsrelevanten Volksinitiativen (Fair-Food-Initiative, Initiative für Ernährungssouveränität, Trinkwasser-Initiative etc.) in der Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP22+) berücksichtigt werden sollen. Der Bundesrat soll dem Parlament einen entsprechenden Zeitplan für die AP22+ vorlegen.

Im Folgenden werden die zeitlichen Vorgaben und Fristen für die hängigen Volksinitiativen und die AP22+ aufgezeigt und in Bezug zueinander gestellt.

### 4.1 Anstehende Volksinitiativen mit Relevanz für die Landwirtschaft

#### Fair-Food-Initiative und Initiative für Ernährungssouveränität

Die beiden Eidgenössischen Volksinitiativen sind abstimmungsreif und werden dem Volk am 23. September 2018 vorgelegt.

#### Trinkwasser-Initiative und Initiative für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide

Die Eidgenössische Volksinitiative "Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz" (Trinkwasser-Initiative) wurde am 18. Januar 2018 eingereicht. Am 25. Mai wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» eingereicht.

Für Volksinitiativen sind gemäss den Artikeln 96–106 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) folgende Fristen massgebend:

Wer	Was	Wann
Bundesrat	Verabschiedung Botschaft ohne Gegenentwurf/Gegenvorschlag	12 Monate nach Einreichung
	Verabschiedung Botschaft mit Gegenentwurf/Gegenvorschlag	18 Monate nach Einreichung
Bundesversammlung	Empfehlung ohne Gegenentwurf/Gegenvorschlag	30 Monate nach Einreichung
	Empfehlung mit Gegenentwurf/Gegenvorschlag	42 Monate nach Einreichung (setzt entsprechenden Beschluss der Bundesversammlung voraus)
Bundesrat	Festlegung Abstimmungsvorlagen	Mindestens 4 Monate vor Abstimmungstermin
Stimmbürger	Volksabstimmung	Spätestens 10 Monate nach Verabschiedung durch die Bundesversammlung. Spätestens 16 Monate, falls die Volksinitiativen in der Frühjahrs- oder Sommersession des Wahljahres 2019 verabschiedet werden.

Gegenwärtig steht noch nicht fest, ob die beiden Volksinitiativen mit oder ohne direkten Gegenentwurf bzw. indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung gebracht werden. Im Parlamentsgesetz sind lediglich die maximalen Behandlungsfristen für die verschiedenen Varianten festgelegt. Je nachdem, wie schnell Bundesrat und Parlament die Initiativen behandeln, können die Vorlagen dem Volk auch früher vorgelegt werden. Die Erfahrung zeigt, dass die vorgegebenen Prozessschritte bei der Behandlung von Initiativen in der Verwaltung (Ausarbeitung Botschaft, Ämterkonsultation etc.) und im Parlament (Beratung in Kommissionen und Räten) eine gewisse Mindestdauer in Anspruch nehmen.

Die Festlegung der Abstimmungsvorlagen ist Sache des Bundesrats. Zu beachten ist, dass der Bundesrat gemäss Artikel 10 Absatz 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1)

die Abstimmungsgegenstände spätestens vier Monate vor dem Abstimmungstermin festlegt. Er besitzt dabei einen gewissen Handlungsspielraum. Gleichwohl hat er bei seiner Entscheidung auch einige Kriterien und externe Faktoren zu berücksichtigen. Insbesondere sind dies:

- die gesetzlichen Fristen, innert derer Volksinitiativen dem Volk und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müssen (Art. 75a Abs. 1 und 3<sup>bis</sup> BPR);
- die Anzahl der Vorlagen, die zum Zeitpunkt seiner Entscheidung abstimmungsbereit sind;
- die Anzahl und die Art der Vorlagen, die an den nachfolgenden Abstimmungsterminen zur Abstimmung gelangen könnten;
- die Tatsache, dass ein Erlass nach Zustandekommen des Referendums auf ein bestimmtes Datum in Kraft treten muss;
- den Grundsatz, dass Vorlagen, die gleichzeitig zur Abstimmung kommen, sich materiell nicht widersprechen dürfen.

Der Bundesrat achtet zudem darauf, dass ein Departement in der Regel nicht mehr als eine Vorlage pro Abstimmungstermin zu betreuen hat.

## **4.2 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+)**

Die AP22+ soll ab 1. Januar 2022 in Kraft treten. Damit die vom Parlament beschlossenen Gesetzesanpassungen fristgerecht auf Verordnungsstufe umgesetzt werden können, sollte das Parlament die Botschaft zur AP22+ spätestens in der Frühlingssession 2021 verabschieden. Erfahrungsgemäss erfordern Gesetzesrevisionen im Umfang der AP22+ mindestens 3 Sessionen (je eine Session pro Rat plus eine Session für die Differenzbereinigung). Daraus ergibt sich, dass die Botschaft zur AP22+ dem Parlament (Erstrat) spätestens in der Sommersession 2020 unterbreitet werden sollte.

## **4.3 Zeitliche Vorgaben AP22+ und Initiativen im Überblick**

Für die nachfolgende Übersicht gelten folgende Annahmen:

- Die Trinkwasser-Initiative und die Initiative «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide» werden dem Volk ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet, da gewisse berechnete Anliegen der beiden Volksinitiativen in der AP22+ berücksichtigt werden.

Variante schnell

- Verabschiedung Botschaft durch Bundesrat: 11 Monate nach Einreichung
- Beratung in Kommissionen und Parlament: 3 Sessionen (d.h. rund 9 Monate)
- Volksabstimmung: Möglichst schnell, aber mindestens 4 Monate nach Parlamentsbeschluss.

Variante normal

- Verabschiedung Botschaft durch Bundesrat: 11 Monate nach Einreichung
- Parlament: Nutzung der gesetzlichen Frist von 30 Monaten nach Einreichung
- Volksabstimmung: Möglichst schnell, aber mindestens 4 Monate nach Parlamentsbeschluss.

